

# Documento 1

**Tipo documento:**

RELATÓRIO/VOTO

**Evento:**

JUNTADA DE RELATÓRIO/VOTO/ACÓRDÃO

**Data:**

24/04/2026 16:52:07

**Usuário:**

LDO - LAILA DAMAZIO DE OLIVEIRA

**Processo:**

5358590-25.2025.8.21.7000

**Sequência Evento:**

41



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**Órgão Especial**

Avenida Borges de Medeiros, 1565 – Porto Alegre/RS – CEP 90110-906

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5358590-25.2025.8.21.7000/RS**

**TIPO DE AÇÃO:** Inconstitucionalidade Material

**RELATOR:** DESEMBARGADOR JORGE ALBERTO SCHREINER PESTANA

**AUTOR:** SINDICATO DOS MUNICIPALARIOS DE PORTO ALEGRE

**RELATÓRIO**

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada por SINDICATO DOS MUNICIPALÁRIOS DE PORTO ALEGRE – SIMPA em face da Lei Municipal nº 14.362/2025, do Município de Porto Alegre.

Em suas razões, a parte autora, SIMPA, alegou a inconstitucionalidade formal e material da Lei Municipal nº 14.362, de 13 de novembro de 2025. Destacou que o Projeto de Lei nº 671/23, de origem parlamentar, embora justificado pela segurança escolar, possuía um nítido objetivo de vigilância e controle das atividades, como evidenciado pela menção ao "aumento da responsabilidade e prestação de contas" da comunidade escolar. Apontou que a Procuradoria da Câmara, em parecer prévio, havia ressaltado a prejudicialidade do projeto em face de outra proposição mais abrangente (PLL nº 135/23) e a ausência inicial de estimativa de impacto financeiro, em desrespeito ao artigo 113 do ADCT. Contudo, mencionou que a Comissão de Economia, Finanças, Orçamento e do Mercosul (CEFOP) considerou a omissão orçamentária suprida, estimando um custo superior a R\$ 1.000.000,00 para as 99 escolas municipais. Em contrapartida, a Comissão de Urbanização, Transportes e Habitação (CUTHAB) se manifestou desfavoravelmente, citando o entendimento do Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região (Processo nº 0022036-73.2018.5.04.0000), segundo o qual a instalação de câmeras de vídeo em salas de aula violaria a intimidade, o direito de imagem e a liberdade de cátedra de professores e alunos, configurando vigilância indevida e afronta a dispositivos constitucionais e infraconstitucionais. Argumentou que o projeto não deveria ser aprovado sem que o monitoramento fosse restrito a áreas externas e de circulação. Aduz que a despeito das ressalvas, a Lei nº 14.362/2025 foi sancionada em 13 de novembro de 2025, estabelecendo a obrigatoriedade de sistema de monitoramento eletrônico com captação de vídeo e áudio nas escolas da Rede Municipal de Ensino (RME), abrangendo salas de aula, bibliotecas, parques e demais espaços de uso comum, exceto banheiros e sala dos professores. A lei prevê acesso restrito às imagens para equipe gestora, órgão responsável, autoridades, professores e pais/responsáveis para fins de apuração de fatos ou investigações, com implantação prioritária na educação infantil e de forma gradual. O Sindicato-autor defendeu sua legitimidade ativa com base no artigo 95, §2º, VI, da Constituição Estadual, alegando pertinência temática por representar os profissionais da educação diretamente afetados pela norma. Quanto ao mérito, arguiu vício de iniciativa, sustentando que a lei, de origem parlamentar, interfere no regime jurídico dos servidores públicos municipais ao prever responsabilidades (Art. 3º, II) e criar uma "equipe gestora" (Art. 2º, § 2º), o que seria matéria privativa do Chefe do Executivo (Art. 61, § 1º, II, "c" e "e", da CF e Art. 60, II, "b" e "d", da CE/RS). Acrescentou que a lei impõe obrigações à administração que demandariam reorganização de quadros e estrutura administrativa. Adicionalmente, o proponente alegou desrespeito ao pacto federativo, por usurpação da competência legislativa da União em proteção e tratamento de dados pessoais (Art. 22, XXX, da CF, com a EC 115/2022). Afirmou que a captação de áudio e vídeo geraria dados sensíveis e que a ampla margem de discricionariedade conferida à "equipe gestora" na lei municipal extrapolaria o interesse local. Mencionou precedentes do TJ/RJ e TJ/SC que apontaram a vagueza normativa sobre o tratamento de dados como fator de inconstitucionalidade. Argumentou, ainda, a violação à liberdade e pluralidade de ensino (Art. 205 e 206 da CF, e Art. 196 e 197 da CE/RS), pois o monitoramento com captação de áudio em salas de aula inibiria o debate crítico e a livre expressão de professores e alunos, comprometendo a formação cidadã. Citou estudos que alertam para os riscos de uma "educação neutra" e "acurítica" promovida por tal vigilância. Por fim, o Sindicato alegou violação ao direito à intimidade (Art. 5º, X, da CF) e à proteção integral de crianças e adolescentes (Art. 227 da CF e Art. 17, 18 e 232 do ECA), reiterando o Parecer nº 15.426/2010 da Procuradoria do Domínio Público Estadual e o posicionamento do Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre (Indicação nº 008/2013), que consideram inconstitucional o monitoramento em salas de aula. Sustentou que, embora o Tema 917 do STF tenha declarado a constitucionalidade de lei que previa câmeras em escolas, a lei do Município de Porto Alegre se distingue por incluir o monitoramento *dentro das salas de aula* e com *captação de áudio*. Requereu a concessão de liminar, *inaudita altera parte*, para suspender imediatamente os efeitos da integralidade da Lei Municipal nº 14.362/2025 e, ao final, a procedência total da ADI.

O pedido liminar foi deferido parcialmente, por decisão deste Relator (Evento 8 – DESPADEC1), para

sustar os efeitos da Lei Municipal nº 14.362, de 13 de novembro de 2025, do Município de Porto Alegre, *exclusivamente no tocante à instalação e operação de sistemas de monitoramento eletrônico, com captação de vídeo e áudio, no interior das salas de aula* das escolas da Rede Municipal de Ensino. Na mesma decisão, foram notificadas as autoridades municipais para informações, e o Procurador-Geral do Estado e o Procurador-Geral de Justiça para manifestação.

O Procurador-Geral do Estado (Evento 20 – PET1), no exercício de seu dever constitucional, apresentou sua defesa da Lei Municipal nº 14.362/2025, pugnando pela manutenção da norma com lastro na presunção de constitucionalidade e na independência e harmonia entre os poderes.

A Câmara Municipal de Porto Alegre (Evento 21 – INF1) prestou informações, defendendo a plena constitucionalidade formal e material da Lei. Afirmou a inexistência de vício de iniciativa, pois a lei se limitaria a instituir política pública de proteção escolar sem interferir na organização administrativa ou regime jurídico de servidores. Materialmente, invocou o princípio da unidade da Constituição e da concordância prática para harmonizar a liberdade pedagógica e a proteção da intimidade com o dever estatal de assegurar segurança e proteção integral de crianças e adolescentes (Art. 227, CF). Citou dados sobre o aumento da violência escolar e a necessidade de medidas preventivas, inclusive dentro das salas de aula. Rechaçou a ideia de violação à liberdade de cátedra, argumentando que a finalidade do monitoramento é protetiva, não censória, e que a segurança é condição prévia para o pleno desenvolvimento educacional, baseando-se na Teoria da Hierarquia das Necessidades Humanas de Maslow. Negou violação ao direito à intimidade, aplicando a Teoria dos Círculos Concêntricos para diferenciar intimidade estrita de privacidade em ambiente público institucional. Por fim, defendeu a compatibilidade da lei com a LGPD, alegando que o Município não legisla sobre dados, mas institui política pública cuja execução pressupõe a observância da legislação federal, conforme o Art. 7º, III, da LGPD, e que o tratamento de dados pelo Poder Público para execução de políticas públicas é constitucional. Requereu a improcedência total da ADI e a revogação da liminar.

O Município de Porto Alegre (Evento 22 – IMPUGNAÇÃO01) apresentou manifestação reafirmando a constitucionalidade da Lei Municipal nº 14.362/2025. Preliminarmente, arguiu a ilegitimidade ativa do Sindicato por ausência de pertinência temática, sustentando que a lei trata de segurança escolar e proteção integral de crianças e adolescentes, temas que transbordam o espectro funcional dos servidores. No mérito, reiterou os argumentos da Câmara Municipal sobre a inexistência de vício de iniciativa (citando o Tema 917 do STF) e a compatibilidade com a LGPD (Art. 7º, III). Enfatizou a plena conformidade material, o superior interesse da criança (Art. 227, CF), a preservação da liberdade de cátedra (pois o monitoramento é protetivo e não censório) e a inexistência de violação ao direito à intimidade, citando precedente do TJ/SP (ADI nº 2113734-65.2018.8.26.0000) que considerou o interior das salas de aula como "local público". Destacou, ainda, a importância da captação de áudio para elucidação de violências não visuais e a constitucionalidade das regras para escolas parceirizadas. Requereu o acolhimento da preliminar ou, alternativamente, a improcedência integral do pedido e a revogação da liminar.

A Procuradoria-Geral de Justiça (Evento 25 – PARECER1) opinou pela rejeição da preliminar de ilegitimidade ativa do Sindicato, reconhecendo a pertinência temática, e, no mérito, pela parcial procedência do pedido, conferindo interpretação conforme à Constituição, com redução de texto, à Lei Municipal nº 14.362/2025. O Parquet afastou os vícios de iniciativa e de usurpação de competência legislativa da União sobre proteção de dados, alinhando-se aos argumentos da Câmara Municipal e do Município nesse particular. No entanto, quanto ao monitoramento no interior das salas de aula, manifestou que a captação de áudio e vídeo extrapola a finalidade de segurança, maculando o direito à intimidade e à imagem, a liberdade de ensino e a pluralidade de ideias, configurando medida desproporcional. Baseou sua análise no Parecer nº 15.426/2010 da Procuradoria do Domínio Público Estadual e em precedentes do TJ/RJ (0093638-19.2022.8.19.0000) e TJ/SC (5027887-88.2024.8.24.0000), que consideram as salas de aula como "locais de reserva de privacidade". Concluiu pela inconstitucionalidade da instalação de monitoramento eletrônico com captação de áudio e vídeo no interior das salas de aula, tanto das escolas municipais quanto das parceirizadas, por afronta aos artigos 5º, inciso X, 205, 206, incisos I a III, e 227, caput, da Constituição Federal, combinados com os artigos 8º, caput, 196 e 197, incisos I a III, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

É o relatório.

## VOTO

Colegas.

A controvérsia central nesta Ação Direta de Inconstitucionalidade reside na Lei Municipal nº 14.362/2025, do Município de Porto Alegre, que estabelece a implantação de sistema permanente de monitoramento eletrônico por meio de câmeras com captação de vídeo e áudio nas escolas da Rede Municipal de Ensino e escolas parceirizadas, em especial no que tange à sua abrangência para o interior das salas de aula.

Analisado, em primeiro lugar, a preliminar de ilegitimidade ativa suscitada, para em seguida, adentrar no mérito dos vícios formais e materiais alegados.

## I. DA PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE ATIVA

O Município de Porto Alegre arguiu, em sua manifestação, a preliminar de ilegitimidade ativa do Sindicato dos Municípios de Porto Alegre – SIMPA, sob o fundamento de ausência de pertinência temática. Sustentou que a Lei Municipal nº 14.362/2025 versa sobre segurança no ambiente escolar e proteção integral de crianças e adolescentes, matérias que, em sua visão, transbordam o espectro meramente funcional dos servidores públicos, não possuindo o Sindicato a representatividade necessária para atuar como legitimado especial em tal âmbito.

Contudo, a preliminar arguida não merece prosperar. A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, em seu artigo 95, parágrafo 2º, inciso VI, expressamente confere legitimidade às entidades sindicais para propor ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal. A jurisprudência pátria, ao interpretar a legitimidade dos entes de classe ou sindicais, exige a demonstração de uma pertinência temática, ou seja, de um nexo de correlação entre o objeto da norma impugnada e os interesses ou objetivos institucionais da categoria representada.

No caso em análise, o Sindicato dos Municípios de Porto Alegre – SIMPA, conforme seu Estatuto (Evento 1 – ESTATUTO3), tem por finalidade a defesa e representação da categoria profissional dos servidores do Município de Porto Alegre, o que inclui, inequivocamente, os servidores e professores das escolas municipais. A Lei Municipal nº 14.362/2025, ao instituir o monitoramento eletrônico com captação de áudio e vídeo no interior das salas de aula, afeta diretamente a atuação funcional e o ambiente de trabalho desses profissionais. A decisão de submeter as salas de aula a uma vigilância constante, inclusive com captação de áudio, incide diretamente sobre os direitos à intimidade, à imagem e, de forma premente, sobre a liberdade de cátedra dos docentes.

É manifesto que a liberdade de cátedra e a intimidade dos professores no exercício de suas funções pedagógicas e as relações estabelecidas no ambiente de sala de aula são aspectos intrínsecos à atividade educacional e, portanto, de interesse direto da categoria profissional representada pelo Sindicato. A abrangência da lei, que alcança o modo como o trabalho é desenvolvido e as condições em que se dá a interação pedagógica, estabelece uma ligação indissociável entre a norma e os interesses corporativos do SIMPA. O fato de a lei também visar à segurança de crianças e adolescentes, que é um interesse social mais amplo, não descaracteriza a pertinência temática do Sindicato em relação aos aspectos que afetam diretamente seus representados.

Nesse sentido, a manifestação da Procuradoria-Geral de Justiça (Evento 25 – PARECER1, p. 9) é precisa ao asseverar que a Lei Municipal nº 14.362/2025, “por certo, alcança os servidores públicos do Município de Porto Alegre da área da educação, já que sua atividade, em especial dentro das salas de aula, será monitorada eletronicamente por câmeras com captação de áudio e vídeo, cujas gravações são de acesso restrito à equipe gestora da escola, ao órgão responsável pela administração da RME e a autoridades competentes, bem como a professores e pais ou responsáveis legais do aluno matriculado, exclusivamente para fins de apuração de fatos ou investigações administrativas ou criminais (parágrafo 2º do artigo 2º), interferindo, assim, na esfera de seus direitos à intimidade, imagem e liberdade de cátedra, ou seja, no exercício de suas atribuições funcionais.”

Tal compreensão encontra ressonância em precedentes deste Egrégio Órgão Especial, que já reconheceu a legitimidade de entidade sindical em discutir leis que, mesmo não atingindo exclusivamente toda a categoria, apresentam pertinência temática com seus fins, como no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70085567261, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nelson Antonio Monteiro Pacheco, Julgado em: 02-12-2022.

Pelas razões expostas, resta configurada a legitimidade ativa do Sindicato dos Municípios de Porto Alegre – SIMPA, devendo a preliminar ser rejeitada.

## II. DO MÉRITO

Passando ao mérito, a Ação Direta de Inconstitucionalidade levanta diversos questionamentos sobre a constitucionalidade da Lei Municipal nº 14.362/2025, tanto sob o aspecto formal quanto material.

Consta da redação da Lei:

*LEI Nº 14.362, DE 13 DE NOVEMBRO DE 2025.*

*Estabelece a implantação de sistema permanente de monitoramento eletrônico por meio de câmeras com captação de vídeo e áudio nas escolas da Rede Municipal de Ensino (RME), com gravação e armazenamento em sistema de circuito fechado de televisão (CFTV).*

*O PREFEITO MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE Faça saber que a Câmara Municipal aprovou e eu, no uso das*

atribuições que me confere o inciso II do artigo 94 da Lei Orgânica do Município, sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica estabelecida a implantação de sistema permanente de monitoramento eletrônico por meio de câmeras com captação de vídeo e áudio nas escolas da Rede Municipal de Ensino (RME), com gravação e armazenamento em sistema de circuito fechado de televisão (CFTV).

Art. 2º O sistema de monitoramento eletrônico de que trata o art. 1º desta Lei:

I – abrangerá **salas de aulas**, bibliotecas, parques e demais espaços de uso comum;

II – não será utilizado para monitorar banheiros, de uso individual ou coletivo, e a sala dos professores; e

III – será mantido ininterruptamente durante todo o período escolar anual, nos horários regulares de funcionamento.

§ 1º As escolas da RME deverão instalar placas informando a existência de câmeras de monitoramento eletrônico.

§ 2º O acesso às imagens gravadas será restrito à equipe gestora da escola, ao órgão responsável pela administração da RME e a autoridades competentes, bem como a professores e pais ou responsáveis legais do aluno matriculado, exclusivamente para fins de apuração de fatos ou investigações administrativas ou criminais.

§ 3º O acesso às imagens gravadas será regulamentado pelo Executivo Municipal, observando-se a legislação relacionada ao tema.

Art. 3º A equipe gestora da unidade, quanto ao uso, ao armazenamento e à proteção das imagens captadas pelas câmeras, deverá observar:

I – as disposições da Lei Federal nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) –, garantindo segurança, confidencialidade e acesso controlado às informações;

II – a responsabilidade administrativa, civil e penal dos profissionais que lidarem com as imagens em caso de violação da confidencialidade;

III – a obrigação dos estabelecimentos de fornecer cadastro completo do responsável pelo armazenamento e controle das imagens; e

IV – o armazenamento das imagens pelo período mínimo de 7 (sete) dias.

Art. 4º A implantação do sistema de monitoramento eletrônico de que trata esta Lei será iniciada, em caráter prioritário, nas unidades de ensino e salas de aula que atendam à etapa da educação infantil.

Parágrafo único. A prioridade estabelecida no caput deste artigo visa atender à especial condição de vulnerabilidade das crianças na primeira infância, facilitando a elucidação de fatos e garantindo maior segurança e transparência no ambiente escolar.

Art. 5º Nas escolas de educação infantil, a obrigatoriedade de implantação do sistema de monitoramento eletrônico de que trata esta Lei deverá observar as seguintes condições:

I – as câmeras deverão ser instaladas em todas as áreas que dão acesso ao interior da escola e em todas as dependências onde as crianças frequentem, permaneçam ou recebam atendimento; e

II – os equipamentos deverão funcionar ininterruptamente durante todo o expediente da escola ou até a saída da última criança sob responsabilidade da instituição de ensino.

Art. 6º A implantação do sistema de monitoramento eletrônico de que trata esta Lei nas escolas da RME será realizada de forma gradual, conforme disponibilidade orçamentária.

§ 1º Para as escolas de educação infantil do Município, a instalação ocorrerá de forma gradual, mediante dotação orçamentária.

§ 2º VETADO.

Art. 7º Caberá ao Executivo Municipal realizar repasse específico às escolas de educação infantil parceirizadas para a execução desta Lei.

Art. 8º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotação orçamentária própria.

Art. 9º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 13 de novembro de 2025.

II.I. Da Inexistência de Vício Formal de Iniciativa

O Sindicato-autor alega que a Lei Municipal nº 14.362/2025, de iniciativa parlamentar, padece de vício de iniciativa por interferir no regime jurídico dos servidores públicos municipais e na estrutura administrativa do Poder Executivo, notadamente pela previsão de responsabilidade dos profissionais que lidam com as imagens (Art. 3º, II) e pela definição da "equipe gestora" (Art. 2º, § 2º), além de impor obrigações à administração que demandariam reorganização de quadros e estrutura. Fundamenta-se na violação dos artigos 61, § 1º, II, "c" e "e", da Constituição Federal, e seus correlatos na Constituição Estadual (Art. 60, II, "b" e "d", da CE/RS).

Com a devida vênia aos argumentos do proponente, não vislumbro, neste particular, a ocorrência do alegado vício de iniciativa. A Lei Municipal nº 14.362/2025 estabelece uma política pública de segurança no ambiente escolar. É certo que o legislador municipal deve observar a reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para matérias que envolvam a criação ou aumento de remuneração de cargos, funções ou empregos públicos, o regime jurídico de servidores, ou a criação, estruturação e atribuições de secretarias e órgãos da administração pública. Essas hipóteses, como reiteradamente afirmado pelo Supremo Tribunal Federal, são taxativas e não comportam interpretação ampliativa, em respeito ao princípio da separação de poderes.

No entanto, a Lei em questão não se imiscui diretamente nessas matérias reservadas. A referência a uma "equipe gestora" (Art. 2º, § 2º) e a definição de responsabilidades para os profissionais que lidarão com as imagens (Art. 3º, II) não configuram a criação de novos cargos ou a reestruturação orgânica da Administração. Tais disposições podem ser compreendidas como diretrizes gerais que serão implementadas por meio da estrutura administrativa já existente, cujas atribuições e responsabilidades serão detalhadas por regulamentação do próprio Poder Executivo (Art. 2º, § 3º). A responsabilidade administrativa, civil e penal dos profissionais que lidarem com as imagens, por sua vez, apenas reitera deveres já impostos pelo ordenamento jurídico, especialmente pela Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e pelo Direito Administrativo Sancionador, não criando um regime jurídico novo ou exclusivo.

A priorização da implantação do sistema na Educação Infantil (Art. 4º) e a previsão de gradualidade conforme disponibilidade orçamentária (Art. 6º) são, como bem salientado pela Câmara Municipal (Evento 21 – INF1, p. 5) e pelo Município (Evento 22 – IMPUGNAÇÃO1, p. 4), disposições meramente instrumentais que orientam a execução da política pública. Elas não retiram a discricionariedade do administrador em gerir o orçamento e o cronograma de implementação, mas estabelecem um marco normativo para a atuação do Executivo, o que está dentro da esfera de competência legislativa ordinária da Câmara Municipal. A tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 917 da Repercussão Geral é elucidativa: "Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)". Embora a Lei Municipal nº 14.362/2025 preveja despesa para a Administração, os argumentos apresentados demonstram que ela não se enquadra nas exceções de iniciativa privativa do Executivo, no que se refere à estrutura ou ao regime jurídico dos servidores.

Assim, alinhando-me ao parecer da Procuradoria-Geral de Justiça e às informações da Câmara Municipal e do Município, concluo que a Lei Municipal nº 14.362/2025 não padece de vício formal de iniciativa.

## II.II. Da Inexistência de Usurpação de Competência Legislativa da União em Proteção e Tratamento de Dados Pessoais

O Sindicato-autor também sustenta que a Lei Municipal nº 14.362/2025 usurpa a competência privativa da União para legislar sobre proteção e tratamento de dados pessoais, conforme o artigo 22, inciso XXX, da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional nº 115/2022. Alega que a lei municipal, ao permitir a captação de áudio e vídeo em salas de aula, geraria dados pessoais sensíveis, cujo tratamento extrapolaria o interesse local e a competência municipal, especialmente pela vagueza sobre o acesso e armazenamento.

Também neste ponto, entendo que a argumentação do proponente não se sustenta. É indiscutível que a competência para legislar sobre proteção e tratamento de dados pessoais é privativa da União, que a exerceu ao editar a Lei Federal nº 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD). Contudo, a Lei Municipal nº 14.362/2025 não institui uma disciplina autônoma de proteção de dados, nem altera os princípios, conceitos ou garantias estabelecidos na LGPD. O que a lei municipal faz é instituir uma política pública de monitoramento em escolas, cuja execução, por óbvio, envolverá a coleta e o tratamento de dados pessoais.

A própria lei municipal (Art. 3º, I) expressamente determina que a equipe gestora da unidade, quanto ao uso, armazenamento e proteção das imagens, deverá observar "as disposições da Lei Federal nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) – , garantindo segurança, confidencialidade e acesso controlado às informações". Além disso, o artigo 2º, § 3º, estabelece que o acesso às imagens será regulamentado pelo Executivo Municipal, "observando-se a legislação relacionada ao tema".

Essa abordagem denota que a lei municipal não pretende criar um regime jurídico próprio de proteção

de dados, mas sim submeter as operações de tratamento de dados decorrentes da política de monitoramento ao arcabouço normativo federal. O artigo 7º, inciso III, da LGPD, aliás, prevê expressamente a possibilidade de tratamento de dados pessoais pela Administração Pública "para o tratamento e uso compartilhado de dados necessários à execução de políticas públicas previstas em leis e regulamentos ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres, observadas as disposições do Capítulo IV desta Lei".

Portanto, a atuação municipal se dá no âmbito de sua competência para tratar de assuntos de interesse local e para organizar e executar serviços públicos (Art. 30, I e II, da CF), instituindo uma política pública que, para sua operacionalização, se subordina integralmente às normas gerais de proteção de dados editadas pela União. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 6649 (Relator: GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 15-09-2022), reconheceu que o tratamento de dados pessoais pelo Estado é essencial para a prestação de serviços públicos, desde que observados propósitos legítimos, específicos e explícitos, compatibilidade com as finalidades informadas, limitação ao mínimo necessário, e cumprimento integral dos requisitos da LGPD, com a devida publicidade e responsabilização em caso de abuso. A Lei Municipal nº 14.362/2025, ao expressamente remeter à LGPD, indica sua conformidade com esses parâmetros, afastando a alegação de usurpação de competência.

Com essas considerações, rejeito o vício formal de usurpação de competência legislativa da União.

II.III. Da Inconstitucionalidade Material: Violação ao Direito à Intimidade, à Liberdade de Ensino e à Pluralidade de Ideias no Interior das Salas de Aula

Superadas as questões formais, impõe-se a análise da constitucionalidade material da Lei Municipal nº 14.362/2025, em especial no que tange à instalação de câmeras com captação de áudio e vídeo *no interior das salas de aula*.

A Lei nº 14.362/2025, em seu artigo 1º, estabelece a implantação de um sistema permanente de monitoramento eletrônico por meio de câmeras com captação de vídeo e áudio nas escolas da Rede Municipal de Ensino (RME) e escolas parceirizadas. O artigo 2º, inciso I, especifica que este sistema "abrange salas de aulas, bibliotecas, parques e demais espaços de uso comum", enquanto o inciso II ressalva expressamente que não será utilizado para monitorar "banheiros, de uso individual ou coletivo, e a sala dos professores". A discussão, portanto, concentra-se na constitucionalidade da inclusão das *salas de aula* no escopo do monitoramento.

Este Tribunal, diante da decisão cautelar proferida (Evento 8 – DESPADEC1), já vislumbrou a plausibilidade jurídica da inconstitucionalidade parcial, suspendendo a eficácia da lei no que concerne ao monitoramento nas salas de aula. Aprofundando o exame, reafirmo este entendimento.

A Constituição Federal estabelece um sistema de direitos e garantias fundamentais que, embora não absolutos, impõem limites à atuação estatal, mesmo quando voltada a finalidades legítimas. É o caso do direito à intimidade e à vida privada (Art. 5º, X, da CF), da liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber (Art. 206, II, da CF), do pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas (Art. 206, III, da CF), e do dever do Estado de assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à dignidade, ao respeito, à liberdade, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (Art. 227, caput, da CF). Tais preceitos são reproduzidos na Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, em seus artigos 8º, caput, 196 e 197, incisos I, II e III.

É inegável a legitimidade da preocupação do Poder Público com a segurança no ambiente escolar. Os dados apresentados nas informações da Câmara Municipal (Evento 21 – INF1, p. 9) e do Município (Evento 22 – IMPUGNAÇÃO1, p. 4), que apontam para um aumento expressivo da violência interpessoal nas escolas e episódios de violência extrema, são alarmantes e exigem a adoção de políticas públicas eficazes. No entanto, a implementação de tais políticas não pode se dar à custa da anulação de outros direitos fundamentais igualmente relevantes.

A sala de aula, embora inserida em um edifício público e destinada a uma atividade pública, possui uma particularidade que a diferencia de outros espaços como pátios, corredores ou entradas. Trata-se de um ambiente onde se constroem relações pedagógicas e sociais complexas, onde a livre expressão do pensamento, o debate, a curiosidade e, por vezes, a vulnerabilidade são elementos essenciais para o processo de ensino-aprendizagem. A presença constante de câmeras com captação de áudio e vídeo, registrando todas as interações e manifestações, pode criar um ambiente de vigilância e controle que inibe a espontaneidade, a criatividade e a capacidade crítica de alunos e professores.

A liberdade de cátedra, garantida aos docentes, não se restringe à mera transmissão de conteúdo neutro, mas abrange a autonomia para desenvolver metodologias, suscitar debates e explorar diversas perspectivas, essenciais para a formação integral do aluno e para o pleno desenvolvimento de sua personalidade.

Um ambiente de vigilância permanente, no qual cada palavra e gesto são gravados, pode induzir os professores a autocensura, a evitar temas potencialmente "sensíveis" ou a adotar posturas mais conservadoras, minando a riqueza do pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas. Como constou do documento que concedeu a tutela cautelar, também assinalado no parecer da Procuradoria-Geral de Justiça (Evento 25 – PARECER1, p. 26), "a presença constante de um sistema de vigilância com áudio no ambiente pedagógico cria um clima de monitoramento e controle que inibe o debate crítico, a livre expressão do pensamento e a autonomia dos professores, e, acrescente-se, também dos alunos, cujas manifestações deixam de estar expostas, apenas, ao crivo dos colegas de aula e do professor."

Ademais, a captação de áudio em um ambiente como a sala de aula invade o núcleo da intimidade e da vida privada, revelando conversas, opiniões e interações que, embora ocorram em um contexto institucional, não perdem seu caráter pessoal. A distinção feita pelo Município (Evento 22 – IMPUGNAÇÃO1, p. 6) entre intimidade e privacidade, com base na Teoria dos Círculos Concêntricos, embora academicamente relevante, não justifica a captação indiscriminada de áudio e vídeo no interior de salas de aula. Mesmo que a sala de aula não seja um ambiente de "segredo absoluto" como um banheiro, a expectativa de privacidade em um diálogo pedagógico ou em uma interação entre alunos é significativamente maior do que em um pátio ou corredor.

O Parecer nº 15.426/2010 da Procuradoria do Domínio Público Estadual (Evento 1 – PARECER8, p. 2), transcrito na inicial e reiterado pelo Ministério Público, já advertia, ainda em 2010, que "não é possível a instalação de câmeras nos locais de reserva de privacidade, como, por exemplo, em banheiros, salas de aula, salas dos professores, ambientes de uso privativo dos trabalhadores, salas ou gabinetes de trabalho, vestiários, dentre outros. Nesses espaços, há que se preservar a intimidade e a imagem dos alunos e servidores sob pena de malferimento de seus direitos fundamentais." O Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre (Indicação nº 008/2013, Evento 1 – PARECER5, p. 5) também se manifestou nesse sentido, entendendo que a colocação de câmeras em sala de aula "ultrapassa ao conceito de intimidade, tão bem assegurada em legislação específica, e faz balizar esta manifestação pela garantia da reserva de privacidade nesse ambiente livre de intervenções que possam levar a descontextualização dos processos educacionais democráticos."

Precedentes de outros Tribunais de Justiça do país corroboram essa visão. O Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, na Representação de Inconstitucionalidade nº 0066014-58.2023.8.19.0000 (Evento 1 – OUT9, p. 12-13), acolheu parcialmente o pedido para declarar a inconstitucionalidade da expressão "sala de aula" constante da lei municipal impugnada, "para conferir à norma interpretação conforme os limites do artigo 5º, incisos X e LXXIX, e do artigo 206 da Constituição Federal, de forma a não permitir a captura de som nas gravações, e tampouco foco no conteúdo lecionado, e observado o devido e transparente tratamento dos dados." De forma ainda mais contundente, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina, na ADI nº 5027887-88.2024.8.24.0000 (Evento 1 – OUT9, p. 18), julgou procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade da previsão de monitoramento em "salas dos professores e salas de aula", reconhecendo a desproporcionalidade da medida e a preponderância da liberdade de ensinar e aprender.

Embora o Município tenha invocado o precedente do TJ/SP (ADI nº 2113734-65.2018.8.26.0000, Evento 22 – IMPUGNAÇÃO1, p. 7), que considerou o interior das salas de aula como "local público" e não viu ofensa à intimidade, entendo que a peculiaridade da captação de *áudio*, expressamente prevista na lei municipal de Porto Alegre, agrava substancialmente a invasão da privacidade e o potencial cerceamento da liberdade de cátedra, distinguindo-a de situações de mero monitoramento visual em áreas comuns. Ademais, a ponderação de valores constitucionais, especialmente quando se trata de direitos fundamentais, exige uma análise casuística da proporcionalidade da medida.

Nesse juízo de ponderação, o sacrifício imposto aos direitos à intimidade, à liberdade de cátedra e ao pluralismo de ideias, com a captação indiscriminada de áudio e vídeo em salas de aula, não se mostra proporcional ou estritamente necessário para alcançar o objetivo de segurança escolar. Existem medidas menos gravosas e igualmente eficazes, como o monitoramento em áreas de acesso, corredores, pátios e outras áreas de uso comum, sem a intrusão no ambiente pedagógico íntimo da sala de aula. A mera instalação de câmeras nessas áreas já pode atuar como um fator inibidor de atos violentos e como instrumento de elucidação de fatos, sem a necessidade de gravar cada palavra proferida em sala.

A argumentação de que a segurança, conforme a Teoria da Hierarquia das Necessidades de Maslow, é uma condição prévia para o florescimento da liberdade de ensino, embora pertinente, não justifica a supressão desproporcional desta última. A busca pela segurança não pode criar um ambiente hostil à própria finalidade educacional. Ao contrário, a escola deve ser um espaço de confiança, diálogo e autonomia, e não de vigilância e suspeita.

Por fim, a proteção integral de crianças e adolescentes (Art. 227, CF), invocada pelo Município, deve ser compreendida não apenas em termos de segurança física, mas também de desenvolvimento psicológico, moral e intelectual. Uma criança ou adolescente que se sente constantemente vigiado em sala de aula pode ter sua espontaneidade, criatividade e capacidade de autoexpressão comprometidas, o que contraria o objetivo do pleno desenvolvimento da pessoa.

Diante do exposto, entendo que a Lei Municipal nº 14.362/2025, ao prever o monitoramento eletrônico por meio de câmeras com captação de áudio e vídeo no interior das salas de aula, excede os limites da constitucionalidade material, violando os artigos 5º, inciso X, 205, 206, incisos I a III, e 227, caput, da Constituição Federal, combinados com os artigos 8º, caput, 196 e 197, incisos I a III, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. A medida se mostra desproporcional ao fim colimado e desnecessariamente invasiva, comprometendo direitos fundamentais essenciais ao ambiente educacional.

Com base nessas razões, voto no sentido de rejeitar a preliminar de ilegitimidade ativa e, no mérito, julgar procedente em parte a Ação Direta de Inconstitucionalidade, confirmando a tutela cautelar concedida, com redução de texto, para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 14.362/2025, do Município de Porto Alegre, na parte do inciso I do artigo 2º que estabelece o monitoramento eletrônico, por meio de câmeras com captação de áudio e vídeo, no interior das salas de aula das escolas da Rede Municipal de Ensino de Porto Alegre e das escolas parceirizadas.

#### DISPOSITIVO

Ante o exposto, voto por rejeita a preliminar de ilegitimidade ativa do Sindicato dos Municípios de Porto Alegre – SIMPA e, no mérito, por julgar procedente em parte a Ação Direta de Inconstitucionalidade, confirmando a tutela cautelar concedida anteriormente, e, com fundamento nos artigos 5º, inciso X, 205, 206, incisos I a III, e 227, caput, da Constituição Federal, combinados com os artigos 8º, caput, 196 e 197, incisos I a III, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, declarar a inconstitucionalidade, com redução de texto, da Lei Municipal nº 14.362/2025, do Município de Porto Alegre, especificamente na parte do inciso I do artigo 2º que estabelece o monitoramento eletrônico, por meio de câmeras com captação de áudio e vídeo, no interior das salas de aula das escolas da Rede Municipal de Ensino de Porto Alegre e das escolas parceirizadas. As demais disposições da Lei Municipal nº 14.362/2025 permanecem híidas, devendo o Poder Executivo Municipal dar cumprimento à política pública de monitoramento eletrônico nas áreas que não foram atingidas por esta declaração de inconstitucionalidade parcial. Procede-se à comunicação da presente decisão à Câmara Municipal de Vereadores de Porto Alegre e à Prefeitura Municipal de Porto Alegre para as providências cabíveis.

---

Documento assinado eletronicamente por **JORGE ALBERTO SCHREINER PESTANA, Desembargador**, em 23/04/2026, às 14:02:58, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006. A autenticidade do documento pode ser conferida no site [https://eproc2g.tjrs.jus.br/eproc/externo\\_controlador.php?acao=consulta\\_autenticidade\\_documentos](https://eproc2g.tjrs.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=consulta_autenticidade_documentos), informando o código verificador **20010663355v6** e o código CRC **80b5a87a**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): JORGE ALBERTO SCHREINER PESTANA

Data e Hora: 23/04/2026, às 14:02:58

## Documento 2

**Tipo documento:**

ACÓRDÃO

**Evento:**

JUNTADA DE RELATÓRIO/VOTO/ACÓRDÃO

**Data:**

24/04/2026 16:52:07

**Usuário:**

LDO - LAILA DAMAZIO DE OLIVEIRA

**Processo:**

5358590-25.2025.8.21.7000

**Sequência Evento:**

41



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**Órgão Especial**

Avenida Borges de Medeiros, 1565 – Porto Alegre/RS – CEP 90110-906

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5358590-25.2025.8.21.7000/RS**

**TIPO DE AÇÃO:** Inconstitucionalidade Material

**RELATOR:** DESEMBARGADOR JORGE ALBERTO SCHREINER PESTANA

**AUTOR:** SINDICATO DOS MUNICIPALARIOS DE PORTO ALEGRE

**EMENTA**

**DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MONITORAMENTO ELETRÔNICO EM ESCOLAS MUNICIPAIS. CAPTAÇÃO DE ÁUDIO E VÍDEO EM SALAS DE AULA. INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL. PROCEDÊNCIA EM PARTE DO PEDIDO.**

**I. CASO EM EXAME:**

1. Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Sindicato dos Municípios de Porto Alegre – SIMPA em face da Lei Municipal nº 14.362/2025, que estabelece a implantação de sistema permanente de monitoramento eletrônico por meio de câmeras com captação de vídeo e áudio nas escolas da Rede Municipal de Ensino, incluindo salas de aula, bibliotecas, parques e demais espaços de uso comum.

**II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO:**

1. Há três questões em discussão: (i) preliminar de ilegitimidade ativa do Sindicato por ausência de pertinência temática; (ii) a existência de vício formal de iniciativa e usurpação de competência legislativa da União em matéria de proteção de dados pessoais; (iii) a constitucionalidade material da lei municipal que prevê monitoramento eletrônico com captação de áudio e vídeo no interior das salas de aula.

**III. RAZÕES DE DECIDIR:**

1. A preliminar de ilegitimidade ativa não merece acolhimento, pois o Sindicato dos Municípios de Porto Alegre representa os servidores e professores das escolas municipais, que são diretamente afetados pela lei impugnada, havendo pertinência temática entre os objetivos institucionais da entidade e o objeto da norma.
2. Não há vício formal de iniciativa, pois a lei municipal estabelece uma política pública de segurança no ambiente escolar, sem criar cargos, alterar o regime jurídico dos servidores ou interferir na estrutura administrativa do Poder Executivo.
3. A lei municipal não usurpa competência legislativa da União em matéria de proteção de dados pessoais, pois não institui disciplina autônoma sobre o tema, mas sim uma política pública de monitoramento em escolas, expressamente submetida à Lei Geral de Proteção de Dados.
4. A previsão de monitoramento eletrônico com captação de áudio e vídeo no interior das salas de aula viola o direito à intimidade, à liberdade de cátedra e ao pluralismo de ideias, criando um ambiente de vigilância que inibe a espontaneidade, a criatividade e a capacidade crítica de alunos e professores.
5. A sala de aula, embora inserida em edifício público, constitui ambiente onde se constroem relações pedagógicas complexas, sendo a livre expressão do pensamento e o debate elementos essenciais para o processo de ensino-aprendizagem.
6. O monitoramento em áreas de acesso, corredores e pátios já atende à finalidade de segurança escolar, tornando desproporcional e desnecessária a captação de áudio e vídeo no interior das salas de aula.

**IV. DISPOSITIVO E TESE:**

1. Preliminar de ilegitimidade ativa rejeitada.
2. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente em parte para declarar a inconstitucionalidade, com redução de texto, da Lei Municipal nº 14.362/2025, especificamente na parte do inciso I do artigo 2º que estabelece o monitoramento eletrônico, por meio de câmeras com captação de áudio e vídeo, no interior das salas de aula das escolas da Rede Municipal de Ensino e das escolas parceirizadas.

*Tese de julgamento:* 1. É inconstitucional a previsão legal de monitoramento eletrônico com captação

de áudio e vídeo no interior das salas de aula das escolas municipais, por violar o direito à intimidade, à liberdade de cátedra e ao pluralismo de ideias, configurando medida desproporcional ao fim de segurança escolar.

---

*Dispositivos relevantes citados:* CF/1988, art. 5º, X, art. 205, art. 206, I a III, art. 227; CE/RS, art. 8º, art. 196, art. 197, I a III; LGPD, art. 7º, III.

*Jurisprudência relevante citada:* STF, ADI 6649, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 15-09-2022; TJRS, ADI 70085567261, Rel. Nelson Antonio Monteiro Pacheco, j. 02-12-2022; TJRJ, Representação de Inconstitucionalidade 0066014-58.2023.8.19.0000; TJSC, ADI 5027887-88.2024.8.24.0000.

## ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, o Egrégio Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul decidiu, por unanimidade, rejeitar a preliminar de ilegitimidade ativa do Sindicato dos Municípios de Porto Alegre &#8211; SIMPA e, no mérito, julgar procedente em parte a ação direta de inconstitucionalidade, confirmando a tutela cautelar concedida anteriormente, e, com fundamento nos arts. 5º, inciso X, 205, 206, incisos I a III, e 227, caput, da Constituição Federal, combinados com os arts. 8º, caput, 196 e 197, incisos I a III, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, declarar a inconstitucionalidade, com redução de texto, da Lei Municipal nº 14.362/2025, do Município de Porto Alegre, especificamente na parte do inciso I do art. 2º que estabelece o monitoramento eletrônico, por meio de câmeras com captação de áudio e vídeo, no interior das salas de aula das escolas da Rede Municipal de Ensino de Porto Alegre e das escolas parceirizadas. As demais disposições da Lei Municipal nº 14.362/2025 permanecem hígidas, devendo o Poder Executivo Municipal dar cumprimento à política pública de monitoramento eletrônico nas áreas que não foram atingidas por esta declaração de inconstitucionalidade parcial. Impedido o Desembargador Giovanni Conti. Não participou deste julgamento o Desembargador Alexandre Mussoi Moreira, nos termos do relatório, votos e notas de julgamento que integram o presente julgado.

Porto Alegre, 16 de abril de 2026.

---

Documento assinado eletronicamente por **JORGE ALBERTO SCHREINER PESTANA, Desembargador**, em 23/04/2026, às 14:02:58, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006. A autenticidade do documento pode ser conferida no site [https://eproc2g.tjrs.jus.br/eproc/externo\\_controlador.php?acao=consulta\\_autenticidade\\_documentos](https://eproc2g.tjrs.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=consulta_autenticidade_documentos), informando o código verificador **20010663356v4** e o código CRC **77596c09**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): JORGE ALBERTO SCHREINER PESTANA

Data e Hora: 23/04/2026, às 14:02:58

---

**5358590-25.2025.8.21.7000**

**20010663356 .V4**