EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL:

O **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, no fim assinado, no uso de suas atribuições constitucionais, com fundamento no artigo 129, inciso IV, da Constituição Federal, combinado com o artigo 95, § 2º, inciso II, da Constituição Estadual, promove a presente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

tendo por objeto a retirada do ordenamento jurídico pátrio do **Decreto nº 5.639/2023**, que *regulamenta o uso de Câmeras de Segurança e o Monitoramento nas escolas da rede municipal de ensino*, do **Município de Morro Redondo**, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos.

1. O ato normativo impugnado possui o seguinte conteúdo:

DECRETO № 5.639/2023

REGULAMENTA O USO DE CÂMERAS DE SEGURANÇA E O MONITORAMENTO NAS ESCOLAS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO

CONSTITUIÇÃO FEDERAL
Art. 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança (...)
Assegurando o respeito ao
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;

LEI nº 9.394, de 20 DE DEZEMBRO DE 1996. LDB
Art. 11 – Os Municípios incumbir-se-ão de:
I – organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-se às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;
(...)
III- baixar normas complementares para o seu sistema de ensino.

ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE
Art. 1º Esta lei dispõe sobre a proteção à criança e ao adolescente.
Art. 5º - Nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos direitos fundamentais,
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, ideias e crenças, dos espaços e objetos pessoais.
Art. 18 – É dever de todos velar pela dignidade da criança e do adolescente, pondo-os a salvo de qualquer tratamento desumano, violento, aterrorizante, vexatório ou constrangedor.

CONSIDERANDO que, a instalação de câmeras de vigilância em sala de aula não compromete a liberdade de cátedra ou autonomia do professor, não limita a sua atuação pedagógica nem as relações entre os alunos.

Antes, a presença de equipamentos de monitoramento e segurança faz parte da rotina de qualquer pessoa que habita as cidades brasileiras.

CONSIDERANDO que, a instalação de câmeras em sala de aula em nada viola a intimidade dos alunos ou professores, por se constituir em garantia da própria incolumidade física destes. As câmeras são fixas, não estarão escondidas e transmite dados em tempo real, que tampouco são compartilhados por terceiros.

CONSIDERANDO que a legalidade da instalação de câmeras é sustentada, também dentro das salas de aula, fundamenta-se no art. 11º, da lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (para admitir que o município possua autonomia administrativa e operacional para se organizar). Portanto, a decisão de instalar câmeras de monitoramento eletrônico decorre dessa autonomia dada pela LDB.

Rui Valdir Otto Brizolara, prefeito municipal de Morro Redondo – RS, no uso de suas atribuições legais e tendo em vista as CONSIDERAÇÕES acima:

DECRETA

Art. 1º - As escolas de educação básica de rede pública de ensino deste Município poderão utilizar o sistema de segurança baseado em monitoramento por meio de câmeras de vídeo nas áreas externas e internas de suas dependências.
§ 1º - O sistema de monitoramento de que trata o caput deste artigo destina-se exclusivamente à preservação da segurança da comunidade escolar e à preservação de atos de violência e outros que coloquem em risco a segurança física e patrimonial.
§ 2º - O sistema de monitoramento deverá constar, pelo menos, da instalação de circuito interno de TV com possibilidade de gravação de imagens, e de câmeras instaladas de modo a permitir o monitoramento das áreas externas do estabelecimento e das áreas de circulação internas.
§ 3º - As câmeras deverão monitorar as imagens ininterruptamente e as gravações deverão ser armazenadas pelo mínimo 30 (trinta) dias.
Art. 2º - É obrigatória a fixação nas escolas de aviso informando a existência do monitoramento por meio de câmeras de vídeo no local.
Art. 3º - É vedada a instalação de câmeras de vídeo em banheiros, fraldários e vestuários.

> *Art. 4º - As imagens produzidas e armazenadas pelo sistema de que trata este decreto serão de responsabilidade da direção da escola, da Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desporto e do CPD desta prefeitura, não podendo ser exibidas ou disponibilizadas a terceiros exceto, por meio de requisição formal em casos de investigação policial ou instrução de processo administrativo ou judicial.*
> *Parágrafo único. No ato da matrícula ou em documento posterior, será informado aos pais que os alunos serão monitorados eletronicamente.*
> *Art. 5 – Revogadas as disposições em contrário, este decreto entra em vigor na data de sua publicação.*

2. Inicialmente, cumpre seja delimitada a possibilidade de submissão do ato normativo impugnado (decreto municipal) ao controle concentrado de constitucionalidade.

Tal enfrentamento torna-se necessário, na medida em que a normativa sob análise tem aparência *formal* de **decreto** regulamentar, já que editado a pretexto de dar cumprimento às premissas fixadas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional que autoriza os Municípios, com fulcro na sua autonomia administrativa e organizacional, a disporem acerca de normas de interesse local; todavia, a densidade normativa do decreto impugnado, ao legislar sobre o videomonitoramento nas escolas de educação básica local, possui generalidade e abstração inovadoras no ordenamento jurídico do município de Morro Redondo.

Nestes casos, como se sabe, o Supremo Tribunal Federal tem jurisprudência consolidada no sentido de equiparação do decreto à norma primária diante do seu caráter **autônomo**, inovador

no ordenamento jurídico, estabelecendo regras sem a presença de lei de regência[1], tratando-se de verdadeira *novidade normativa*. Em casos assim, tem sido admitido o controle abstrato de constitucionalidade, conforme vêm decidindo o Supremo Tribunal Federal e o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

> *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. PORTARIAS 831 DE 2001 E 80 DE 2006 DO DETRAN DO ESTADO DO TOCANTINS. PROFISSÃO DE DESPACHANTE DE TRÂNSITO. CONHECIMENTO DA AÇÃO DIRETA. USURPAÇÃO COMPETÊNCIA DA UNIÃO. CONDIÇÕES PARA O EXERCÍCIO PROFISSIONAL. VÍCIO DE INICIATIVA. ART. 22, XVI, DA CRFB. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PRECEDENTES. 1.* ***As Portarias 831/2001 e 80/2006 do DETRAN-TO revelam suficiente generalidade, abstração e independência normativa para permitir a fiscalização abstrata de sua constitucionalidade. Precedente. Ação conhecida****. 2. A jurisprudência pacífica desta Corte consolidou-se no sentido de que é de competência privativa da União legislar sobre condições para o exercício de atividade profissional, nos termos do art. 22, XVI, da Constituição Federal. Precedentes. 3. Ação direta conhecida e pedido julgado procedente, declarando a inconstitucionalidade formal das Portarias 831/2001 e 80/2006, ambas do Departamento Estadual de Trânsito de Tocantins.* (STF - ADI: 6754 TO, Relator: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 28/06/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 13/07/2021)

> *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CACHOEIRA DO SUL. PARTE DO DECRETO MUNICIPAL Nº 32, DE 03SET19, QUE ALTERA TABELA DE VALORES DE PREÇOS PÚBLICOS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. DECRETO CARACTERIZADO*

[1] E aqui permanece hígida a lição de Pontes de Miranda: *Se o regulamento cria direitos ou obrigações novas, estranhas à lei, ou faz reviverem direitos, deveres, pretensões, obrigações, ações ou execuções que a lei apagou, é inconstitucional. Tampouco pode ele limitar, modificar, ampliar direitos, deveres, pretensões, obrigações ou exceções* (*Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda 1169*, 2a ed. revista, t. III/316, Ed. RT, 1970)

COMO AUTÔNOMO. CONTROLE DE LEGALIDADE. POSSIBILIDADE PELA VIA DA AÇÃO DIRETA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL CONFIGURADA. 1. O controle concentrado se dá de lei ou de ato normativo. Na espécie, o objeto da demanda é um decreto pretensamente regulamentador da Lei - CS nº 2.769, de 28DEZ94, que institui o Código Tributário do Município de Cachoeira do Sul. 2. O ***Decreto Municipal*** *nº 32/19 é ato normativo genuinamente autônomo, embora estribado na Lei - CS nº 2.769, de 28DEZ94, que institui o Código Tributário do Município de Cachoeira do Sul.* ***Hipótese em que a norma em comento, por ter caráter autônomo, está sujeita ao controle de constitucionalidade pela via da ação direta de inconstitucionalidade****. 3. Taxas - espécie tributária - inseridas em decreto executivo que tem por desiderato a fixação do preço de tarifas públicas. Nomen juris de tarifa atribuído que não descaracteriza a sua natureza tributária, definida pelo fato gerador. Submissão ao princípio da reserva legal, na forma do art. 150, I, da CF88. Exigência de lei em sentido formal que se constitui em norma de reprodução obrigatória, nos termos dos arts. 8º, caput, e 140, caput, da CE-89. 4. Taxa de expediente. Guia de não incidência de tributo. Ausência da devida contraprestação. 5. Taxa por petições, requerimentos, recursos ou memoriais. Óbice ao direito de petição e à obtenção de certidões. 4. Verificada a ocorrência de vício de inconstitucionalidade material e, consequentemente, afronta ao disposto nos arts. 1º; 8º, caput; 23, caput; e 140, caput e § 1º, II, CE-89, bem como aos art. 5º, XXXIV; 145, II; e 150, I, da CF-88, o que autoriza o manejo da presente ação direta de inconstitucionalidade. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.* (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085333847, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nelson Antonio Monteiro Pacheco, Julgado em: 14-04-2022)

INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Objeto. Admissibilidade. ***Impugnação de decreto autônomo,*** *que institui benefícios fiscais.* ***Caráter não meramente regulamentar. Introdução de novidade normativa. Preliminar repelida.*** *Precedentes. Decreto que, não se limitando a regulamentar lei, institua benefício fiscal ou introduza outra novidade normativa, reputa-se autônomo e, como tal, é suscetível de controle concentrado de*

*constitucionalidade. (...) (*ADI 4152, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 01/06/2011).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO Nº 54.003/2018. ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. UNIDADE DE CONSERVAÇÃO BANHADO DO MAÇARICO. ALTERAÇÃO DA CATEGORIA DE RESERVA BIOLÓGICA PARA REFÚGIO DE VIDA SILVESTRE. REGRAS DE PROTEÇÃO MENOS RESTRITIVAS. PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RESERVA LEGAL. INCONSTITUCIONALIDADE VERIFICADA. - ***Cabível a presente ação direta de inconstitucionalidade contra o*** *decreto* ***impugnado, pois não é de caráter*** *regulamentar****, mas autônomo, o qual, segundo argumenta o proponente, teria invadido competência reservada à lei pela Constituição****. (...)* (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70083900472, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em: 26-10-2020).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO N° 19.739 DE 13 DE AGOSTO DE 2018. MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL. ATO NORMATIVO AUTÔNOMO QUE RESTRINGE A UTILIZAÇÃO DE ÁREAS PÚBLICAS DE USO COMUM POR CANDIDATOS. DIREITO ELEITORAL. COMPETÊNCIA DA UNIÃO. INTELIGÊNCIA DO ART. 22, I, CF C/C ART. 8º DA CE/89. RESTRIÇÃO EXCESSIVA AO EXERCÍCIO DO DIREITO DE REUNIÃO (ART. 5°, XVI, DA CF/88). INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. 1. ***Cabível a propositura da ação direta de inconstitucionalidade para impugnar decreto autônomo que introduz novidade normativa no mundo jurídico, sob pena de não haver qualquer controle sobre normas criadoras de situações e relações jurídicas. Precedentes*** *(...)* (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70078844388, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 04-02-2019).

É cabível, portanto, o processamento da presente ação direta.

3. O Decreto Municipal questionado incorre em afronta ao princípio constitucional da reserva legal[2].

Com efeito, sob o argumento de dispor acerca da organização local do ensino básico municipal, o Prefeito Municipal inova substancialmente no ordenamento jurídico, ao estabelecer, por meio de ato normativo infralegal, diretrizes sobre a vigilância de pessoas nas escolas municipais.

Tal conduta representa clara usurpação da competência do Poder Legislativo Municipal, em ofensa direta ao Princípio da Separação e Harmonia entre os Poderes, cláusula pétrea da Constituição Federal (art. 2º[3]) e norma de reprodução obrigatória na Constituição Estadual (art. 10[4]).

Ao legislar por meio de decreto, o Chefe do Poder Executivo viola, ainda, o Princípio da Legalidade, ao qual toda a Administração Pública está estritamente vinculada (art. 19, *caput*, da CE/RS[5]), agindo *contra legem* em vez de *secundum legem*.

---

[2] Pertinente, mais uma vez, a doutrina de Pontes de Miranda*: Onde se estabelecem, alteram ou extinguem direitos, não há regulamentos — há abuso do poder regulamentar, invasão de competência do Poder Legislativo. O regulamento nada mais é que auxiliar das leis, auxiliar que sói pretender, não raro, o lugar delas, sem que possa, com tal desenvoltura, justificar-se e lograr que o elevem à categoria de lei* (Id., p. 314).

[3] *Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*

[4] *Art. 10 – São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.*

[5] *Art. 19. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos municípios, visando à promoção do bem público e à prestação de serviços à comunidade e aos indivíduos que a compõem, observará os princípios da* ***legalidade****, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade, da legitimidade, da participação, da razoabilidade, da economicidade, da motivação, da transparência e o seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 79, de 23/07/20)*

Portanto, a pretexto de regulamentar, o Prefeito Municipal arvorou-se à condição de legislador, em inaceitável subversão do processo legislativo e das competências constitucionais.

A Constituição Federal é expressa ao estabelecer que somente através de lei é que se pode inovar no ordenamento jurídico, com a criação de direitos e deveres:

> *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:*
>
> *(...)*
>
> *II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;*

É por isso que a criação de normas jurídicas que inovem no ordenamento jurídico não prescinde da intervenção do Poder Legislativo, nem da participação dos representantes eleitos do povo, como observa André Ramos Tavares[6]:

> ***Apenas o Poder Legislativo é que goza da faculdade de criar normas jurídicas que inovem originariamente o sistema jurídico nacional**. É isso que distingue a competência legislativa da mera competência regulamentar.*

[6] TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 21ed. São Paulo: Saraiva, 2023 [LIVRO DIGITAL] n.p.

Logo, o ato normativo padece de inconstitucionalidade, por afronta ao princípio da reserva legal, estatuído no artigo 5º, inciso II, da Carta Magna, e albergado pela Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, por força do seu artigo 1º, que *proclama e adota, nos limites de sua autonomia e competência,* ***os princípios fundamentais e os direitos individuais, coletivos, sociais e políticos universalmente consagrados e reconhecidos pela Constituição Federal***. Referidos dispositivos aplicam-se aos entes municipais, por expressa previsão inserta no artigo 8º, *caput*, da Carta Estadual[7].

Ainda, o ato normativo do Poder Executivo local, violou o disposto no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal[8], criando obrigações e restrições não previstas em lei municipal.

A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, em caso que, tal como sucede nos autos, envolvia decreto executivo que inovou no ordenamento jurídico sem respaldo em permissivo constitucional, exarou entendimento em linha com o ora defendido:

> *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO Nº 54.003/2018. ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. UNIDADE DE CONSERVAÇÃO BANHADO DO MAÇARICO. ALTERAÇÃO DA CATEGORIA DE RESERVA*

[7] *Art. 8.º O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar,* ***observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição***.

[8] *Art. 37. A Administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e também, o seguinte:*

> *BIOLÓGICA PARA REFÚGIO DE VIDA SILVESTRE. REGRAS DE PROTEÇÃO MENOS RESTRITIVAS.* ***PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RESERVA LEGAL. INCONSTITUCIONALIDADE VERIFICADA****. -* ***Cabível a presente ação direta de inconstitucionalidade contra o decreto impugnado, pois não é de caráter regulamentar, mas autônomo, o qual, segundo argumenta o proponente, teria invadido competência reservada à lei pela Constituição****. - O Decreto Estadual nº 54.003/2018 transformou a unidade de conservação "Banhado do Maçarico", espécie de espaço territorial especialmente protegido, de Reserva Biológica para Refúgio de Vida Silvestre. - A categoria Refúgio de Vida Silvestre, embora seja considerada uma unidade de proteção integral, como a Reserva Biológica, caracterizase por medidas protetivas menos restritivas, de modo que a alteração promoveu redução na proteção jurídica ambiental sobre a unidade de conservação. -* ***Transformação que, embora possível, depende de edição de lei em sentido formal****. Ofensa aos artigos 1º e 251, § 1º, inciso II, da Constituição Estadual, e ao artigo 225, § 1º, inciso III, da Constituição Federal. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE*. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70083900472, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em: 26-10-2020)

Nesse cenário, inequívoca a inconstitucionalidade da norma por afronta aos princípios da Reserva Legal e da Separação entre os Poderes, padecendo de vício formal.

5. Por conseguinte, irrefutável a conclusão de que o decreto municipal questionado é incompatível com o ordenamento constitucional, ao inovar legislativamente sobre o videomonitoramento nas escolas de educação básica do município de Morro Redondo, em afronta aos princípios supra elencados dispostos na Constituição Federal e do Estado do Rio Grande do Sul.

6. Pelo exposto, requer o **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL** que, recebida e autuada, seja:

a) notificada a autoridade municipal responsável pela promulgação e publicação da norma ora atacada, para que, querendo, preste informações no prazo legal;

b) citado o Procurador-Geral do Estado, para que ofereça a defesa da norma, na forma do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual; e

c) por fim, julgado integralmente procedente o presente pedido, declarando-se a inconstitucionalidade do **Decreto nº 5.639/2023**, do **Município de Morro Redondo**, por ofensa aos artigos 2º, 5º, inciso II, e artigo 37, *caput*, todos da Constituição da República, bem como o disposto nos artigos 1º, 8º, *caput*, 10, e 19, *caput*, da Constituição Estadual.

Causa de valor inestimado.

Porto Alegre, 20 de outubro de 2026.

ALEXANDRE SIKINOWSKI SALTZ,

Procurador-Geral de Justiça.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário).

AABSC