



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Registro: 2022.0000176408

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2201567-19.2021.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITA DO MUNICÍPIO DE VALINHOS, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "POR MAIORIA DE VOTOS, JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE EM PARTE. ACÓRDÃO COM O EXMO. SR. DES. FERNANDO TORRES GARCIA. VENCIDOS EM PARTE OS EXMOS. SRS. DES. MOREIRA VIEGAS (COM DECLARAÇÃO), CAMPOS MELLO, FÁBIO GOVÊA, JAMES SIANO, COSTABILE E SOLIMENE E MATHEUS FONTES. FARÃO DECLARAÇÃO DE VOTO VENCEDOR OS EXMOS. SRS. DES. LUCIANA BRESCIANI E GUILHERME STRENGER.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores FERNANDO TORRES GARCIA, vencedor, MOREIRA VIEGAS, vencido, RICARDO ANAFE (Presidente), COSTABILE E SOLIMENE, TORRES DE CARVALHO, LUCIANA BRESCIANI, ELCIO TRUJILLO, DÉCIO NOTARANGELI, MATHEUS FONTES, POÇAS LEITÃO, FELIPE FERREIRA, GUILHERME G. STRENGER, DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOVÊA, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO E CLAUDIO GODOY.

São Paulo, 23 de fevereiro de 2022

FERNANDO TORRES GARCIA

RELATOR DESIGNADO

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Nº 2201567-19.2021.8.26.0000

REQUERENTE: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE VALINHOS

REQUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

VOTO Nº 38.621

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Municipal nº 6.099/2021, de Valinhos – Vício de iniciativa não reconhecido – Invasão em matéria reservada à Administração Pública Municipal – Princípio constitucional da separação dos poderes – Artigos 5º, caput, 47, inciso XIV, e 144 da Constituição do Estado de São Paulo – Inconstitucionalidade material reconhecida – Dispositivo legal que torna pública lista de vacinados contra a Covid-19 – Desrespeito ao artigo 5º, inciso X, da Constituição Federal – Proteção constitucional à intimidade e à privacidade – Inconstitucionalidade caracterizada – Declaração de voto em parte divergente – Procedência em parte do pedido veiculado na ação direta de inconstitucionalidade.

O panorama debatido nesta ação direta de inconstitucionalidade envolve lei municipal que, dentre outras disposições, enseja a publicidade da lista de pessoas vacinadas contra a Covid-19, especificamente a Lei Municipal nº 6.099/2021, do Município de Valinhos:

Art. 1º. Fica instituído, no âmbito do plano municipal de vacinação



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

contra a covid-19, o sistema de transparência para o rastreamento das doses de vacina e para a identificação da população vacinada.

Parágrafo único. A presente Lei se aplica a todas as doses de vacina contra a covid-19 direcionadas ao Município de Valinhos e a todas as pessoas vacinadas por essas doses.

Art. 2º. Deverão ser divulgadas, na forma de dados abertos e em plataforma centralizada, pelo órgão gestor municipal do Sistema Único de Saúde – SUS em Valinhos, as seguintes informações:

I - no que se refere a cada lote de doses de vacina encaminhado:

- a) identificação do lote;*
- b) quantidade de doses encaminhadas no lote;*
- c) identificação do responsável pelo transporte do lote até o município;*
- d) quantidade de doses ainda disponíveis no lote;*

II - no que se refere à população vacinada:

- a) identificação do indivíduo vacinado, devendo constar, pelo menos, o seu nome completo ou os 6 (seis) primeiros dígitos do CPF;*
- b) data da vacinação;*
- c) local da vacinação;*
- d) grupo de vacinação a que pertence o indivíduo, seja qual for o seu grau de prioridade;*
- e) identificação do profissional que qualificou o indivíduo como pertencente a tal grupo de vacinação;*
- f) identificação do profissional que aplicou a dose de vacina;*
- g) identificação do lote ao qual pertence a dose de vacina aplicada.*

§ 1º Para os fins desta Lei, são considerados dados abertos os dados acessíveis ao público, disponibilizados em meio digital, estruturados em formato aberto, processáveis por máquina, referenciados na internet e disponibilizados sob licença aberta que permita sua livre utilização, consumo ou cruzamento, sem



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

necessidade de qualquer tipo de identificação para acessá-los, bastando creditar a fonte.

§ 2º No que se refere aos lotes em posse do Município ainda não repassados às unidades de vacinação, deverão ser divulgadas tão somente as informações constantes nas alíneas “a” e “b” do inciso I do caput deste artigo.

Art. 3º. Os dados referidos nesta Lei deverão ser atualizados em intervalos não superiores a 24 (vinte e quatro) horas.

Art. 4º. Na base de dados divulgada, deverá estar disposta a designação explícita do responsável ou responsáveis pela publicação, atualização, evolução e manutenção dos dados, incluída a prestação de assistência sobre eventuais dúvidas.

Art. 5º. Os efeitos desta Lei retroagem a data do recebimento do primeiro lote de doses da vacina, devendo os dados anteriores à sua publicação ser divulgados em até 20 (vinte) de sua entrada em vigor.

Art. 6º. As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 7º. Esta lei entra vigor 15 (quinze) dias após a data de sua publicação.

O relator sorteado, DESEMBARGADOR MOREIRA VIEGAS, estabeleceu que, **in casu**, não há vício de iniciativa, parlamentar, a ensejar inconstitucionalidade, tendo em vista que a norma impugnada não trata da estrutura ou da organização de órgãos do Poder Executivo Municipal ou do regime jurídico de seus servidores, o que está em harmonia com o Tema nº 917 de repercussão geral, do Supremo Tribunal Federal, **in verbis**:

*“Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2.
Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, reputou constitucional a questão. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. No mérito, por maioria, reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria, vencido o Ministro Marco Aurélio. Não se manifestaram os Ministros Celso de Mello e Rosa Weber.” (RE nº 878911, j.29.09.16 DJ-e de 11.10.16 - Relator Ministro GILMAR MENDES).

Por outro lado, o nobre relator considerou que a referida lei municipal impõe determinada conduta ou obrigação ao Poder Executivo Municipal no que toca à atualização dos dados em intervalos não superiores a vinte e quatro horas, na forma do respectivo artigo 3º, tudo a caracterizar afronta aos artigos 5º, **caput**, 47, inciso XIV, e 144 da Constituição do Estado de São Paulo.

E, com efeito, tal disposição da lei atacada não está em



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

consonância com os princípios constitucionais da reserva da administração e da separação dos poderes, a emergir, portanto, inconstitucionalidade por inequívoca ofensa aos artigos 5º, **caput**, 47, inciso XIV, e 144 da Constituição do Estado de São Paulo. É dizer, a imposição legal indicada acaba por invadir matéria reservada à Administração Municipal, com interferência na organização e na gestão que cabe apenas ao Poder Executivo local.

Aqui, cumpre reconhecer uma tênue diferença entre o que poderia ser caracterizado como vício de iniciativa legislativa na forma do Tema nº 917 de repercussão geral do Supremo Tribunal Federal, acima exposto, e o entendimento aqui defendido, consubstanciado do reconhecimento de invasão a assunto reservado ao Poder Executivo Municipal. De toda forma, o entendimento consolidado no Órgão Especial desta Corte deve prevalecer, a denotar que essa invasão em matéria restrita à Administração Municipal possui diversa natureza e abrange a imposição de dificuldades na gestão ou de específicas obrigações não planejadas pelo administrador, assim como que aquele vício de iniciativa deve ser admitido em situações excepcionais.

Mas não é só.

Existe outro ponto a fundamentar a divergência que encaminho. O DESEMBARGADOR MOREIRA VIEGAS não vislumbrou ofensa ao artigo 5º, inciso X, da Constituição Federal no que diz respeito à divulgação da lista do nome dos vacinados, prevista no artigo 2º, inciso II, alínea “a”, do diploma legal em tela. E, aqui, incide novamente o artigo 144 da Constituição do Estado de São Paulo.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Assim, desde logo observo que a publicidade está prevista como princípio da Administração Pública no artigo 37, **caput**, da Constituição Federal. Da mesma forma, no artigo 111 da Constituição do Estado de São Paulo. Nesse contexto, deve ser respeitada até mesmo no que tange aos mais variados aspectos do combate à atual pandemia, desde que, por evidente, respeitadas outras normas constitucionais. Daí, preservados dados pessoais, a divulgação pode acontecer.

Por outro lado, a divulgação do nome completo de pessoas vacinadas contra a Covid-19, ou de outros dados evidentemente pessoais, por força de leis municipais dessa natureza não está em harmonia com a proteção à intimidade e à privacidade que decorre exatamente do artigo 5º, inciso X, da Constituição Federal, é dizer, de um direito fundamental de primeira dimensão ou geração.

Em realidade, no específico item da divulgação de dados pessoais, existe um aparente conflito entre normas constitucionais: publicidade x intimidade. Ocorre que isso pode ser superado pelo sopesamento das normas constitucionais, exposto com precisão por Robert Alexy, e isso quando da menção a um processo julgado pelo Tribunal Constitucional Federal alemão e no qual estava em debate um possível conflito entre a proteção à personalidade e a liberdade de informação:

“Esse 'conflito' – como o Tribunal Constitucional Federal costuma chamar esse tipo de colisão – não é solucionado por meio da declaração de invalidade de uma das duas normas, mas por meio do 'sopesamento', no qual nenhum dos



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

princípios – nesse contexto, o Tribunal Constitucional Federal chama-os de 'valores constitucionais' – 'pode pretender uma precedência geral'. Ao contrário, é necessário 'decidir qual interesse deve ceder, levando-se em consideração a configuração típica do caso e suas circunstâncias especiais'. Uma descrição mais inequívoca de uma colisão entre princípios dificilmente seria possível. Duas normas levam, se isoladamente consideradas, a resultados contraditórios entre si. Nenhuma delas é inválida, nenhuma tem precedência absoluta sobre a outra. O que vale depende da forma como será decidida a precedência entre elas sob a luz do caso concreto. É necessário notar, neste ponto, que à já mencionada variedade de formas de se denominar os objetos do sopesamento deverá ser acrescentada mais uma, a dos 'valores constitucionais'” (in Teoria dos Direitos Fundamentais, São Paulo: Malheiros Editores, 2017, 2ª ed., p.100/101 - grifei).

Nesse sentido, no caso concreto, nada a justificar a específica publicidade do nome completo de uma pessoa vacinada, permanece apenas a proteção à intimidade. Em outras palavras, sem reconhecimento da invalidade de uma norma por conta de outra, ou de um valor por conta de outro, reconheço somente que, na específica situação tratada neste feito, prevalece a intimidade do cidadão vacinado. E curiosamente a lei municipal, em certa medida, resguarda a privacidade do munícipe quando prevê a divulgação apenas dos seis primeiros dígitos do seu CPF.

Outra abordagem pode ser feita. De efeito, a divulgação de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

informes pessoais preconizada pela lei municipal vai de encontro aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. Com relação a tais princípios, relevante a ponderação de Luís Roberto Barroso:

*“Na lição de Robert Alexy, a proporcionalidade ou razoabilidade desdobra-se, por sua vez, em três máximas parciais, ou subprincípios: (a) adequação; (b) necessidade ou vedação do excesso; (c) proporcionalidade em sentido estrito ou sopesamento. Um ato administrativo, legislativo ou judiciário viola a proporcionalidade ou razoabilidade, segundo esses três subprincípios, caso: (a) não haja **adequação** entre o fim perseguido e o instrumento empregado; (b) a medida não seja exigível ou necessária, havendo meio alternativo menos gravoso para chegar ao mesmo resultado (**necessidade ou vedação do excesso**); (c) os custos da medida superem os benefícios, ou seja, o que se perde com o ato é de maior relevo do que aquilo que se ganha (**proporcionalidade em sentido estrito ou sopesamento**)” (in Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: Os Conceitos Fundamentais e a Construção do Novo Modelo, São Paulo: Saraiva, 4^a ed., p.329).*

Ora, dentre esses parâmetros, exsurge a preponderância da vedação ao excesso, visto que inequivocamente desproporcional e excessivo divulgar o nome completo de pessoas, até mesmo de crianças e adolescentes, em benefício da publicidade e da transparência. Ademais, a publicidade e a transparência podem ser preservadas de outras formas.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Enfim, com o reconhecimento da inconstitucionalidade material, recentes julgados deste Órgão Especial: a) ADI nº 2133878-55.2021.8.26.0000, Rel. DESEMBARGADOR TORRES DE CARVALHO, j.27.10.21; b) ADI nº 2112707-42.2021.8.26.0000, Rel. Designado DESEMBARGADOR EVARISTO DOS SANTOS, j.1º.12.21; c) ADI nº 2085886-98.2021.8.26.0000, Rel. DESEMBARGADOR FRANCISCO CASCONI, j. 02.02.22. Com relação a este último e recentíssimo precedente, há espaço para a transcrição da respectiva ementa:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 3.699, DE 13 DE ABRIL DE 2021, DO MUNICÍPIO DE ITÁPOLIS/SP, QUE 'TORNA PÚBLICA A LISTA DE VACINAÇÃO CONTRA COVID-19 NO MUNICÍPIO DE ITÁPOLIS' – LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR – CONFORMIDADE AOS ARTIGOS. 5º, 24, § 2º, 47, INCISOS I, II, XIV E XIX, ALÍNEA 'A', DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO – VÍCIO DE INICIATIVA NÃO CARACTERIZADO, POIS A NORMA IMPUGNADA NÃO VERSA SOBRE A ESTRUTURA OU ORGANIZAÇÃO DE ÓRGÃOS DO EXECUTIVO OU REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS – TESE FIXADA EM REPERCUSSÃO GERAL NO ÂMBITO DO C. STF – TEMA Nº 917 – ARE. 878.911/RJ – TEMA RELACIONADO À PUBLICIDADE DOS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, NO CONTEXTO DA PANDEMIA 'COVID-19' – ORIENTAÇÃO JURISPRUDENCIAL DO C. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DESTES C. ÓRGÃO ESPECIAL – RESSALVA EM RELAÇÃO À NORMA DO ARTIGO 3º, QUE



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

IMPÕE OBRIGAÇÃO AO EXECUTIVO QUANTO À PERIODICIDADE DE ATUALIZAÇÃO DA LISTA – DIREITO À PRIVACIDADE (ARTIGO 5º, INCISO X, DA CR) QUE DEVE SER RESPEITADO – INVIÁVEL DIVULGAÇÃO DO NOME COMPLETO DOS MUNICÍPES VACINADOS – PRETENSÃO PROCEDENTE EM PARTE”.

Oportuna ainda a observação de Nelson Nery Jr. e Georges Abboud:

*“A intimidade tem **status** de direito fundamental em nosso ordenamento constitucional, tanto assim é que a própria publicidade dos atos pode ser mitigada para assegurar a intimidade das pessoas (CF 5.º LX)” (in Direito Constitucional Brasileiro, São Paulo: Editora Revista dos tribunais, 2017, p.296).*

Por conseguinte, a norma municipal em tela, no aspecto que permite essa divulgação, deve ser afastada da ordem jurídica com o reconhecimento de sua inconstitucionalidade.

O controle em tela tem por foco, à evidência, eventual violação a normas constitucionais estaduais, de acordo com o artigo 125, § 2º, da Constituição Federal. Aqui, o único parâmetro de controle admissível em ações dessa natureza.

De toda sorte, ainda que **a latere**, vislumbra-se desrespeito à Lei Geral da Proteção de Dados Pessoais, a Lei nº 13.709/2018. E isso pode



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

ser considerado um elemento a mais a autorizar a conclusão formada pelo desrespeito ao direito à intimidade, este sim de caráter constitucional. É dizer, a utilização do referido diploma legal federal servirá apenas como auxílio à verificação de possível desrespeito à intimidade do cidadão. Nesse diapasão, da análise dos correspondentes artigos 5º, inciso II, 11 e 14, verifica-se que os dados de vacinação ligados à saúde do indivíduo devem ser classificados como sensíveis, seguindo-se que só podem ser tratados com o específico e destacado consentimento do interessado, ou na hipótese de diversa base legal.

Com relação a crianças e adolescentes, a divulgação dos nomes parece ser ainda mais duvidosa. Daí, com a mesma ressalva da menção à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, vale a referência ao artigo 17 do Estatuto da Criança e do Adolescente:

“O direito ao respeito consiste na inviolabilidade da integridade física 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”.

Por outro lado, nada sugere a indispensabilidade da divulgação do nome completo dos vacinados ou de qualquer outro dado pessoal para o êxito da política pública de vacinação contra a Covid-19. A importância da vacinação é inequívoca e as estatísticas oficiais comprovam sua eficácia.

Ocorre que não é esse o ponto discutido, destacando-se que não existe um conflito entre o princípio constitucional de proteção à



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

privacidade e o direito coletivo à saúde. Neste processo, o assunto envolve somente a publicidade ao nome dos vacinados. Só isso.

É dizer, sou plenamente favorável à vacinação e às correspondentes políticas públicas. Todavia, não vislumbro, para tanto, a imprescindibilidade da divulgação do nome completo de vacinados, inclusive crianças e adolescentes.

Aliás, o cenário pode ser diverso: a obrigatoriedade da divulgação de dados pessoais sensíveis pode ensejar um desestímulo à vacinação, mormente em um mundo conflituoso como o nosso, no qual um simples ato dinamizado à proteção à saúde ganha contornos políticos. O indivíduo, nessa difícil quadra, de forma legítima, pode pretender que sua opção pela vacinação não seja divulgada e utilizada para fins diversos.

Claro está que o próprio ato de aplicação da vacina é público, presenciado por terceiros. Ocorre que não há padrão de comparação entre essa situação, de, digamos, restrita publicidade, com a publicidade inerente ao **site** de uma prefeitura ou a plataformas semelhantes.

Importante ponderar que a publicidade, **in casu**, está ligada ao necessário controle social que deve existir em relação às políticas públicas inerentes ao combate à Covid-19. Entrementes, isso deve ser efetuado em consonância com a proteção aos direitos fundamentais.

Existe, nesse aspecto, sensível preocupação com o respeito às prioridades na vacinação. Todavia, insta frisar que os dados necessários ficam registrados nos órgãos competentes. Daí, em caso de alguma investigação e



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

com observância às normas incidentes, tais registros poderão ser acessados por quem a tanto autorizado.

Ante o exposto, pelo meu voto, **julgo procedente em parte** o pedido veiculado nesta ação a fim de declarar a inconstitucionalidade dos artigos 2º, inciso II, alínea “a”, aqui com relação à expressão “o seu nome completo”, e 3º, ambos da Lei Municipal nº 6.099/2021, de Valinhos, e isso por desrespeito ao artigo 5º, inciso X, da Constituição Federal, assim como aos artigos 5º, **caput**, 47, inciso XIV, e 144 da Constituição do Estado de São Paulo, nos termos acima expostos e com efeitos **ex tunc**.

FERNANDO ANTONIO TORRES GARCIA
Corregedor Geral da Justiça
Relator Designado