PARECER

Projeto de Lei nº 073/2023

Origem: Poder Legislativo

As Comissões de Constituição, Justiça e Redação e Orçamento e Finanças, reunida ordinariamente nesta data, para apreciar e exarar parecer ao Projeto de Lei n° 073/2023, de autoria do vereador Rogério Lopes Revitti, após analisar a matéria, as Comissões, em conjunto, exaram o seguinte parecer:

1- o Projeto de Lei n° 073/2023, "**DISPÕE SOBRE A INSTALAÇÃO DE CÂMERAS DE MONITORAMENTO NAS ESCOLAS E CRECHES MUNICIPAIS DE ILHA COMPRIDA.**"

1.1 DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL POR OFENSA AO ART. 237, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E ARTIGOS 5º, X, E 206,II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL:

No tocante ao projeto de lei em comento há que se verificar que não se especifica onde exatamente serão instaladas as câmeras, mencionando o referido projeto, que serão instaladas referidas câmeras em **áreas internas e externas** apenas, sendo omissa a lei no sentido sobre em quais locais serão colocadas, e, nesse aspecto na hipótese, por exemplo, de instalação de câmeras nas salas de aula – área interna diga-se-, isto vem a ferir princípios constitucionais conforme verificaremos.

Ademais, há violação de dispositivos expressos da Constituição Federal no que tange ao monitoramento ostensivo e permanente em sala de aula por meio de instalação de câmeras em salas de aula.

Nesse sentido tem prevalecido o entendimento de que, em princípio, não há vedação para a instalação das câmeras em locais onde não se verifica reserva de privacidade**,** pois não há que se falar em violação á vida privada – intimidade e imagem – em ambiente público com circulação de pessoas, ou seja, em determinadas áreas nas escolas, quando os equipamentos sejam utilizados estritamente para a vigilância e segurança dos alunos e professores de forma moderada, generalizada e impessoal. Assim, pode-se dizer, exemplificativamente, que são permitidas câmeras em pátios, corredores, quadras de esportes, pontos estratégicos na parte externa da escola e junto ás áreas de entrada e saída dos colégios.

Contudo, **não é possível a instalação de câmeras nos locais de reserva de privacidade, como por exemplo, em banheiros**, **salas de aulas, salas de professores**, **ambientes de uso privativo dos trabalhadores, salas ou gabinetes de trabalho, vestiários, dentre outros. Nestes espaços, há de se preservar a intimidade e a imagem dos alunos, professores e demais servidores sob pena de lesar de seus direitos fundamentais.**

Observa-se que pelo teor do projeto que a finalidade da instalação é a preservação da segurança dos alunos, servidores e do patrimônio público, o que deve logicamente ser ponderado com o direito á liberdade de ensinar e aprender, à privacidade, etc.., não se justificando a vigilância ostensiva em sala de aula, onde há a presença constante do professor. Aliás, a presença de câmeras de monitoramento poderia inibir a participação dos alunos, a espontaneidade e o próprio desempenho do professor.

Nesse sentido, menciona-se que há vasta jurisprudência nesse sentido, e, aqui, vale a pena transcrever trecho da decisão proferida pela Justiça do Trabalho do Rio Grande do Sul, em Ação Proposta pelo Sindicato dos Professores do Estado contra proposta implantada por uma escola de lá, nos autos de processo n°0020494-38.2014.5.04.0007, o que coaduna perfeitamente para o caso:

"Ao contrário do que sustenta a reclamada, há fundamento jurídico suficiente para se concluir pela proibição do uso de câmeras dentro de salas de aula.

A Constituição, em que seu artigo 205 preceitua que "a educação, deve ter por finalidade o **pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho"** e no artigo seguinte determina que o ensino será ministrado com base em vários princípios, dentre os quais a **liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber e a valorização dos profissionais da educação escolar.**

Ora, que tipo de desenvolvimento humano, preparo para a cidadania e qualificação para o trabalho se espera de uma instituição que monitora seus alunos e professores por meio de câmeras partindo do pressuposto de que uns e/ou outros cometerão – dentro da sala de aula – " furtos ou casos de vandalismo".

O desenvolvimento humano exige plena autonomia. O exercício da cidadania pressupõe liberdade e esta a ausência de vigilância ostensiva. A qualificação para o trabalho dos alunos passa pelo respeito ao trabalho desenvolvido pelos professores. O monitoramento constante e ostensivo dentro da sala de aula, sem dúvida, inibe a liberdade de aprender e ensinar, desvalorizando o profissional da educação, na medida em que, necessariamente, transmite a ideia de desconfiança em relação ao professor, seja por ele mesmo poder praticar uma das condutas que a monitoração visa evitar, seja por não ter competência para evitar que algum de seus alunos o faça. Portanto, não importa se a escola utiliza ou não as imagens para alterar o ambiente de trabalho ou despedir. O controle panóptico a que os professores se sujeitam pela simples instalação das câmeras, já é suficiente enquanto elemento de desvalorização do trabalho educacional, bem como para determinar a ofensa à privacidade. Como bem argumentou o sindicato-autor, "ás câmeras de vigilância nas salas de aula são a comprovação da incapacidade de as escolas atingirem seus objetivos mais elementares, qual seja, a emancipação do indivíduo.

O direito á educação é, sem dúvida, direito fundamental e, portanto, suas normas tem aplicação imediata, nos termos do parágrafo 1° do artigo 5° da própria Constituição. Não obstante isso, a regulação normativa não se esgota no texto constitucional. Temos ainda a Lei de Diretrizes e Bases que, em seu artigo 2° repete (e portanto reforça) as finalidades da educação. O artigo 3° da mesma lei apresenta novamente como princípios informadores da educação a **liberdade de aprender,**

ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber; respeito á liberdade e apreço á tolerância e valorização do profissional da educação escolar.

Ainda, no que diz respeito especificamente aos direitos dos alunos o artigo 15 do Estatuto da Criança e do Adolescente dispõe que estes "tem **direito ao respeito e a dignidade como pessoas humanas em processo de desenvolvimento e como sujeitos de direitos civis, humanos e sociais** garantidos pela Constituição e nas leis." Já o artigo 17 esclarece que o direito ao respeito abrange, dentre outros, a **preservação da imagem, da identidade, da autonomia** dos valores, ideias e crenças dos espaços e objetos pessoais.

Não falta, portanto, norma jurídica indicando como deva ser desenvolvida a educação no Brasil. Qualquer medida que venha contrariar tais normas não será apenas ilegal ou inconstitucional, mas afrontará direitos fundamentais de professores e alunos, devendo ser, portanto, impedida pela Justiça.

...

Além disso, o direito à preservação da privacidade e da intimidade, também tem, ao contrário do que refere a demandada, previsão expressa na Constituição (art. 5º, inciso X).

Considerando que a privacidade pode ser caracterizada como "o conjunto de informação acerca do indivíduo que ele pode decidir manter sob controle ou comunicar, decidindo a quem, quando, onde e em que condições, sem a isso poder ser legalmente sujeito", por certo a sua preservação abrange a proteção à imagem.

Como todo e qualquer trabalhador, o professor tem o direito fundamental de respeito à sua dignidade e preservação de sua imagem. Para além dessa questão fundamental, justamente porque deve transmitir aos seus alunos valores fundamentais para a sociedade, o professor deve ser valorizado e respeitado como autoridade máxima, dentro da sala de aula. É condição de um ambiente saudável de ensino que a relação professor-aluno seja baseada na confiança e respeito mútuos. Todos esses elementos indispensáveis à realização adequada do trabalho do professor e aprendizado do aluno são colocados em xeque com a instalação de câmeras que, como já se disse, parte do pressuposto de que, ou o professor é incompetente, ou um criminoso em potencial.

...

"a escola que utiliza câmeras de vigilância em suas dependências internas pode gerar dúvidas quanto à sua capacidade educacional e pedagógica, admitindo a possibilidade de ações impróprias, que ferem a legalidade em um ambiente privilegiado para a aprendizagem como o da sala de aula. Esse uso pode indicar desconfiança em relação aos professores e alunos e a capacidade destes em construir uma relação baseada na autonomia. Aposta em mecanismo de controle que pauta os indivíduos pelo medo, ou cerceamento e não pelo estímulo, confiança, autonomia no desenvolvimento da aprendizagem. A instituição que se propõe desenvolver educação deve pressupor que o seu fazer pedagógico está baseado na confiança e nas múltiplas possibilidades de aprendizagem de alunos e professores."

Ementa do julgado:

CÂMERAS DE VÍDEO NA SALA DE AULA. **A utilização de sistema de videomonitoramento nas salas de aula afronta o princípio da liberdade de cátedra (art. 206, II, da Constituição Federal) e contraria o próprio ideal de desenvolvimento sócio-cognitivo buscado pela atividade educacional, além de desvalorizar o professor, em afronta à norma do art. 206, V, da Constituição. Federal.** (TRT-4 - RO: 00204943820145040007, Data de Julgamento: 13/10/2017, 10ª Turma)

Nota-se, portanto, que afronta á Liberdade de Cátedra ou acadêmica, prevista na Constituição da República na forma do seu art. 206, II que assegura a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber.

Além disso, o monitoramento em sala de aula por vídeo instalado em seu interior vai diretamente contra um dos Direitos Fundamentais, previsto no inciso X do artigo 5° da CF in verbis:

"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 à indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação.

Desse modo, a obrigação legal, sem qualquer possibilidade de ponderação de direitos fundamentais, viola a Constituição.

Além de tudo que já fora citado, há de se fazer referência, também, ao resguardo da imagem da criança e do adolescente, observado que a utilização das câmeras de vídeo em ambientes exclusivos de alunos e docentes, acarretam descumprimentos previstos nos artigos 15 E 17 do Estatuto da Criança e Adolescente.

Assim, frise-se, no tocante ao projeto de lei em comento, omisso, vez que não especifica onde exatamente serão instaladas as câmeras, mencionando apenas a lei áreas internas e externas, deixa aberta a hipótese de instalação de câmeras nas salas de aula, além de afrontar as normas constitucionais como já dito, pois as câmeras de filmagens "dentro das salas de aula" das unidades escolares, implica cerceamento do direito do professor, assim como das crianças e adolescentes, á preservação da sua imagem, á liberdade ao exercício da docência, de educar, espontaneidade, expansão de ideias, etc.

E, como se observa da norma que se extrai do texto dos incisos I e II do art. 237 da CE/SP cujo *caput* remete a Constituição Federal – artigos 205 e 206, interessando-nos mais de perto o inciso II, deste ultimo, a educação se assenta nos princípios da liberdade de aprender e ensinar, respeito á dignidade e ás liberdades fundamentais da pessoa humana e na compreensão dos direitos e deveres da pessoa humana como individuo e/ou como integrantes dos grupos que compõem nossa sociedade, cujo afastamento só se justifica em determinado momento ou situação, em juízo de ponderação de interesse, para priorizar ou satisfazer outro direito igualmente constitucional.

Nota-se que não há justificativa para privilegiar a segurança que se almeja com a instalação de câmeras dentro da sala de aula, com prejuízo á inviolabilidade da imagem das pessoas (art.5°, X), bem como do que dispõem os artigos 206, II, CF, e 237, da CE/SP, ao criar obrigação de se instalar equipamentos de filmagem em sala de aula (enquanto área interna), ainda mais em todas as salas e em todas as escolas do município.

Por consequência, sustenta-se a incontestável incompatibilidade material do Projeto de Lei nº 073/23 com o preceito normativo dos artigos 237 da Constituição do Estado, artigos 5º, X, e 206, II, da Constituição da República, aplicáveis aos munícipios por força do art. 144 da Constituição Estadual, sendo inconstitucional.

Deve-se observar, que a inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 073/23 não impede que o Municipio, com base na autonomia gerencial de suas unidades escolares, com discussão com a comunidade local, proceda a instalação de câmeras de monitoramento nos casos e escolas que realmente demandem drástica medida.

No entanto, a obrigação geral e desprovida de qualquer critério para instalação de câmeras de filmagem nas salas de aula tem como pressuposto intrínseco a desconfiança do sistema municipal de ensino, não apenas com relação aos seus alunos, mas também nos professores, que devem, ao contrário, serem valorizados profissionalmente, conforme disposto no inciso V, do art. 206, da Constituição Federal.

Conclui-se, portanto, que o Projeto de Lei nº 073/23 padece de inconstitucionalidade material, senão totalmente, ao menos com a relação à obrigatoriedade em áreas internas das escolas e creches, que, em sua omissão de texto, poderá vir a abranger todas a salas de aula, ou outros locais internos das instituições escolares não especificados no projeto, motivo pelo qual deve ser reconhecida a sua violação ao texto constitucional na hipótese.

1.2 - DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR OFENSA AO ART. 52 §1 e ART. 53, IV DA LEI ORGÂNICA, ART. 47, II e XIV DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E ART.61 §1° II, b DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – VICIO DE INICIATIVA:

A propósito, o vício de iniciativa, sem grandes pormenores, pode ser traduzido como a inconstitucionalidade formal na propositura de lei decorrente de usurpação de reserva de iniciativa legislativa, que, como exposto, esta previamente delineada no texto legal e, a circunstância da propositura legal configura clara apropriação de reserva de iniciativa, decorrente da inobservância de requisitos formais do processo legislativo, razão pela que se da sua inconstitucionalidade.

Conforme reiteradas decisões judiciais, todo Projeto de Lei que atribua ao Poder Executivo Municipal a prática de ações governamentais, por mais simples que sejam, tratam de matérias de competência exclusiva do Poder Executivo, sendo vedado ao Legislativo dispor sobre tais matérias em Projeto de Lei. Tal vedação decorre da previsão da Constituição Federal, que vem reproduzida na Constituição Estadual e na Lei Orgânica Municipal, senão vejamos:

Constituição Federal
Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

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

II - disponham sobre:
b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

Constituição Estadual
Art. 47. Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:
II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;
XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;

Lei Orgânica
Art. 52. A iniciativa de leis ordinárias cabe ao Prefeito, a qualquer membro ou Comissão da Câmara e aos cidadãos, observada a competência privativa de cada um dos poderes e o disposto nesta lei.

§ 1º Nenhum projeto de lei que implique na criação ou aumento de despesa pública, será sancionado, sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis próprios para atender aos novos encargos.

Art. 53. **Compete privativamente ao Prefeito**, dentre outros, a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:
IV – organização administrativa, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração;

Segundo o art. 61, § 1º, inciso II, “b”, da Constituição Federal, é de iniciativa privativa do Presidente da República a lei que disponha, dentre outras matérias, sobre organização administrativa.

Pelo princípio da simetria, devem ser observadas, no âmbito estadual, distrital e municipal, as mesmas hipóteses de reserva de iniciativa legislativa previstas na Constituição Federal cometidas ao Presidente da República, para os demais chefes do Poder Executivo.

E, de fato, a regra vem repetida na Constituição Estadual nos arts. 47, II e XIV, da Constituição do Estado, e do art. 52 §1º e art. 53, IV da Lei Orgânica.

O presente projeto de lei, de iniciativa parlamentar, é verticalmente incompatível com nosso ordenamento constitucional por violar o princípio da separação dos poderes. Observa-se que o projeto de lei em comento invade a competência do Executivo vez que a matéria dos serviços públicos são de competência privativa daquele, sem contar que a aquisição e instalação das referidas câmeras, contratação e treinamento de funcionários implicarão em despesas ao município, assim, matérias privativas do Poder Executivo.

Ademais, há ainda inconstitucionalidade material, já que o cumprimento desta lei implica aumento das despesas públicas sem a necessária previsão orçamentária, em afronta ao art. 52 §1º da nossa Lei Orgânica. O projeto em comento, de incumbência do Poder Executivo, não indica os recursos orçamentários necessários para a cobertura dos gastos advindos que, no caso, são evidentes porquanto ordenam atividades novas na Administração Pública, cuja instituição demanda meios financeiros que não foram previstos. A ausência desses recursos impede o cumprimento da gestão financeira responsável.

A criação de novas obrigações aos órgãos municipais é atividade nitidamente administrativa, representativa de atos de gestão, de escolha política para a satisfação das necessidades essenciais coletivas, vinculadas aos Direitos Fundamentais.

É pacífico na doutrina, bem como na jurisprudência, que ao Poder Executivo cabe primordialmente a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público.

No mais, também quanto ao art. 4º do referido projeto também há inconstitucionalidade formal por vicio de iniciativa vez que, ao estipular o prazo de 180 dias para que as medidas sejam implementadas, é inconstitucional por estabelecer o modo pelo qual a política pública será implementada, invadindo a prerrogativa de escolha que cabe à Administração Pública adotar.

Assim sendo, cabe exclusivamente ao Poder Executivo Municipal definir a estrutura dos serviços prestados nas Escolas e Creches Municipais, razão pela qual, é demonstrada as inconstitucionalidades do presente projeto.

2- Dessa forma as comissões em conjunto se manifestam pela **inconstitucionalidade** e **ilegalidade** do Projeto de Lei em apreço;

3- portanto, que seja o Projeto de Lei nº 073/2023, encaminhado ao Douto e Soberano Plenário para apreciação, observado o quórum de maioria absoluta dos membros da Câmara, na forma do parágrafo 2° do artigo 51 da Lei Orgânica do Município.

Câmara Municipal de Ilha Comprida

COMISSÕES PERMANENTES

SALA DAS COMISSÕES EM, 11 DE SETEMBRO DE 2023

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Andressa Marques Moreira Ceroni
Presidente

Emerson Gryllo Rodrigues
Relator

Oeder Kuznier de Ramos
Membro

COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS

Emerson Gryllo Rodrigues
Presidente

Andressa Marques Moreira Ceroni
Relatora

Milton Cesar Pires
Membro