



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2025.0000332247

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2319580-69.2024.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TREMEMBÉ, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE TREMEMBÉ.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores BERETTA DA SILVEIRA (Presidente), GOMES VARJÃO, LUCIANA BRESCIANI, LUIS FERNANDO NISHI, JARBAS GOMES, SILVIA ROCHA, NUEVO CAMPOS, RENATO RANGEL DESINANO, AFONSO FARO JR., JOSÉ CARLOS FERREIRA ALVES, ÁLVARO TORRES JÚNIOR, PAULO AYROSA, PAULO ALCIDES, IRINEU FAVA, FRANCISCO LOUREIRO, DAMIÃO COGAN, VICO MAÑAS, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES E RICARDO DIP.

São Paulo, 26 de março de 2025

FIGUEIREDO GONÇALVES

RELATOR

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Voto n. 60.364

Ação direta de inconstitucionalidade nº 2319580-69.2024.8.26.0000

Requerente: Prefeito Municipal de Tremembé

Requerida: Câmara Municipal de Tremembé

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. OBRIGATORIEDADE DE FORNECIMENTO DE NÚMERO DE TELEFONE POR MOTORISTAS DA SAÚDE. PEDIDO PROCEDENTE.

I. Caso em Exame:

1 - Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito Municipal de Tremembé contra a Lei nº 6.000/2024, que obriga motoristas da saúde a fornecerem seu número de telefone aos pacientes transportados. Alega-se vício de iniciativa e violação ao princípio da separação dos poderes, além de afronta a dispositivos da Constituição Estadual.

II. Questão em Discussão:

2. A questão em discussão consiste em (i) verificar se a lei municipal em questão viola o princípio da separação dos poderes e a reserva de administração ao impor obrigações ao Executivo Municipal; (ii) analisar se a exigência de fornecimento de número de telefone fere o direito à privacidade dos motoristas.

III. Razões de Decidir:

3. A lei impõe obrigação de gestão administrativa, matéria reservada ao Executivo, violando o princípio da separação dos poderes.

4. A exigência de fornecimento de número de telefone pessoal dos motoristas fere o direito à privacidade e à proteção de dados pessoais, conforme garantido pela Constituição Federal e pela Lei Geral de Proteção de Dados.

IV. Dispositivo e Tese:

5. Ação julgada procedente. Lei nº 6.000/2024 declarada inconstitucional.

Tese de julgamento: 1. A imposição de obrigações administrativas ao Executivo por lei de iniciativa do Legislativo viola a separação dos poderes. 2. A obrigatoriedade de fornecimento de dados pessoais sem consentimento fere o direito à privacidade.

Legislação Citada:

Constituição Estadual de São Paulo, arts. 5º, 24, §2º, 47, II, XIV, XIX, 144.

Constituição Federal de 1988, art. 5º, X.

Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), Lei 13.079/2018.

Cuidam estes autos de Ação Direta de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Inconstitucionalidade ajuizada pelo **PREFEITO MUNICIPAL DE TREMEMBÉ**, com pedido liminar, tendo por objeto a **Lei nº 6.000, de 13 de setembro de 2024, do Município de Tremembé/SP**, que *“Dispõe sobre a obrigatoriedade do fornecimento de número de telefone do motorista aos pacientes da rede de saúde no Município da Estância Turística de Tremembé”* (fls. 1-20).

Aduz o requerente que a referida lei, proposta por iniciativa do Legislativo Municipal, padece de vício de iniciativa e deverá ser declarada inconstitucional, ensejando assim violação ao princípio da separação dos poderes.

Alega, ainda, afronta aos artigos, 5º , 24, §2º, “2” , 47 , incisos II, XIV e XIX e 144 , todos da Constituição Estadual, bem como que isso acarreta a criação de atribuições para secretarias e órgãos da Administração Pública, o que caracteriza atos de gestão, de escolha política para a satisfação das necessidades essenciais coletivas, vinculadas aos direitos fundamentais e, assim, privativa do Poder Executivo, configurando ofensa ao princípio da reserva da Administração.

Ademais, sustenta a concessão de medida liminar para suspensão imediata da referida lei, porquanto de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

duvidosa constitucionalidade, podendo causar dano de difícil reparação, qual seja, “o de engessar e obrigar a atuação ao Executivo Municipal, no trato de seus assuntos de política administrativa. Pois, estabelece OBRIGAÇÃO ao Poder Executivo” (fl. 18). Além disso, o fummus boni juris estaria evidenciado na desobediência da Constituição Estadual de São Paulo, atingindo-a visceralmente nos seus artigos 5º (separação dos poderes e funcionamento harmônico), 111 e 150 (princípios a serem seguidos pela Administração Pública).

O pedido de antecipação de tutela foi deferido (fls. 34-38).

A douta Procuradora-Geral do Estado e a Câmara Municipal de Tremembé não apresentaram manifestação, conforme certificado (fl. 47).

É o relatório.

A Lei n. 6.000, de 13 de setembro de 2024, do Município de Tremembé, que trata da obrigatoriedade do fornecimento de número de telefone do motorista aos pacientes da rede de saúde do Município, no que interessa a causa, possui a seguinte redação (destaquei):



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Art. 1º. Ficam obrigados os motoristas da saúde que realizam o transporte de pacientes para a realização de exames e consultas em outros municípios **a fornecer seu número de telefone aos pacientes transportados.**

Art. 2º - Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.

De início, o Princípio da Separação dos Poderes está insculpido no artigo 5ª da Constituição Estadual que, em consonância com o artigo 2º, da Constituição da República Federativa do Brasil, estabelece que *“São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”*.

Na lição de Celso Ribeiro Bastos: *“O princípio da separação dos poderes está consagrado em nosso Código Político desde 1824. Na constituição vigente, está no art. 2º, que diz: 'São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário'. Note-se que a Lei Maior refere-se a ele ainda uma vez no seu art. 60, § 4º, III. Cuida-se aí de enunciar quais as matérias insuscetíveis de serem objeto de uma emenda constitucional, dentre elas figura 'a separação dos poderes'. É, portanto, um princípio insuprimível da nossa Constituição. Isto*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

presta-se, sem dúvida, a revelar a importância que o constituinte lhe dispensou” (Curso de Direito Constitucional, 14ª edição, p. 302).

Ressalte-se o previsto no artigo 5º, § 2º, da Constituição Bandeirante: “*O cidadão, investido na função de um dos Poderes, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição*”.

Ademais, a Carta Constitucional Estadual de 1989, em seu artigo 47, estabelece:

Artigo 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;

(...)

XI - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

(...)

XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;

(...)

XIX - dispor, mediante decreto, sobre: (NR)

a) organização e funcionamento da administração



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos;

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos. (NR)

(...)

O respeitado doutrinador, Hely Lopes Meirelles (Direito Municipal Brasileiro, 2014, p. 633), acerca de iniciativa de lei no âmbito municipal, disciplina:

“Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental”

Extraí-se dessa lição, portanto, que o rol de matérias reservadas à iniciativa exclusiva do Poder Executivo é restritivo, dispondo a Constituição do Estado de São Paulo, em seu artigo 24:

Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

(...)

§2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX;

3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;

4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;

6 - Declarado inconstitucional, em controle concentrado, pelo Supremo Tribunal Federal.

Conquanto essa norma mencione o Governador do Estado, é aplicável aos Municípios nos termos do disposto no artigo 144, da Constituição Estadual, razão pela qual, o chefe do Poder Executivo Municipal tem iniciativa exclusiva apenas das leis que tratam das matérias mencionadas no artigo 47 da Constituição Bandeirante .

Na hipótese em tela, a norma combatida *“Dispõe sobre a obrigatoriedade do fornecimento de número de*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

telefone do motorista aos pacientes da rede de saúde no Município da Estância Turística de Tremembé”.

Em que pese a boa intenção de facilitar o transporte de pacientes do sistema público de saúde municipal, obrigar o servidor público por ele responsável ao fornecimento de seu telefone se consubstancia em evidente ato de gestão e funcionamento da Administração Municipal, reservado ao Chefe do Poder Executivo, por força do artigo 47, inciso XIX, alínea “a”, da Constituição Paulista:

XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;

(...)

XIX - dispor, mediante decreto, sobre: (NR)

a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos;

Ademais disso, o diploma normativo ora questionado não especifica se o número do telefone a ser fornecido pelo motorista é particular ou de aparelho que deva ser fornecido pela



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

prefeitura, o que, fere a garantia individual e fundamental de não violação da intimidade e da vida privada, insculpida no artigo 5º, inciso X, da Constituição Federal:

CRFB/88, art. 5º, 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;

Saliente-se que o direito à privacidade garante a autonomia do indivíduo em dirigir sua vida do modo que entender mais adequado, garantindo-se a esse indivíduo o controle das informações atinentes à sua vida doméstica (familiar e afetiva), aos seus hábitos, escolhas etc., não devendo se submeter ao crivo da opinião de terceiros.

A norma constitucional descrita acima, posta entre as garantias fundamentais, contempla a proteção da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas, direitos não referenciados de modo expreso no caput do dispositivo, mas que estão, sem dúvida, intimamente conectados ao direito à vida, notadamente a uma vida digna. Assim, decorrente dos direitos da personalidade, têm por objetivo resguardar a dignidade da pessoa



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

humana, prevista em documentos como a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948 (art. 12), a 9ª Conferência Internacional Americana de 1948 (art. 5º), a Convenção Europeia dos Direitos do Homem de 1950 (art. 8º) e a Convenção Panamericana dos Direitos do Homem de 1959.

Não se olvide que o progresso científico e o avanço da técnica, as intromissões na intimidade e na vida privada se agravaram, porquanto a tecnologia provoca um aumento desenfreado nas possibilidades e na velocidade do acesso à informação, levando, conseqüentemente, a uma maior fragilidade da esfera privada, da intimidade das pessoas.

De tal relevância esse direito, foi reconhecido também no artigo 21, do Código Civil: *“A vida privada da pessoa natural é inviolável, e o juiz, a requerimento do interessado, adotará as providências necessárias para impedir ou fazer cessar ato contrário a esta norma”*.

Buscando estabelecer a distinção entre os conceitos, foi engendrada a teoria das esferas (*Sphärentheorie*) do direito alemão . Essa teoria fragmenta a noção de privacidade em três

esferas concêntricas chamadas de *Privatsphäre*, *Intimsphäre* e *Geheimsphäre* (esfera privada, íntima e secreta). Dentro da esfera **privada** estão contidas as outras duas esferas, sendo que nela estão contidos aspectos da vida da pessoa excluídos do conhecimento de terceiros, aproximando-se da noção de privacidade ou *privacy*. Na segunda esfera, da **intimidade**, estão contidos os valores do âmbito da intimidade, com acesso restrito a determinados indivíduos com os quais a pessoa se relaciona de forma mais intensa, mais próxima. Por fim, está a menor das esferas, a do segredo, referindo-se ao sigilo. Destarte, quanto mais interna for a esfera, mais robusta deve ser a proteção jurídica.

Ao realizar a distinção entre público e privado, Celso Lafer o faz em duas dimensões: a primeira, estabelece que o **público** é aquilo que afeta a todos, o comum, enquanto o **privado** se limita a uma ou a poucas pessoas. Na segunda dimensão, o **público** é aquilo que é acessível a todos, e **privado**, aquilo que é reservado e pessoal. Portanto, o direito à informação é limitado pela intimidade do indivíduo, ou seja, a informação só deve recair sobre aquilo que é público e diz respeito a terceiros.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

A garantia do direito ao respeito da vida privada se consubstancia no direito que cada pessoa tem de assegurar a paz e a tranquilidade de um lado de sua vida, ou seja, a parte da vida que não está consagrada a uma atividade pública.

Nesse sentido, a obrigação ao fornecimento do número do telefone privado do motorista fere a dimensão da sua vida privada, com o direito de preservá-la do **acesso a terceiros**.

Ademais disso, a tutela da vida privada foi reforçada com o advento da Emenda Constitucional nº 115, de 2022, que acrescentou ao artigo 5º, da Constituição de 1988, o seguinte direito fundamental: *"LXXIX - é assegurado, nos termos da lei, o direito à proteção **dos dados pessoais**, inclusive nos meios digitais"*.

No plano infraconstitucional, a Lei 13.079/2018, denominada Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), em seu artigo 5º, inciso I, estabelece: *"Para os fins desta Lei, considera-se: I - **dado pessoal**: informação relacionada a pessoa natural identificada ou identificável;"*. Como a identificação do telefone, seja número fixo o celular, consiste em dado pessoal, somente o titular pode autorizar e consentir seu fornecimento e divulgação, porquanto nos termos da garantia da sua privacidade, a disponibilização permite



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

que terceiros contate o titular do dado pessoal sem sua prévia autorização, infringindo a garantia constitucional da paz e a tranquilidade de sua vida privada.

Ressalte-se, neste ponto, trecho do parecer da douta Procuradoria-Geral de Justiça (fls. 55-57):

A doutrina constitucional mais abalizada indica quais são os fatores a serem valorados para definir se um determinado aspecto ou dado da vida pessoal é abrangido pela proteção constitucional dada à vida privada e íntima. É o que esclarecem Ingo Wolfgang Sarlet, Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero, ao se dedicarem ao tema do direito à intimidade e à privacidade em obra conhecida:

“Não sendo fácil, como em geral admitido, distinguir os diversos níveis de proteção do direito à privacidade, em especial o âmbito que diz respeito ao campo mais reservado da intimidade da vida pessoal e familiar (aquilo que em princípio não interessa ao Estado e às demais pessoas), da esfera mais aberta, ou seja, que diz com a inserção social do indivíduo, e desde logo reforçando a tese da insuficiência de qualquer categorização fechada, é possível, contudo, distinguir



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

um âmbito que, ao menos em princípio, é – já pela sua conexão com a dignidade da pessoa humana – absolutamente protegido, insuscetível portanto, de intervenção estatal, e uma esfera mais aberta, em que a pessoa se encontra entre pessoas e com elas interage, que, por sua vez, é passível de intervenção, desde que mediante estrita observância dos critérios da proporcionalidade e para salvaguardar outros direitos fundamentais ou bens e interesses constitucionalmente assegurados.

Por outro lado, sendo possível distinguir dados (informações) que dizem respeito, em primeira linha, a situações pessoais, tais como a orientação e as preferências sexuais, anotações em diários, entre outras, de informações em princípio mais triviais, necessário que não se sucumba à tentação de

considerar os dados de forma isolada, mas, sim, a partir de uma perspectiva integrada, que perceba os dados pessoais a partir da relação que possa existir entre eles, pois há casos em que dados (informações) aparentemente triviais podem, no âmbito de uma combinação de dados aparentemente aleatórios, implicar uma lesão do direito à privacidade.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Por derradeiro, é de se adotar o entendimento de que o critério (principal) de determinação do âmbito de proteção do direito à privacidade deverá ser material e não formal.

Com efeito, ao passo que, numa perspectiva estritamente formal, privado (ou íntimo) seria tudo aquilo que uma pessoa decide excluir do conhecimento alheio, de tal sorte que o âmbito de proteção da privacidade seria variável consoante a particular visão do titular do direito, de um ponto de vista material o direito à privacidade cobre os aspectos da vida pessoal que, de acordo com as pautas sociais vigentes, costuma ser tido como reservado e indisponível ao legítimo interesse do Estado e de terceiros, especialmente tudo que tiver que ficar oculto para assegurar ao indivíduos uma vida com um mínimo de qualidade. Que tal orientação não dispensa uma cuidadosa avaliação das circunstâncias de cada caso convém seja aqui lembrado”. (Curso de direito constitucional 9. ed., São Paulo: Saraiva, 2020, pp. 464-465).

Destarte, tanto pela **ofensa à reserva da administração**, quanto pela **ofensa ao direito constitucional à**



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

intimidade e a vida privada, a lei ora em análise está eivada de inconstitucionalidade.

Em face dessas razões, proponho, **seja julgada procedente** esta ação direta de inconstitucionalidade.

Figueiredo Gonçalves
relator