

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE
CURSO DE DIREITO

GABRIELLE CRISTINA RUBIRA

IMPLICAÇÕES CONSTITUCIONAIS DA FORMULAÇÃO DE PROJETOS DE LEI
ESTADUAIS PARA IMPLANTAÇÃO DE MULTA POR FAKE NEWS SOBRE COVID-19

São Paulo

2021

GABRIELLE CRISTINA RUBIRA

**Implicações Constitucionais da Formulação de Projetos de Lei Estaduais para
Implantação de Multa por Fake News sobre Covid-19**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Curso de Graduação em Direito da Universidade
Presbiteriana Mackenzie, unidade Higienópolis,
como requisito parcial para a obtenção do grau de
Bacharel em Direito.

ORIENTADOR: Prof. Dr. Paulo Adib Casseb

São Paulo

2021

GABRIELLE CRISTINA RUBIRA

IMPLICAÇÕES CONSTITUCIONAIS DA FORMULAÇÃO DE PROJETOS DE LEI
ESTADUAIS PARA IMPLANTAÇÃO DE MULTA POR FAKE NEWS SOBRE COVID-19

Dissertação apresentada ao Programa de
Graduação em Direito da Universidade
Presbiteriana Mackenzie, como requisito parcial à
obtenção de título em Bacharel em Direito.

Aprovada em

BANCA EXAMINADORA

Profº. Dr. Paulo Adib Casseb
Universidade Presbiteriana Mackenzie

Profº. Dr. Hermann Herschander
Universidade Presbiteriana Mackenzie

Profº. Dr. Rodrigo da Cunha Lima Freire
Universidade Presbiteriana Mackenzie

*À Fonte Criadoura que me deste a Luz e o
Amor, e que faz de mim uma de suas moradas.*

AGRADECIMENTOS

Primordialmente à espiritualidade que me acompanha por toda vida, me guiando, elucidando e confortando nos momentos de dores e frustrações, conduzindo-me ao Amor e à Luz da Fonte Criadora que há em tudo e em todos que existem.

Ao curso de graduação em Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie que, além de ofertar-me essa oportunidade de excelência, mudou a história de toda minha família, subsidiando recursos para que minha mãe, décadas atrás, obtivesse uma chance de mudar de vida e, com seu sucesso, pôde por si própria amparar meus estudos e, anos atrás, os de meu irmão nessa mesma graduação.

À meus pais, meu irmão, meu namorado, toda minha família, amigos e colegas de graduação pelos exemplos e ensinamentos que me transmitem, bem como pelo apoio e suporte em toda essa trajetória acadêmica nos momentos de dificuldades e de elaboração desse trabalho.

Ao excepcional corpo docente da Universidade que me acompanhou até o presente momento, compartilhando seus ensinamentos e experiências conosco, alunos, disponibilizando-se como uma essencial rede de apoio e de conhecimentos.

Ao meu orientador Dr. Prof^o. Paulo Adib Casseb por aceitar conduzir o meu Trabalho de Conclusão de Curso.

“Fazer o que gostamos é uma conexão com o Divino, e a conexão com o Divino é uma conexão com o Amor”

(Halu Gamashi)

RESUMO

O fenômeno das *fake news* é uma realidade do mundo contemporâneo, especialmente com o advento das grandes redes sociais que propiciam uma frenética e ampla comutação de informações, nunca antes experienciado pela humanidade. Contudo, notório que apesar de sempre eminentemente presentes, as *fake news* constituem um verdadeiro perigo à democracia e, portanto, à saúde de um Estado Democrático de Direitos, tal como o Brasil. Além disso, a desafiadora pandemia causada pela Covid-19, decretada no ano de 2020, trouxe novas dificuldades a serem enfrentadas pelo mundo tornando necessária a aplicação de diversas medidas de enfrentamento à doença por diversos países. Nesse contexto pandêmico e, considerando a volumosa quantidade de *fake news* produzidas relativas ao assunto, bem como sua ameaça à saúde e vida de toda a população, diversos estados passaram a formular leis, concebendo multa contra quem disseminasse tais notícias. Assim sendo, o presente trabalho possui como finalidade básica o aprofundamento da compreensão das implicações constitucionais do exercício legislativo estadual quanto à formulação de leis que visam a aplicação de multa em casos de *fake news* de Covid-19, empregando uma análise jurídica, doutrinária e jurisprudencial de diversos institutos constitucionais. A priori, elucida-se a repartição de competências com seus diversos desdobramentos intuindo verificar a pertinência do exercício estadual da formulação das referidas leis. Adiante, os direitos fundamentais seguem como outro aspecto de relevância, especialmente no que concerne à valoração do direito à liberdade de expressão com o direito à informação e o direito à saúde e, outrossim, apresentando a implicação do poder de polícia nesse contexto de proteção aos direitos fundamentais. Frisa-se que a abordagem metodológica adotada é a qualitativa e o método utilizado é o indutivo.

Palavras-chave: “competência legislativa estadual”; “*fake news*”; “*covid-19*”; “direitos fundamentais”.

ABSTRACT

The fake news's phenomenon it's a reality of the contemporary world, especially with the major social networks advent that provides a frenetic and wide commutation of information, never experienced by humanity. However, it is notorious that although always eminently present, fake news constitute a real danger to democracy and, therefore, to the health of a Democratic State of Rights, such as Brazil. Moreover, the challenging pandemic caused by Covid-19, decreed in the year 2020, brought new difficulties to be faced by the world, making necessary various measures application to confront the disease by several countries. In this pandemic context and, considering the large amount of fake news produced on this subject, as well as its threat to the health and life of the entire population, several states began to formulate laws, conceiving fines against those who disseminate those types of information. Therefore, the present work has as its basic purpose the understanding of the constitutional implications of the state legislative exercise regarding the law's formulation that aim at the application of fines to Covid-19's fake news cases, employing a legal, doctrinal and jurisprudential analysis of several constitutional institutes. At first, the competence's division is elucidated with its several unfolding intending to verify the state's pertinence exercise of the formulation to those types of laws. Subsequently, fundamental rights are another relevant aspect, especially regarding the valuation of the right to freedom of expression with the right to information and the right to health and presenting the implication of the police power in this context of fundamental right's protection. It is emphasized that the methodological approach adopted is qualitative and the method used is inductive.

Keywords: "state legislative competence"; "*fake news*"; "covid-19"; "fundamental rights".

SUMÁRIO

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | INTRODUÇÃO | 9 |
| 2 | DA REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS | 11 |
| 2.1 | DA REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA..... | 11 |
| 2.1.1 | Das Características do Federalismo Brasileiro..... | 13 |
| 2.1.2 | Do Princípio da Preponderância do Interesse | 15 |
| 2.1.3 | Das Técnicas de Repartição de Competências..... | 15 |
| 2.2 | DAS CLASSIFICAÇÕES DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS | 16 |
| 2.2.1 | Quanto à Forma..... | 17 |
| 2.2.2 | Quanto ao Conteúdo | 18 |
| 2.2.3 | Quanto à Origem..... | 18 |
| 2.2.4 | Quanto à Extensão..... | 18 |
| 2.2.5 | Da Repartição de Competências dos Estados | 20 |
| 3 | DA JURISPRUDÊNCIA DE TRIBUNAIS SUPERIORES EM MATÉRIA DE SAÚDE E REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS..... | 24 |
| 3.1 | DA COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR SOBRE A PROIBIÇÃO AO FUMO EM AMBIENTES INTERNOS | 24 |
| 3.2 | DA COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR SOBRE OS PLANTÕES FARMACÊUTICOS | 27 |
| 3.3 | DA COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR SOBRE A COVID-19..... | 30 |
| 4 | DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS EM VALORAÇÃO NA TEMÁTICA | 37 |
| 4.1 | DO DIREITO À LIBERDADE DE EXPRESSÃO | 38 |
| 4.2 | DO DIREITO À INFORMAÇÃO | 40 |
| 4.3 | DO DIREITO À SAÚDE..... | 42 |
| 4.4 | DA POSIÇÃO DOUTRINÁRIA E JURISPRUDENCIAL SOBRE OS DIREITOS FUNDAMENTAIS NA TEMÁTICA | 43 |
| 4.4.1 | Da Colisão de Direitos Fundamentais | 43 |
| 4.4.2 | Dos Deveres Fundamentais..... | 46 |
| 4.4.3 | Da Limitação à Liberdade de Expressão | 47 |
| 4.4.4 | Das <i>Fake News</i> e suas Inferências nos Direitos Fundamentais | 48 |
| 5 | DO PODER DE POLÍCIA EM MATÉRIA DE SAÚDE | 55 |
| 6 | CONCLUSÃO | 58 |
| | REFERÊNCIAS | 61 |

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho lida com um dos maiores desafios da atual sociedade da informação, as *fake news* (notícias falsas), especialmente considerando a rápida e ampla disseminação de tais conteúdos possibilitadas pelas hodiernas mídias sociais. Suas implicações quanto às violações e ameaças à democracia, princípios, garantias e valores constitucionais são notórias e preocupantes, inclusive vislumbrando seu desserviço quanto à saúde de um Estado Democrático de Direitos.

Além de tudo, o ano de 2020 apresentou a todo o globo um novo desafio a ser superado, a pandemia pela Covid-19. Assim, decretou-se no país o estado de calamidade pública e novas e urgentes medidas de enfrentamento da doença e suas implicações na sociedade precisaram ser adotadas.

Nesse cenário, diante das incertezas e dos diversos sentimentos negativos acometidos a todos nesse período, muitos passaram a disseminar notícias fraudulentas sobre o assunto violando não somente o direito à informação, constitucionalmente estabelecido, como também gerando um problema maior de saúde, em uma perspectiva na qual este já se encontrara fragilizada, lesionando e ameaçando, portanto, outras disposições constitucionais.

Assim, diante da necessidade de medidas emergenciais de enfrentamento da pandemia causada pelo novo coronavírus, muitos estados, na tentativa de minimizar os danos causados pelas *fake news* a respeito da pandemia e seus assuntos correlatos, passaram a legislar sobre a implantação de multa por tais atos e, diante disto, o presente trabalho busca analisar as implicações constitucionais decorrentes dessa atuação legislativa estadual.

Nesse contexto, a priori, há o deslinde das inferências do fenômeno da repartição de competências, constadas da Constituição Federal de 1988, à esses movimentos legislativos por parte dos estados para implantar multa por *fake news* sobre Covid-19. Sucessivamente, exemplificando a base teórica disposta sobre o instituto da repartição de competências, decorre uma análise de decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal sobre a disciplina aplicada a casos concretos no âmbito da saúde.

O exame dos direitos fundamentais atrelados à questão, por sua vez, será abordado na perspectiva de, compreendidos seus conceitos e desdobramentos, possa-se aferir a ponderação mais adequada entre eles no caso, buscando-se constatar os entendimentos doutrinários e jurisprudenciais nesse sentido. Ademais, o conceito e as repercussões das *fake news* serão trabalhados com o intuito de compreender o que é o fenômeno, como ele acontece e de que modo ocorre suas implicações nos direitos fundamentais e no Estado Democrático de Direitos.

Com isso resta, em última análise, a elucidação do instituto do poder de polícia oriundo do direito administrativo, com implicações no direito constitucional, no sentido de compreender de que maneira a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios podem valer-se do mecanismo do poder de polícia para assegurar a proteção de direitos fundamentais na problemática proposta.

Assim sendo, há o almejo da construção de uma visão harmônica de todos os desdobramentos da Constituição Federal relevantes como meio de solução e compreensão do fenômeno da formulação de projetos de lei estaduais visando a aplicação de multa em casos de *fake news* sobre Covid-19, especialmente considerando a singularidade, excepcionalidade e o caráter principiante da questão presente, haja vista ser ainda tema muito recente.

2 DA REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS

A pandemia causada pelo novo coronavírus ocasionou uma série de medidas de enfrentamento emergencial pelo poder público. Nesse contexto, com o intuito de evitar a desinformação causada pelas *fake news*, especialmente quando de conteúdo de saúde sobre a Covid-19, muitos estados passaram a legislar regulando e sancionando, por meio de multas, o fenômeno. A título exemplificativo podemos citar os estados do Acre, Ceará, Paraíba, Roraima e Rio Grande do Norte que já aplicaram tal medida além de demais estados que já abarcaram o assunto nas suas respectivas Assembleias Legislativas¹.

Consoante contexto apresentado, a elaboração de projetos de lei estaduais que visam a aplicação de multa pelas denominadas *fake news*, tangencia, entre outros pontos do texto constitucional, o regulamento da repartição de competências, mais precisamente das denominadas competências legislativas. Nesse ponto, importante observar que o instituto jurídico de repartição de competências é considerado pela doutrina majoritária como um dos pilares para a averiguação do Estado Federal, tal como é o Brasil.

Posto isto, resta oportuno compreender de que modo ocorre o fenômeno de distribuição de competências entre os entes federativos no país para que, assim, considerando o assunto central de saúde abordado na problemática, assimilar se de fato, à luz da Constituição Federal de 1988, os estados possuem pertinência temática para tratar do assunto em suas esferas legislativas.

2.1 DA REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

Em um primeiro momento, com o fim de analisar a repartição de competências da República Federativa do Brasil, importante compreender o instituto da federação e considerar o tipo de federação da qual o Brasil é adepto, seu modelo de repartição de competências, bem como os princípios orientadores do tema para que, assim, se estabeleça uma compreensão da lógica de funcionamento da repartição de competências no país.

¹ Cf. CAESAR, Gabriela. **Coronavírus: 21 estados e o DF propõem projetos para multar quem divulga ‘fake news’ na pandemia:** Levantamento do G1 mostra que as regras para penalizar a publicação de informações falsas já estão valendo em cinco desses estados: Acre, Ceará, Paraíba, Roraima e Rio Grande do Norte. Especialistas dizem ter preocupação com a liberdade de expressão, propõem debate mais amplo sobre a regulação da desinformação no Congresso e destacam experiências internacionais. In: G1: Política. [S. l.], 17 maio 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/17/coronavirus-21-estados-e-o-df-propoem-projetos-para-multar-quem-divulga-fake-news-na-pandemia.ghtml>>. Acesso em: 14 out. 2021.

Nesse sentido, nota-se que o próprio conceito de federalismo demanda uma distribuição de poder entre os entes federativos e essa distribuição de poder, por sua vez, é destacada na instituição da repartição de competências. Fernanda Almeida elucida nesse ponto que “*a federação, a rigor, é um grande sistema de repartição de competências*”².

Manoel Gonçalves Ferreira Filho, por sua vez, contribui afirmando que “*o Estado federal é uma confederação insolúvel*”³, ou seja, uma reunião de Estados impossibilitada de desagregação e assentada com base em uma Constituição do todo, a Constituição Federal, que, por sua vez, alude a divisão do poder entre o todo, a Federação, com seus demais componentes, os Estados-membros.

Além disso, atesta o jurista que os Estados-membros, apesar de não possuírem soberania e, portanto, independência, gozam de autonomia haja vista o poder de autodeterminação em seus respectivos espaços territoriais⁴, compondo essa autonomia, ainda, a capacidade de auto-organização e de autogoverno que os Estados-membros possuem⁵. Nesse ponto, o autor enfatiza que o modo e as peculiaridades de atuação dessa autonomia pelos componentes da federação é aquela fornecida pela Constituição Federal.

Ademais, no que concerne a este poder distribuído à margem da repartição de competências, a doutrina tradicional, conforme elucida Ferreira Filho⁶, sistematiza que este poder é, em conjunto com o território e a soberania, um elemento essencial do Estado, traduzindo-se, por sua vez, no cumprimento das normas estatais de modo efetivo e eficaz. Além disso, o autor faz uma acertada colocação ao afirmar que⁷:

(...) em todo e qualquer Estado, o poder é relativamente centralizado (...) numa medida maior ou menor, a criação do direito, seja o estabelecimento das normas gerais, seja o de normas individuais, é reservada ao órgão central, ao “governo (...). (FERREIRA FILHO, 2020, p. 46)

Desse modo ilustra a inevitabilidade da descentralização do poder em uma organização estatal. O jurista salienta, ainda, no que concerne à descentralização, esta é um “*importante*

² ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**, 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 14. ISBN: 9788522480692. Disponível em: <<https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522480692/>>. Acesso em: 04 nov. 2021.

³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 41. ed. rev. atual. e aum. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 46. ISBN 978-85-309-8819-3. Disponível em: <[https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530991845/epubcfi/6/2\[%3Bvnd.vst.idref%3Dcover\]!/4/2/2%4052:84](https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530991845/epubcfi/6/2[%3Bvnd.vst.idref%3Dcover]!/4/2/2%4052:84)>. Acesso em: 10 nov. 2021.

⁴ *Ibidem*, p. 46.

⁵ *Ibidem*, p. 59.

⁶ *Ibidem*, p. 41.

⁷ *Ibidem*, p. 45.

instrumento de eficiência governamental (...) no entanto, é também uma fórmula de limitação do poder”⁸, atribuindo à descentralização de poder a causa de verificação de eficiência governamental e, concomitantemente, um modo de freio do poder.

2.1.1 Das Características do Federalismo Brasileiro

Para analisarmos o fenômeno da repartição de competências no Brasil necessário estabelecer, previamente, os modelos existentes destes, bem como os tipos de federalismos postos pela doutrina. Nesse sentido, Paulo Mohn⁹ aponta haver o modelo clássico e modelo moderno de repartição de competências. O primeiro diz respeito à concepção de uma repartição horizontal de competências, atrelado a um federalismo dual, o segundo, em contrapartida, salienta uma repartição vertical de competências e um inerente federalismo cooperativo.

A repartição horizontal de competências, segundo o autor, é sinalizada pelas denominadas competências exclusivas e/ou privativas, ou seja, por uma nítida delimitação e divisão de competências entre os entes federativos, e neste sentido é que reside a pertinência da compreensão do termo federalismo dual. Mohn afirma, ainda, ser o caso das repartições materiais de competências, trazendo como exemplo a federação norte-americana.

O jurista explicita que a repartição vertical de competências, por sua vez, resulta como um contraponto à repartição horizontal na medida em que na repartição vertical vigora uma *“atuação coordenada entre as esferas federativas”*¹⁰, ou seja, há um compartilhamento das atribuições entre os entes, almejando-se uma distribuição funcional de competências entre eles, ocasionando o denominado federalismo cooperativo. A título exemplificativo manifesta-se as competências concorrentes, de âmbito legislativo, e as competências comuns, do ponto de vista administrativo ou material, conforme abordaremos melhor adiante na presente exposição.

Posto isto, o autor dispõe que a ocorrência do federalismo cooperativo não ocorre de modo harmônico entre os entes nos diversos Estados federais. No caso do Brasil, há de fato uma adequação ao modelo moderno de repartição de competências, ou seja, ao federalismo cooperativo, vulgo competências concorrentes e comuns preconizadas na Constituição Federal de 1988. No entanto, verifica-se do mesmo modo indícios da repartição horizontal de

⁸ *Ibidem*, p. 45.

⁹ MOHN, Paulo. **A Repartição de Competências na Constituição de 1988**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 47, n. 187, p. 216, jul/set 2010. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198704/000897830.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 6 maio 2021.

¹⁰ *Ibidem*, p. 217.

competências no ordenamento jurídico brasileiro haja vista, por exemplo, previsão das competências exclusivas e privativas no texto constitucional, havendo, portanto, uma convivência das duas espécies no país.

Ademais, o federalismo cooperativo, de acordo com Mohn¹¹, pode ser compreendido como um modelo de distribuição funcional de competências entre os entes. Nesse sentido, o autor cita Fernanda Dias Menezes de Almeida, com sua positiva interpretação quanto aos avanços na Constituição Federal de 1988 sobre a matéria, frisando que o Diploma de 1988 é “*potencialmente hábil a ensejar um federalismo de equilíbrio*”¹².

Para além do exposto, resta relevante compreendermos o nível de centralização dos poderes no Brasil. Nesse sentido, Raul Machado Horta afirma que “*a decisão a respeito da repartição de competências condiciona a fisionomia do Estado federal, para determinar os graus de centralização e de descentralização do poder federal*”¹³, ilustrando sabiamente a importância da repartição de competências para a definição do grau de centralização, ou não, de um Estado Federal.

Nesse aspecto, ainda, a doutrina tende a considerar que a formação do federalismo brasileiro ocorreu por meio de um movimento centrífugo, a contrário sensu do centrípeto, na medida em que tal processo ocorreu de dentro para fora, ou seja, a partir do estado unitário descentralizando-se para outros entes federativos.

Em decorrência disso, observa-se que no país há uma maior centralização de poderes e de atribuições de modo que a tendência no Brasil, portanto, é o movimento dos poderes serem emanados da União para os Estados, Distrito Federal e Municípios, sendo assim um federalismo, porém menos descentralizado. A esse respeito, Pedro Lenza¹⁴, quanto às tipologias do federalismo, classifica o Brasil como um país possuidor do federalismo por desagregação, ou segregação, quando se analisa sua formação histórica, justamente por conta deste movimento centrífugo de origem.

Nesse sentido, portanto, sabe-se que em decorrência desse fenômeno de origem, o federalismo brasileiro se caracteriza por uma maior atuação da União em detrimento à dos Estados e Municípios, havendo no país uma federação menos descentralizada no que diz respeito aos poderes vislumbrados por cada ente público, concentrando as atribuições, a priori, na União e desta se repartindo às outras entidades.

¹¹ *Ibidem*, p. 220.

¹² ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 2005, p. 77. Citado por MOHN, *ibidem*.

¹³ HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**, 3. Ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 308.

¹⁴ LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 478.

2.1.2 Do Princípio da Preponderância do Interesse

Não obstante o apresentado, apesar do poder partir sempre de uma perspectiva centrífuga e, portanto, centralizadora, não se trata o Brasil de um Estado Unitário, mas sim de um Estado Federativo em que convivem entes públicos possuidores de suas próprias atribuições e competências. Assim, para delimitá-los, utiliza-se o princípio geral norteador da preponderância do interesse como orientador de fixação de atribuições para cada entidade pública.

O princípio geral norteador da preponderância do interesse visa estabelecer as competências, conforme a própria nomenclatura induz, com base no predominante interesse do ente federativo. Desse modo, a priori, competirá à União matérias de interesse geral e nacional, aos Estados matérias de interesse regional, aos Municípios matérias de interesse local e ao Distrito Federal, em regra, conforme artigo 32, §1º, CF88, matérias de interesse regional bem como local, havendo em relação a este exceção no artigo 22, XVII, CF88.

Ocorre que, como bem passaremos a tratar no capítulo de jurisprudências dos tribunais superiores, muitos ministros constataam que o princípio da preponderância do interesse, apesar de basilar, muitas vezes demonstra-se insuficiente para solucionar casos concretos nos quais se haja uma complexidade de matérias a serem solucionadas, tornando-se necessária a exportação de outras diretrizes para a formulação de seus julgamentos.

2.1.3 Das Técnicas de Repartição de Competências

Para além do princípio geral norteador supramencionado, é relevante para a compreensão do tema constitucional central trabalhado o conhecimento das técnicas de repartição de competências para que, desse modo, haja a construção da concepção de como ocorre o instituto dentro de Estados Federais.

O autor José Afonso da Silva¹⁵ elenca tais técnicas da seguinte maneira: a) enumeração dos poderes da União, tendo os Estados os poderes remanescentes; b) enumeração dos poderes dos Estados, tendo a União os poderes remanescentes; e c) enumeração das competências das entidades federativas.

No caso do Brasil, contudo, apesar de evidenciar a inclusão na terceira técnica no que condiz às matérias tributárias, frisa a adoção no país, via de regra, de técnicas mais complexas,

¹⁵ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 39 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 01/2016, p. 482.

combinando a autonomia de cada ente federativo, nas suas respectivas competências, com a delimitação de conteúdos exclusivos e/ou privativos com possibilidade de delegação bem como, simultaneamente, áreas de competência concorrente e também suplementar, conforme será disposto adiante no presente trabalho em classificações das competências.

Nesse ponto de complexidade quanto ao modelo de competências adotado pela Constituição Federal de 1988, Fernanda Almeida acompanha o entendimento de Silva denotando que tal modelo é “*praticamente tudo o que já se experimentou na prática federativa*”¹⁶, seguindo com subseqüente exposição:

Estruturou-se, com efeito, um sistema complexo em que convivem competências privativas, repartidas horizontalmente, com competências concorrentes, repartidas verticalmente, abrindo-se espaço também para a partição das ordens parciais na esfera de competências próprias da ordem central, mediante delegação. (ALMEIDA, 2014, p. 58)

Ademais, a jurista, sintetizando as técnicas de repartição de competências, delimita que estas resultam de “*combinações diversas entre poderes enumerados, remanescentes e concorrentes*”¹⁷. Com isso, fundamenta que os denominados poderes enumerados são característicos do modelo clássico do federalismo norte americano, em que há a disposição dos poderes atribuídos à União e, por exclusão, estabelece-se os poderes dos Estados, germinando neste último a concepção das competências remanescentes. A autora afirma, ainda, que essa dinâmica se conecta intimamente à noção de repartição horizontal de competências.

Em contraponto, Almeida discorre que há as denominadas competências concorrentes, ou seja, competências em que os entes concorrem sobre as matérias, podendo dispor em conjunto de acordo com o que o ordenamento jurídico do respectivo Estado Federal estabelecer. Ou seja, nessa hipótese de técnica de repartição há poderes compartilhados entre os entes federativos, sendo, por sua vez, característicos do federalismo cooperativo.

2.2 DAS CLASSIFICAÇÕES DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS

O conceito de competência foi disposto por José Afonso da Silva como “*a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. Competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou*

¹⁶ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**, 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 58. ISBN: 9788522480692. Disponível em: <<https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522480692/>>. Acesso em: 04 nov. 2021.

¹⁷ *Ibidem*, p. 34.

entidades estatais para realizar suas funções”¹⁸. Ou seja, competência é o reflexo da distribuição dos poderes em uma organização pública em seus diversos níveis.

É possível atribuir às competências diversas modalidades. Preliminarmente, de acordo com o autor, constata-se a existência de dois grandes grupos, o da competência material, também denominada por outras doutrinas como não legislativa ou administrativa, que se desmembra em competência exclusiva e competência comum, e o da competência legislativa, fracionando-se em competência exclusiva, privativa, concorrente e suplementar. Observando por outro ângulo, é possível classificar as competências quanto à sua forma, conteúdo, extensão e origem, conforme passaremos a tratar adiante tomando-se como base, essencialmente, a obra de José Afonso da Silva.

2.2.1 Quanto à Forma

Silva¹⁹ assenta como um dos parâmetros de classificação das competências a forma, ou seja, o processo de distribuição das competências. Assim, no que tange à forma, as competências podem se distinguir em (1) competências enumeradas ou expressas, quando estas forem estabelecidas de modo explícito e direto pela Constituição Federal, em (2) competências reservadas ou remanescentes e residuais, quando não constarem expressamente no referido diploma legal e, por fim, (3) a competência implícita ou resultante como sendo aquela decorrente da própria natureza do ente público, inerentes portanto ao próprio exercício de seus direitos e atribuições constitucionalmente dispostos.

Fernanda Almeida²⁰, no que concerne a esta específica classificação ofertada por Silva, destaca sua especial atenção ao fato de ter o jurista diferenciado as competências remanescentes das competências residuais. Isto ocorre na medida em que a primeira acontece quando, por exclusão realizada à margem da enumeração de competências de um ente, emprega-se a competência a outra entidade. Na competência residual, em contrapartida, há a fixação a partir de eventuais resíduos restantes da enumeração de competência de outro ente. Posto isto a autora instiga que apesar de sinônimos, os termos foram utilizados para designar competências distintas.

¹⁸ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 39. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 483.

¹⁹ *Ibidem*, p. 484.

²⁰ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**, 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 65. ISBN: 9788522480692. Disponível em: <<https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522480692/>>. Acesso em: 04 nov. 2021.

2.2.2 Quanto ao Conteúdo

No que se refere à classificação das competências quanto ao conteúdo, podem ser distinguidas em quatro distintas espécies, quais sejam: (1) econômica; (2) social; (3) político-administrativa; (4) financeira; (5) tributária e; (6) internacional. Nesse sentido, o presente trabalho lida com competência de cunho social e político administrativo, haja vista tratar-se de saúde pública, direito à informação e repartição de competências.

2.2.3 Quanto à Origem

Considerando a origem das competências dispostas na Constituição Federal, pode-se estabelecer duas vertentes. A primeira é a denominada originária, quando a competência para determinada matéria, desde o início, é direcionada a uma certa entidade. Por outro lado, verifica-se a competência delegada, ocorrendo quando uma entidade delega competência originalmente sua a outro ente. Tal competência é assegurada no artigo 22, parágrafo único, da Constituição Federal.

2.2.4 Quanto à Extensão

As competências, no que se referem à extensão, podem ser divididas em cinco, são elas: (1) competência exclusiva; (2) competência privativa; (3) competência comum, cumulativa ou paralela; (4) competência concorrente; e (5) competência suplementar. Essa classificação, portanto, possui como parâmetro a participação, ou não, de um ou mais entes, tanto no âmbito da normatividade, como também da materialidade da atribuição.

Nota-se que essa é uma classificação de notória importância para o presente trabalho na medida em que estabelece distinções sobre as situações em que cabe, ou não, a atuação conjunta de um ou mais entes públicos, conforme seus poderes ofertados pela Constituição Federal, podendo-se extrair desse ponto o cabimento do exercício legislativo pelos Estados, ou não, quanto à aplicação de multas em casos de *fake news* sobre Covid-19.

Posto isso, a competência exclusiva, primordialmente citada por Silva, é aquela de atribuição de uma única entidade, prevista no artigo 21 da CF88, cujo caput estabelece o que “compete à União” (exclusivamente). A competência privativa, em contrapartida, consiste àquela que apesar de ser direcionada a um único ente, este pode delegá-la, bem como resta passível de suplementariedade, vide artigo 22, parágrafo único, da Constituição Federal, que

assim expressa: “art. 22. *Compete privativamente à União legislar sobre: (...) Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo*”²¹.

Essa concepção é a extraída de Silva que, por sua vez, afirma que “*a diferença entre a exclusiva e a privativa está nisso, aquela não admite suplementariedade nem delegação*”²². No entanto, a doutrinadora Fernanda Almeida defende que, apesar de válida a tese de Silva fundamentada no critério da delegação, é necessário parcimônia quanto ao uso dos termos “privativo” e “exclusivo” na medida em que ambos os termos se relacionam com o deferimento de atribuições a um titular, excluindo-se outros.

A autora, exemplificando a distinção entre os termos, relembra o esclarecido por de Plácido e Silva quanto ao conceito de tais termos, fixando que exclusivo, no direito, “*é o que tem força para excluir, não admitir, ou repelir*”²³, enquanto privativo condiz ao que “*é próprio da pessoa, com exclusão das demais*”, de modo que induz ao fato de que as competências privativas não necessariamente caracterizam-se por indelegáveis.

A competência denominada comum, cumulativa ou paralela se refere àquela em que os entes podem igualmente e cumulativamente exercer, sem que o exercício por um prejudique o exercício do outro, e consta do artigo 23. Posto isto, segue o disposto pela Norma Maior, com ênfase em seus incisos I e II, relevantes para a compreensão do presente trabalho haja vista tratar-se principalmente da saúde e direitos fundamentais constitucionalmente estabelecidos:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;
II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência.

Ademais, observa-se a existência da competência concorrente que, conforme mencionado previamente no presente trabalho, se caracteriza pelas competências das quais os entes podem dispor em conjunto, sobre a mesma matéria, mas que, contudo, possui a União primazia quanto à elaboração das normas gerais e os estados, essencialmente, atribuições de

²¹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, artigo 22. Brasília, DF: Presidente da República.

²² SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989, p. 414. Citado por: ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**, 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 63.

²³ SILVA. De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. São Paulo: Forense, 1963. V. 2 e 3, p. 652 e 1227. Citado por: ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**, 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 64.

regulamentar e especificar as normas gerais da União. Por oportuno, sucede a respectiva legislação da Constituição Federal de 1988, conforme artigo 24 e incisos relevantes ao presente tema e parágrafos do dispositivo:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário. (BRASIL, 1988)

Finalizando a classificação de competências quanto à sua extensão, há a figura da competência suplementar, conforme artigo 24, parágrafos 1º a 4º, da Constituição Federal mencionados acima. Esta competência se origina da ausência de atuação da União nas hipóteses de competência concorrente, podendo os outros entes, assim, disporem, em caráter suplementar, sobre omissões, ausência, princípios e normas gerais caso a União assim não o faça. Nota-se, contudo, que na hipótese de superveniência de lei federal regulando disposições gerais, caso haja uma lei estadual contrária à essas determinações federais, estas devem ser suspensas, vide §4º, artigo 24, da Carta Maior.

2.2.5 Da Repartição de Competências dos Estados

Considerando a análise geral de funcionamento da repartição de competências exposta, demonstra-se notório o conhecimento de quais institutos são aplicáveis aos Estados para, a partir daí, verificar se podem, ou não, legislar sobre a implantação de multa por Fake News de Covid-19.

Nesse sentido, Pedro Lenza²⁴ esquematiza haver cinco espécies de competências legislativas distintas a serem atribuídas no âmbito estadual, quais sejam: (1) competência expressa do artigo 25; (2) a competência residual, remanescente ou reservada do artigo 25, §1º; (3) a competência delegada pela União conforme artigo 22, parágrafo único; (4) a competência concorrente do artigo 24; e (5) a competência suplementar disposta no artigo 24, parágrafos 1º ao 4º, podendo ser esta destrinchada em duas, a competência suplementar complementar,

²⁴ LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 513.

quando já houver norma federal, porém incompleta, e a competência suplementar supletiva na hipótese de inexistência de qualquer lei federal.

Com isso, no presente tema é possível analisar a relevância de estudo tanto da competência comum elencada no artigo 23 como também da competência residual do artigo 25, §1º, da competência concorrente do artigo 24 e da competência suplementar supletiva do artigo 24, §3º.

Assim sendo, considerando a competência comum, referente à atribuição que todos os entes públicos possuem para atuar em determinadas matérias, é possível observar que em seu inciso I há a expressa defesa do texto constitucional tanto pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Além disso, compreende ser este um rol exemplificativo, de modo que suas hipóteses de cabimento não se exaurem no texto da lei.

Os Estados possuem, ainda, o que a doutrina denomina competência residual, remanescente ou reservada, atrelada ao artigo 25, §1º da Carta Magna. Este dispositivo confere aos Estados o poder de legislar a respeito de tudo o que o texto constitucional não proíbe, tanto explicitamente como também de modo implícito como no caso de competência privativa da União do artigo 22 e competência dos municípios do artigo 30. Nesse sentido, a redação do §1º, artigo 25, assim sucede: “§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição”.

A competência legislativa concorrente, conforme já mencionado na classificação quanto à extensão das competências, é direcionada à União, Estados e Distrito Federal e disposta no artigo 24 da Constituição Federal de 1988. Ela denota, portanto, as matérias que devem ser regulamentadas de forma geral pela União, atribuindo a legislação específica aos demais entes. Alexandre de Moraes²⁵ denomina esse fenômeno como competência concorrente não cumulativa ou vertical.

No entanto, importante frisar que caso a União se isente de elaborar a norma geral, a Constituição Federal garante o instituto da competência suplementar supletiva., conferindo aos Estados competência plena temporária para legislar. Em contrapartida, caso a norma geral reste insuficiente, os Estados possuem o que se convencionou por competência suplementar complementar podendo os Estados, nessa hipótese, legislar sobre o que carece da norma geral federal. Em síntese, é possível constatar que a competência suplementar, tanto a supletiva como também a complementar, origina-se da competência concorrente quanto esta subsiste omissa ou insuficiente.

²⁵ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 33. ed. rev. atual. e aum. São Paulo: Atlas, 2016, p. 351.

Ainda no que concerne ao artigo 24, sua pertinência quanto ao tema presente se verifica no inciso XII do dispositivo que, por sua vez, dispõe sobre a competência legislativa concorrente entre a União, Estados e Distrito Federal para legislarem sobre a proteção e defesa da saúde. Nesse aspecto, portando, confronta-se a situação pandêmica causada pela Covid-19 porquanto o tema central de saúde à essa atrelada. A respeito da competência plena pelos Estados nesse contexto, assim discorre o Supremo Tribunal Federal²⁶:

(...) enquanto não sobrevier a legislação de caráter nacional, é de admitir a existência de um espaço aberto à livre atuação normativa do Estado-membro, do que decorre a legitimidade do exercício, por essa unidade federada, da faculdade jurídica que lhe outorga o art. 24, § 3º, da Carta Política.” (BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADI 903/MG. Relator: Min. Dias Toffoli, 22 maio 2013, Acórdão eletrônico, DJE-026, divulg. 06-02-2014, public. 07 fev. 2014, RTJ VOL-00235-01, PP-00022).

Em reunião deliberativa no dia 29 de setembro de 2021, o Projeto de Lei nº 3.131/2020, da Câmara dos Deputados, foi aprovada com o intuito de prever multa para a elaboração e a divulgação de notícias falsas relativas à pandemia de Covid-19 que prejudiquem as medidas de enfrentamento da doença, dispondo que *“institui multa por confecção e divulgação de notícias falsas (fake news) sobre a pandemia de covid-19”*²⁷.

O projeto foi aprovado com alteração nos parágrafos 2º e 3º do artigo 2º, que demonstrou necessária, segundo os deputados da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, para assegurar que a multa será aplicada aos usuários responsáveis e não aos provedores que, por sua vez, são protegidos pelo princípio da livre iniciativa. Segue legislação alterada mencionada:

Art. 2º A divulgação de notícias falsas, distorcidas ou descontextualizadas relativas à pandemia de covid-19, que prejudiquem as medidas sanitárias de enfrentamento ou que, de qualquer modo, coloquem em risco a saúde pública, está sujeita à multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais) a R\$ 10.000,00 (dez mil reais), sem prejuízo de dano material ou moral causado a outrem.

²⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 903/MG**. Lei nº 10.820/92 do Estado de Minas Gerais, que dispõe sobre adaptação dos veículos de transporte coletivo com a finalidade de assegurar seu acesso por pessoas com deficiência ou dificuldade de locomoção. Competência legislativa concorrente (art. 24., XIV, CF). Atendimento à determinação constitucional prevista nos arts. 227, § 2º, e 244 da Lei Fundamental. Improcedência. Requerente: Confederação Nacional do Transporte-CNT. Intimado: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Relator: Min. Dias Toffoli, 22 maio 2013. Acórdão eletrônico, DJE-026, divulg. 06-02-2014, public. 07 fev. 2014, RTJ VOL-00235-01, PP-00022. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur254015/false>>. Acesso em: 13 mar. 2021.

²⁷ Cf. BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3.131/2020**. Autor: Deputado Ronaldo Carletto - PP/BA, 4 jun. 2020. Institui multa por confecção e divulgação de notícias falsas (fake news) sobre a pandemia de covid-19. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2254529>>. Acesso em: 13 mar. 2021.

§ 1º A fixação da multa levará em consideração a situação econômica do agente, a repercussão da notícia, o impacto sobre a saúde pública, a habitualidade da conduta, o intuito lucrativo e o proveito patrimonial eventualmente obtido.

§ 2º O valor da multa aplicada aos usuários responsáveis poderá ser triplicado caso da notícia falsa de amplo alcance incite ao descumprimento de medidas sanitárias regularmente determinadas pelas autoridades públicas de qualquer esfera da federação ou se difundida por meio de disseminadores artificiais ou por rede de disseminação artificial. (BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 3.131/2020, 4 jun. 2020.

Destarte, constata-se que uma legislação regulamentadora de imposição de multa para casos de *fake news* sobre Covid-19 ainda remanesce ausente no ordenamento jurídico brasileiro, apesar da existência do supramencionado projeto de lei em trâmite legislativo hodiernamente. Com isso e, pelo tecnicamente e juridicamente exposto, verossímil analisar que na ausência de norma federal regulamentadora, os Estados, considerando o caráter de federação cooperativa existente no país, apossando-se do instituto da competência concorrência e sua decorrente competência suplementar supletiva, na percepção, ainda, de que se trata do tema da saúde constado do artigo 24, inciso II, podem proceder ao exercício legislativo de tal conteúdo.

3 DA JURISPRUDÊNCIA DE TRIBUNAIS SUPERIORES EM MATÉRIA DE SAÚDE E REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS

Sabendo-se da teoria exposta quanto ao tema constitucional da repartição de competências, pertinente verificarmos como as instâncias judiciárias superiores decidem acerca de conflitos de competência em casos concretos, tal como a tratada no presente trabalho. Assim, decorre a seguir análises de decisões do Supremo Tribunal Federal quanto à conflitos de competências e, mais precisamente, no que diz respeito à conflitos no âmbito da saúde, tal como é a questão da pandemia pela Covid-19.

3.1 DA COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR SOBRE A PROIBIÇÃO AO FUMO EM AMBIENTES INTERNOS

A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.306 do Distrito Federal contém como lide central a adequação, ou não, da competência legislativa do Estado do Rio de Janeiro para tratar sobre proibição de utilização de produtos fumígenos em ambientes de uso coletivo, isto à luz da Lei Federal nº 9.294/1996 existente quanto ao tema. Por oportuno, segue a respectiva ementa:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI 5.517/2009 DO RIO DE JANEIRO. PROIBIÇÃO DO USO DE PRODUTOS FUMÍGENOS EM AMBIENTES DE USO COLETIVO. **EXERCÍCIO LEGÍTIMO DA COMPETÊNCIA DOS ESTADOS PARA SUPLEMENTAREM A LEGISLAÇÃO FEDERAL. VIOLAÇÃO À LIVRE INICIATIVA. INEXISTÊNCIA. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.** 1. Nos casos em que a **dúvida** sobre a competência legislativa recai sobre **norma que abrange mais de um tema**, deve o intérprete acolher **interpretação que não tolha a competência que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria**. 2. Porque o **federalismo é um instrumento de descentralização política que visa realizar direitos fundamentais, se a lei federal ou estadual claramente indicar**, de forma necessária, adequada e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que detêm os entes menores, **é possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente maior**. Nos conflitos sobre o alcance das competências dos entes federais, deve o Judiciário privilegiar as soluções construídas pelo Poder Legislativo. 3. **A Lei fluminense n. 5.517, de 2019**, ao vedar o consumo de cigarros, cigarrilhas, charutos, cachimbos ou de qualquer outro produto fumígeno, derivado ou não do tabaco, **não extrapolou o âmbito de atuação legislativa**, usurpando a competência da União para legislar sobre normas gerais, **nem exacerbou a competência concorrente para legislar sobre saúde pública**, tendo em vista que, de acordo com o **federalismo cooperativo e a incidência do princípio da subsidiariedade**, a atuação estadual se deu de forma consentânea com a ordem jurídica constitucional. 4. Depreende-se que a **Lei Federal 9.294/1996**, ao estabelecer as normas gerais sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumígenos, ao dispor acerca da possível utilização em área destinada

exclusivamente para este fim, não afastou a possibilidade de que os Estados, no exercício de sua atribuição concorrente de proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, CRFB) estipulem restrições ao seu uso. Ausência de vício formal. 5. A livre iniciativa deve ser interpretada em conjunto ao princípio de defesa do consumidor, sendo legítimas as restrições a produtos que apresentam eventual risco à saúde. Precedente. É dever do agente econômico responder pelos riscos originados da exploração de sua atividade. 6. Ação direta julgada improcedente.

(BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADI 4.306, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 20 dez. 2019. Processo Eletrônico, DJe-035, divulg. 18 fev. 2020, public. 19 fev. 2020, grifo do autor)

Preliminarmente, o magistrado Ministro Relator Edson Fachin realiza importante observação no que concerne ao Federalismo como instrumento de descentralização, demonstrando que para além de sua função de distribuição de poder político entre os entes por meio das normas de repartição de competências, cabe a este, do mesmo modo, a realização de direitos fundamentais e o fim maior do bem comum. Ademais, afirma que a repartição de competências propicia a otimização dos fundamentos do artigo 1º e objetivos do artigo 3º da Constituição da República Federativa Brasileira, que assim dispõe:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. (BRASIL, 1988)

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

No cenário descrito nesse litígio, há uma assimetria com o caso de leis estaduais versando sobre aplicação de multas por *fake news* na medida em que no caso retratado pela lei do Estado do Rio de Janeiro, conforme mencionado, existia a Lei 9.294/96, oriunda da União, versando sobre a temática tratada na lei estadual, ao passo que, até o presente momento, a lei referente a multa por *fake news* encontra-se ainda em tramitação de aprovação²⁸. Apesar disso, é possível evidenciar importantes pontos no raciocínio utilizado pelo Ministro Edson Fachin em seu julgamento para fins de contribuição de compreensão da temática do presente trabalho.

²⁸ Cf. BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3.131/2020**. Autor: Deputado Ronaldo Carletto - PP/BA, 4 jun. 2020. Institui multa por confecção e divulgação de notícias falsas (fake news) sobre a pandemia de covid-19. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2254529>>. Acesso em: 13 mar. 2021.

Além do princípio da preponderância do interesse já tratado no trabalho previamente, o relator valeu-se de outros princípios culminando pelo entendimento de que a Lei 5.517/2009 do Rio de Janeiro não extrapola seus âmbitos de competência, restando a lei ausente de qualquer vício formal nesse sentido. Frisa, ainda, a insuficiência do princípio para a resolução de conflitos de competência versando sobre mais de um tema.

Havendo, portanto, essa insuficiência para resolução de questões multidisciplinares com o princípio da preponderância do interesse, o Ministro salientou outros princípios norteadores da repartição de competências tais quais o princípio da subsidiariedade do federalismo brasileiro, o princípio da interpretação conforme a constituição, bem como as diretrizes norte americanas da *presumption against preemption* e o *clear statement rule*.

O princípio da interpretação conforme a constituição é aduzido por Gilmar Mendes²⁹ e traduz-se na ideia de que as leis infraconstitucionais nascem em consonância com a Constituição, ou seja, gozam de presunção de constitucionalidade de modo que, inclusive no que tange ao compreendimento de legitimidade do ente menor em legislar sobre determinada matéria, tal princípio deve ser averiguado.

Nessa mesma lógica o magistrado salienta a diretriz da *presumption against preemption*³⁰, de natureza norte americana, que culmina no entendimento de presunção em favor da competência dos entes menores da federação, preservando-os em face das competências federais.

Nesse cenário, o relator apropriou-se do princípio da subsidiariedade do federalismo brasileiro, de José de Oliveira Beracho³¹, adicionando, contudo, outros contornos à sua interpretação de modo que para além de uma interpretação formal do princípio, é adequado, ainda, uma interpretação de aspecto material, conforme discorre:

(...) apenas quando a lei federal ou estadual claramente indicar, de forma necessária, adequada e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de

²⁹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Série IDP: **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2018. Disponível em: <<https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553172832/cfi/3!/4/2@100:0.00>>. Acesso em: 11 mar. 2021, p. 96.

³⁰ Cf. CHAVES, Leonardo Cocchieri Leite; OLIVEIRA, Weber Luiz de; MOUTA, José Henrique. **Federalismo em (meio à) crise**: O arranjo político-institucional federativo no enfrentamento da Covid-19. Dissensões e Pacificação pela Jurisdição Constitucional. **Empório do Direito**: Coluna Advocacia Pública e outros temas jurídicos em Debate, São Paulo, 11 abr. 2021. Disponível em: <<https://emporiiodireito.com.br/leitura/federalismo-em-meio-a-crise-o-arranjo-politico-institucional-federativo-no-enfrentamento-da-covid-19-dissensoes-e-pacificacao-pela-jurisdicao-constitucional>>. Acesso em: 3 nov. 2021.

³¹ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. O Princípio de Subsidiariedade: Conceito e Evolução. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, v. 35, 4 fev. 2014. p. p. 13-52. Disponível em: <<https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/issue/view/98>>. Acesso em: 14 set. 2021.

complementação que possuem os entes menores (*clear statement rule*), seria possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, certa matéria deve ser disciplinada pelo ente maior.” (BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADI 4.306, Relator(a): Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 20 dez. 2019. Processo Eletrônico, DJe-035, divulg. 18 fev. 2020, public. 19 fev. 2020, p. 17)

Assim, entende o relator que a competência atribuída aos entes maiores deve fundamentar-se no aludido princípio da subsidiariedade, devendo haver uma demonstração de que a assunção de competência à União ou ao Estado resta mais benéfica do que se for dada ao ente menor, conforme caso concreto.

Ademais, nota a significância do *clear statement rule*³², ou seja, do poder de complementação dos entes menores, de forma subsidiária e nos limites de tolerância, na ausência de disposição contrária, necessária, adequada e razoável do ente maior. Frisa-se que tal disposição, de afastamento da competência do ente menor para legislar, deve ser realizada de forma clara e expressa no texto legal.

Sendo assim, empregando-se dos princípios mencionados, o relator compreendeu pela constitucionalidade da lei estadual na medida em que a lei federal em nada dispõe contra a delimitação legislativa por parte de entes menores sobre o tema, bem como que a interpretação deve ocorrer em favor dos entes menores e estes possuem, do mesmo modo, um legítimo poder de complementação a tais leis.

3.2 DA COMPETÊNCIA PARAR LEGISLAR SOBRE OS PLANTÕES FARMACÊUTICOS

Para além do julgado acima exposto, outro que pode vir a auxiliar na análise da temática proposta pelo presente trabalho é o julgado da Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 5.352 de São Paulo, datada de 25 de outubro 2018, proposta pelo Governador do Estado de São Paulo contra a Lei Estadual 15.626/2014³³, de iniciativa parlamentar.

O pleito se fundamenta na legitimidade, ou não, do referido estado para legislar sobre o assunto considerando a existência de outras interpretações de normas contidas no ordenamento

³² Cf. USLEGAL (Estados Unidos da América). Definitions: **Free Legal Dictionary**. In: Clear Statement Rule Law and Legal Definition. [S. l.]. Disponível em: <<https://definitions.uslegal.com/c/clear-statement-rule/>>. Acesso em: 3 nov. 2021.

³³ Cf. SÃO PAULO. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Lei nº 15.626, de 19 dez. 2014. **Torna obrigatória a presença de farmacêutico responsável técnico nos quadros das empresas transportadoras de medicamentos e de insumos farmacêuticos**. Publicada na Secretaria da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo em 19 dez. 2014. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2014/lei-15626-19.12.2014.html>>. Acesso em: 4 nov. 2021.

jurídico brasileiro. Posto isto, o julgamento do remédio constitucional referido estabelece o que se segue:

Ementa: CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI ESTADUAL. OBRIGATORIEDADE DE PRESENÇA DE FARMACÊUTICO EM EMPRESAS QUE REALIZAM TRANSPORTE DE MEDICAMENTOS E INSUMOS FARMACÊUTICOS. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA SUPLEMENTAR DOS ESTADOS-MEMBROS (ART. 24, §§ 1º E 2º, DA CF). PRINCÍPIO DA PREDOMINÂNCIA DE INTERESSE. INOVAÇÃO NA REGULAMENTAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES DOS ÓRGÃOS ESTADUAIS DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA SEM A PARTICIPAÇÃO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA. PROCEDÊNCIA.

1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. **A análise das competências concorrentes (CF, art. 24) deverá priorizar o fortalecimento das autonomias locais e o respeito às suas diversidades**, de modo a assegurar o imprescindível equilíbrio federativo, **em consonância com a competência legislativa remanescente** prevista no § 1º do artigo 25 da Constituição Federal. 2. **A lei estadual sob análise**, ao estabelecer a obrigatoriedade da presença de profissional farmacêutico nos quadros das empresas que realizam serviço de transporte de medicamentos e de insumos farmacêuticos, **extrapola a normatização federal sobre a mesma matéria** (art. 24, §§ 1º e 2º, da CF). 3. É inconstitucional a norma que invade a competência própria dos órgãos estaduais de vigilância sanitária para o licenciamento das empresas e agentes envolvidos em atividades com impacto sanitário, matéria submetida à reserva de administração (art. 61, § 1º, II, “e”, c/c art. 84, II e VI, “a”, da CF). 4. Medida cautelar confirmada. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.

(BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADI nº 5.352/SP, Relator(a): Alexandre de Moraes, julgado em 25 out. 2018. Processo eletrônico, Dje-257, divulg. 30 nov. 2018, public. 03 dez. 2018 - grifo do autor).

A lei estadual dispõe sobre a obrigatoriedade que teriam as empresas em assegurar a presença de farmacêutico em contexto de transporte de medicamentos e insumos farmacêuticos. Além disso, discrimina, em seu artigo 2º, multa às empresas que descumprirem a lei.

Nesse sentido, a ADI se fundamentou, em síntese, na violação da competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar em matéria de saúde na medida em que cabe à União a elaboração de normas gerais e aos entes menores os demais eventuais dispositivos desde que não contrários a estas. Assim, o polo ativo da demanda apresenta, dentre outras leis federais, a Lei 9.782/99³⁴ que aduz, por sua vez, sobre a atribuição da ANVISA em regulamentar tal matéria.

O Ministro Relator Alexandre de Moraes, preliminarmente em seu voto, ressalva a importância da matéria de repartição de competências para a integralidade do federalismo em

³⁴ Cf. BRASIL. **Lei nº 9.782**, de 26 jan. 1999. Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências. Publicação no Diário Oficial da União de 27 jan. 1999, Brasília. Artigo 2º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19782.htm>. Acesso em: 04 nov. 2021.

um Estado de Direitos. Dispõe, ainda, que a análise das competências concorrentes deve priorizar as autonomias e diversidades locais, visando um equilíbrio federativo e de exercício do poder haja vista, inclusive, a competência remanescente dos Estados garantida no texto constitucional.

Destaca o princípio da preponderância do interesse como sendo o norteador da repartição de competências, tanto para disposições do texto constitucional como também para fins de interpretação em casos nos quais haja uma diversidade de matérias, como ocorre no contexto ora julgado. Frisa que a partir da diretriz da preponderância de interesses o legislador constituinte transita entre hipóteses de maior centralização do poder e outras de maior descentralização aos Estados-membros e Municípios.

Ademais, salienta que, no que concerne à competência privativa da União, o legislador abarcou um generoso rol, versando sobre as hipóteses de maior notoriedade legislativa, fixando entendimento no sentido de que no que tange às matérias mais importantes, estas serão de competência da União.

Em contraponto, ressalva que apesar dessa tendência centralizadora implícita na Constituição Federal, os pilares do federalismo tais como o princípio da autonomia, da participação política e da existência de competências legislativas próprias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, devem ser prioridade para se alcançar o equilíbrio federativo.

Sendo assim, no que diz respeito à competência concorrente, esta deve ocorrer mediante um denominado “condomínio legislativo” de modo que à União compete fixar normas gerais e aos entes menores as demais disposições em caráter suplementar, quando tal norma existir, ou pleno, na ausência de forma federal.

Nesse cenário, compreende o magistrado pela inconstitucionalidade da lei estadual na medida em que apesar da Constituição Federal versar de modo suplementar sobre a competência legislativa estadual em se tratando de proteção à saúde, averigua que a lei estadual em apreço extrapola seu âmbito de competência, divergindo do exposto em norma federal sobre o mesmo tema, inovando, portanto, indevidamente, e usurpando competência das vigilâncias sanitárias, com a participação do chefe do Poder Executivo. Além disso, trata-se de tema de interesse preponderantemente da União, necessitando de uma regulamentação de padrão nacional e não local.

A decisão do Ministro Alexandre de Moraes foi objeto de voto-vogal pelo Ministro Edson Fachin, coincidentemente relator do julgado apresentado no subcapítulo anterior. Coerentemente com seu entendimento no caso da lei do Rio Janeiro dispondo sobre proibição de fumo em ambientes internos, julgando pela constitucionalidade da lei, discorda o Ministro

do julgamento em questão, compreendendo pela igual constitucionalidade da lei do Estado de São Paulo.

Nesse sentido, o Ministro Fachin defende que em se tratando de normas de cunho multidisciplinar, a constitucionalidade da lei estadual é nítida diante da ausência de norma federal expressamente proibindo legislação dos entes menores sobre matéria disposta na lei federal.

O magistrado resguarda que, a priori, deve ser realizado um controle normativo abstrato prévio a fim de se garantir a consonância da legislação nacional com princípios e normas gerais de um lado e as leis estaduais versando sobre estas de outro. Além disso, resta ao estado também versar sobre normas gerais caso a União assim não o faça, contudo, se a União já houver disposto, a lei estadual terá sua eficácia afastada, mas não sua validade, não havendo que se mencionar, portanto, qualquer hipótese de inconstitucionalidade neste cenário.

3.3 DA COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR SOBRE A COVID-19

Adentrando um pouco mais à proposta de legislar sobre o tema da pandemia causada pela Covid-19, nota-se diversos julgados do Supremo Tribunal Federal a fim de delimitar o que compete, ou não, a cada ente federativo em tais períodos. No dia 15 de abril de 2020 a instância superior judiciária proferiu sua primeira decisão no que concerne ao tema de repartição de competências para legislar, no que se compreendia a época, sobre epidemia internacional, conferindo tal ementa:

EMENTA: REFERENDO EM MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DA INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO À SAÚDE. EMERGÊNCIA SANITÁRIA INTERNACIONAL. LEI 13.979 DE 2020. COMPETÊNCIA DOS ENTES FEDERADOS PARA LEGISLAR E ADOTAR MEDIDAS SANITÁRIAS DE COMBATE À EPIDEMIA INTERNACIONAL. HIERARQUIA DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE. COMPETÊNCIA COMUM. MEDIDA CAUTELAR PARCIALMENTE DEFERIDA. 1. A emergência internacional, reconhecida pela Organização Mundial da Saúde, **não implica nem muito menos autoriza a outorga de discricionariedade sem controle ou sem contrapesos típicos do Estado Democrático de Direito. As regras constitucionais não servem apenas para **proteger a liberdade individual, mas também o exercício da racionalidade coletiva**, isto é, da capacidade de coordenar as ações de forma eficiente. O Estado Democrático de Direito implica o **direito de examinar as razões governamentais e o direito de criticá-las. Os agentes públicos agem melhor, mesmo durante emergências, quando são obrigados a justificar suas ações.** 2. O exercício da competência constitucional para as ações na área da saúde deve seguir parâmetros materiais específicos, a serem observados, por primeiro, pelas autoridades políticas. Como esses agentes públicos devem sempre justificar suas ações, é à luz delas que o controle a ser exercido pelos demais poderes tem lugar. 3. **O pior erro na formulação das políticas públicas é a omissão, sobretudo para as ações essenciais exigidas pelo art. 23 da Constituição Federal. É grave que, sob o manto da****

competência exclusiva ou privativa, premiem-se as inações do governo federal, impedindo que Estados e Municípios, no âmbito de suas respectivas competências, implementem as políticas públicas essenciais. O Estado garantidor dos direitos fundamentais não é apenas a União, mas também os Estados e os Municípios. 4. A **diretriz constitucional da hierarquização**, constante do caput do art. 198 não significou hierarquização entre os entes federados, mas comando único, dentro de cada um deles. 5. É preciso ler as normas que integram a **Lei 13.979, de 2020, como decorrendo da competência própria da União para legislar sobre vigilância epidemiológica, nos termos da Lei Geral do SUS, Lei 8.080, de 1990. O exercício da competência da União em nenhum momento diminuiu a competência própria dos demais entes da federação na realização de serviços da saúde**, nem poderia, afinal, a diretriz constitucional é a de municipalizar esses serviços. 6. **O direito à saúde é garantido por meio da obrigação dos Estados Partes de adotar medidas necessárias para prevenir e tratar as doenças epidêmicas e os entes públicos devem aderir às diretrizes da Organização Mundial da Saúde**, não apenas por serem elas obrigatórias nos termos do Artigo 22 da Constituição da Organização Mundial da Saúde (Decreto 26.042, de 17 de dezembro de 1948), mas sobretudo porque contam com a expertise necessária para dar **plena eficácia ao direito à saúde**. 7. Como a finalidade da atuação dos entes federativos é comum, a solução de conflitos sobre o exercício da competência deve pautar-se pela melhor realização do direito à saúde, amparada em evidências científicas e nas recomendações da Organização Mundial da Saúde. 8. Medida cautelar parcialmente concedida para dar interpretação conforme à Constituição ao § 9º do art. 3º da Lei 13.979, a fim de explicitar que, preservada a atribuição de cada esfera de governo, nos termos do inciso I do artigo 198 da Constituição, o Presidente da República poderá dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADI 6341 MC-Ref./DF. Relator(a): Marco Aurélio, julgado em 15 abr. 2020, Processo Eletrônico DJE-271, divulg. 12 nov. 2020, public. 13 nov. 2020. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur436466/false>> - grifo do autor)

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade ofertada pelo Partido Democrático Trabalhista contra o Presidente da República em decorrência da Medida Provisória nº 926 de 20 de março de 2020³⁵ que, por sua vez, alterou a Lei nº 13.979/20 no que se refere a procedimentos de aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da pandemia da Covid-19. Nesse sentido, o caso em apreço se relaciona à temática de vigilância sanitária e epidemiológica sendo, portanto, pertinente ao campo constitucional maior da saúde.

No que abrange pertinência ao presente trabalho, o requerente alega haver inconstitucionalidade formal na medida em que o instrumento formulado pelo Presidente da República faz a vez de matéria reservada à lei complementar considerando as alterações

³⁵ Cf. BRASIL. **Medida Provisória nº 926**, de 20 de mar. de 2020. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Diário Oficial da União de 20 mar. 2020 – Edição extra C, Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv926.htm>. Acesso em: 04 nov. 2021. **Convertida da Lei nº 14.035 de 11 ago. 2020** que altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para a aquisição ou contratação de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. 11 ago. 2020, Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Lei/L14035.htm>. Acesso em: 4 nov. 2021.

realizadas na Lei nº 13.979/2020, fundamentando-se no artigo 62, §1º, da Constituição Federal, que assim estabelece:

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. §1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: II – que vise a detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro.

Além disso, reforça uma inconstitucionalidade material quanto à competência administrativa comum dos entes, bem como a competência da União sobre disposições do Sistema Único de Saúde, com base no princípio da preponderância do interesse, vide artigo 23, inciso II, 198, inciso I e 200, inciso II da Carta da República e na violação da autonomia federativa prevista constitucionalmente. Conforme legislação citada, segue as respectivas redações:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência.

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo.

Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: I - executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador.

O Tribunal, por maioria absoluta, compreendeu pelo deferimento da medida cautelar bem como a interpretação dos dispositivos impugnados de acordo com a Constituição Federal considerando, desse modo, a adequação do Presidente da República para discorrer, mediante decreto, sobre serviços públicos e atividades essenciais, afastando a inconstitucionalidade formal alegada pela requerente.

O ora relator, Ministro Marco Aurélio, na condição de voto vencedor, seguido pelos demais magistrados em sua maioria, discrimina, no que tange à presença, ou não, de inconstitucionalidade material, a competência comum do artigo 23 e a competência concorrente do artigo 23 da Constituição Federal. Ademais, conforme salienta ementa, há a defesa da lógica de que *“o pior erro na formulação das políticas públicas é a omissão”*³⁶.

³⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **ADI 6341 MC-Ref./DF**. Relator(a): Marco Aurélio, julgado em 15 abr. 2020, Processo Eletrônico DJE-271, divulg. 12 nov. 2020, public. 13 nov. 2020, p. 02.

Nesse sentido, o Ministro oferta cabimento à medida provisória do Presidente da República haja vista a presença de urgência e necessidade, no entanto também ressalva o não afastando da legitimidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios no campo da saúde pública nacional.

A Ministra Rosa Weber³⁷ que, por sua vez, também votou em consonância com o relator, realiza importante observação no sentido de que o federalismo e a distribuição de competências são fundamentais para a manutenção do ordenamento jurídico e do Estado de Direito. Ademais, defende a Ministra o tema constitucional como sendo útil para se evitar o caos jurídico na medida em que estipula parâmetros mínimos de atuação, com seus devidos critérios e à luz do princípio da proporcionalidade, motivos pelos quais compreende adequada a Medida Provisória em apreço.

No que concerne ao vício formal da medida promovida pelo chefe do executivo federal, constata inexistente afirmando tratar o instrumento sobre medidas específicas e pontuais e não de normais gerais de cooperação de modo que estas, sim, ficariam confiadas à lei complementar.

Além disso, a Ministra ressalta a existência de um federalismo de cooperação no país, sendo a fixação da competência concorrente primordial para sua existência. Outrossim, quanto ao que denomina de princípio federativo aplicado no caso, remete o que se segue em prévia e citada relatoria da Ministra em seu voto:

O devido **equacionamento da distribuição constitucional de competências** legislativas entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios há de ser feito sempre à luz do **princípio federativo**, que, vocacionado à instrumentalidade requerida pela dinâmica das relações entre as instituições republicanas, **ora tende a afirmar a autonomia, ora legítima a uniformização institucional e a cooperação dos entes federados sob uma União soberana**. (...) a chave hermenêutica para a adequada apreensão do sentido da cláusula definidora das competências legislativas concorrentes, na Constituição da República, é o princípio federativo, considerado em **sua estrutura complexa, seu caráter instrumental e sua teleologia** (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADI 3470, Relator(a): Min. Rosa Weber, julgado em 29 nov. 2017, Processo eletrônico, DJE-019, divulg. 31 jan. 2019, public. 01 fev. 2019. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur397205/false>>. Grifo do autor)

No trecho conclusivo de seu voto, a Ministra frisou, para além do exposto, que as liberdades fundamentais podem apenas sofrer mitigação, em prol do direito à saúde, quando de modo temporário.

³⁷ *Ibidem*, pp. 65-84.

A Ministra Carmen Lúcia³⁸, assim como os outros correlatos, frisa a importância do tema federação para a democracia. Além disso, discorre sobre a essencialidade do fato de emergência pública global para a análise de quaisquer atos estatais, inclusive os de objeto da ADI tratada.

O Ministro Lewandowski³⁹, também acompanhando a linha majoritária dos votos, faz importantes observações. Frisa a pertinência temática de lembrar a ausência de hierarquia entre a União e os demais entes, inclusive no campo de suas competências, bem como o princípio da subsidiariedade que, segundo o ministro, é *“tudo aquilo que o ente menor pode fazer de forma mais rápida, econômica e eficaz não deve ser feito pelo ente maior”*⁴⁰. Adentra ao fato de que qualquer ato realizado pelo poder público deve visar os critérios da razoabilidade e da proporcionalidade e, mais que isso, devem vir acompanhados de suas devidas motivações e estas, inclusive, podem ser submetidas ao crivo do Judiciário.

No que se refere ao federalismo cooperativo o magistrado explicita que tal modelo exige apoio mútuo dos entes, ultrapassando eventuais barreiras ideológicas ou partidárias de seus governantes e, ademais, defende que tal cooperação não pode vir prevista em lei considerando as adversidades da realidade, principalmente no que concerne aos deslindes de uma pandemia.

O Ministro Gilmar Mendes⁴¹, apesar de pontuais discordâncias com os demais colegas supracitados, ressalta a importância da delimitação das competências concorrentes, decorrentes da cooperação, para o equilíbrio do desenvolvimento e bem-estar nacional. No entanto, o Ministro afirma que apesar de reconhecer a competência tripartite no que tange ao tema saúde, vislumbra ser este cenário não ideal, defendendo que o objetivo final seja a vocalização de um só ente, além de discorrer sobre o excesso de responsabilidades recaídos sobre os governadores. Denota, ainda, defesa quanto à realização de órgãos colegiados com participação de representantes dos estados e municípios.

Assim, compreenderam os Ministros, em sua maioria, pelo reconhecimento da medida acauteladora, frisando, contudo, a fixação no dispositivo legal do entendimento da competência concorrente dos demais membros para discorrerem sobre a saúde, resultando o caso, portanto, passível de reconhecimento parcial da lide.

Outrossim, para além dessa primogênita decisão, o Supremo Tribunal Federal proferiu ulteriores decisões em harmonia com o entendimento do caso apresentado, também tratando do

³⁸ *Ibidem*, pp. 102-105.

³⁹ *Ibidem*, pp. 132-136.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 134.

⁴¹ *Ibidem*, pp. 57-60 e 137-140.

tema de repartição de competências em circunstâncias pandêmicas. Verifica-se assim, entre outras sucedidas até então, a ADI nº 6.343 do Distrito Federal de 06 de maio de 2020 e a ADPF nº 672, também do Distrito Federal, de 13 de outubro de 2020, conforme segue as respectivas ementas:

Constitucional. Pandemia do coronavírus (Covid-19). **As regras de distribuição de competências são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um estado de direito** (arts. 1º e 18 da CF). Competências comuns e concorrentes e respeito ao **princípio da predominância do interesse** (arts. 23, II, 24, XII, e 25, § 1º, da CF). 1. **Em momentos de acentuada crise, o fortalecimento da união e a ampliação de cooperação entre os três poderes, no âmbito de todos os entes federativos, são instrumentos essenciais e imprescindíveis** a serem utilizados pelas diversas lideranças em defesa do interesse público, (...) 2. A **gravidade da emergência** causada pela pandemia do coronavírus (COVID-19) exige das autoridades brasileiras, **em todos os níveis de governo, a efetivação concreta da proteção à saúde pública** (...) 3. A **União tem papel central, primordial e imprescindível de coordenação em uma pandemia internacional** nos moldes que a própria Constituição estabeleceu no SUS. 4. Em relação à saúde e assistência pública, a Constituição Federal consagra a existência de **competência administrativa comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios** (art. 23, II e IX, da CF), bem como prevê **competência concorrente entre União e Estados/Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde** (art. 24, XII, da CF). (...) 5. Não compete, portanto, ao Poder Executivo federal afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais que, no exercício de suas competências constitucionais, adotaram ou venham a adotar, no âmbito de seus respectivos territórios, importantes medidas restritivas (...) 6. Os condicionamentos imposto pelo art. 3º, VI, “b”, §§ 6º, 6º-A e 7º, II, da Lei 13.979/2020, aos Estados e Municípios para a adoção de determinadas medidas sanitárias de enfrentamento à pandemia do COVID-19, restringem indevidamente o exercício das competências constitucionais desses entes, em detrimento do pacto federativo. 7. Medida Cautelar parcialmente concedida (...). (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.343 MC-Ref./DF**. Relator: Min. Marco Aurélio, 6 maio 2021. Processo eletrônico, DJE-273, divulg. 16 nov. 2020, public. 17 nov. 2020. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur436409/false>>. Acesso em: 13 mar. 2021 - grifo do autor).

Constitucional. Pandemia do coronavírus (Covid-19). **Respeito ao federalismo**. Lei federal 13.979/2020. Medidas sanitárias de contenção à disseminação do vírus. Isolamento social. **Proteção à saúde**, segurança sanitária e epidemiológica. **Competências comuns e concorrentes e respeito ao princípio da predominância do interesse** (arts. 23, II, 24, XII, e 25, § 1º, da CF). **Competências dos estados para implementação das medidas previstas em lei federal. Arguição julgada parcialmente procedente**. (...) 2. A gravidade da emergência causada pela pandemia do coronavírus (COVID-19) exige das autoridades brasileiras, em todos os níveis de governo, a efetivação concreta da proteção à saúde pública (...) 3. **Em relação à saúde e assistência pública, a Constituição Federal consagra a existência de competência administrativa comum** entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23, II e IX, da CF), bem como prevê **competência concorrente** entre União e Estados/Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, da CF) (...) 4. O **Poder Executivo federal exerce o papel de ente central no planejamento e coordenação das ações governamentais em prol da saúde pública, mas nem por isso pode afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais** que, no exercício de suas competências constitucionais, adotem medidas sanitárias previstas na Lei 13.979/2020 no âmbito de seus respectivos territórios (...) 5. Arguição julgada parcialmente procedente. (BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 672 MC-Ref /DF** Relator: Min.

Alexandre de Moraes, 13 out. 2020. Processo eletrônico, DJE-260, divulg. 28 out. 2020, public. 29 out. 2020. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur435113/false>>. Acesso em: 13 mar. 2021 - grifo do autor)

Pelo exposto, é possível ratificar que, no que concerne ao posicionamento do Supremo Tribunal Federal quanto à delimitação de competências para legislar sobre saúde em relação à pandemia causada pelo novo coronavírus, os ministros fixam, em sua maioria, o entendimento de que a saúde é, de fato, competência comum e concorrente dos entes, mas que, contudo, não é possível atuações desordenadas à pretexto da excepcionalidade e urgência da situação, tornando-se necessário a verificação do preceito da motivação e justificação pelos entes das suas ações.

Ademais, havendo a grave e indevida situação de omissão de políticas públicas sobre ações essenciais dispostas no texto constitucional não se deve privilegiar uma eventual sobreposição da União, à luz da competência privativa e exclusiva, em detrimento dos demais entes, mas sim resta compreender que todos os entes ocupam a posição de garantidores dos direitos fundamentais, dentre os quais encontra-se a saúde, sendo a atuação conjunta destes, inclusive, imprescindíveis para a plena eficácia de tais direitos e justificáveis pelo dogma da competência concorrente e sua derivada competência suplementar.

4 DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS EM VALORAÇÃO NA TEMÁTICA

Os “direitos fundamentais são essencialmente direitos do homem transformados em direito positivo”⁴². Com isso, Alexy afirma que tais direitos implicam, indubitavelmente, em sua institucionalização e, por isto, compreende-se a necessidade do Estado em concretizá-los, sendo esta a razão primordial pela qual passaremos a expor os desdobramentos do instituto no presente tema.

Sendo assim, o texto constitucional trata do tema direitos e garantias fundamentais em seu Título II, destrinchando-os em direitos e deveres individuais e coletivos; direitos sociais; direitos de nacionalidade; direitos políticos e; partidos políticos. No que se refere aos primeiros, José Afonso da Silva⁴³ ainda os destrincha em direitos individuais expressos, direitos individuais implícitos e direitos individuais decorrentes do regime e de tratados internacionais subscritos pelo Brasil.

Em síntese, os direitos fundamentais são doutrinariamente divididos, de forma majoritária, basicamente em três vertentes, sendo estas os direitos fundamentais de primeira dimensão, referentes aos direitos garantidores das liberdades individuais, os de segunda dimensão, relacionados aos direitos sociais, e os de terceira dimensão que fixam os direitos de solidariedade e fraternidade.

Nesse sentido, conforme será abordado, a ocorrência dos projetos de lei estaduais versando sobre aplicação de multa por *fake news* de Covid-19 tangencia, essencialmente, alguns direitos e deveres individuais e coletivos do artigo 5º da Constituição Federal, bem como o direito social à saúde constado no artigo 6º do Diploma.

Importante compreender algumas inferências de tais direitos, tal como o aspecto universal, haja vista destinação a todos os seres humanos sem discriminação, sua limitabilidade na medida em que, em regra, não são absolutos, sua concorrência considerando a possibilidade de exercício cumulativo com outros direitos fundamentais, sua irrenunciabilidade, inalienabilidade e imprescritibilidade. Além disso, no que tange à aplicabilidade de tais direitos, José Afonso da Silva⁴⁴ dispõe que os direitos fundamentais individuais abrangem

⁴² ALEXY, Robert. **Colisão de direitos fundamentais e realização de direitos fundamentais no estado de direito democrático**. Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, v. 17, 1999, p. 274.

⁴³ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 39. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 196.

⁴⁴ *Idem*. Comentário contextual à Constituição. 9. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2014, p; 408. ISBN 8539202514, 9788539202515.

aplicabilidade imediata, mas que, contudo, os direitos coletivos, apesar de tendenciarem a aplicação imediata, nem sempre assim ocorrem.

4.1 DO DIREITO À LIBERDADE DE EXPRESSÃO

O direito à liberdade é o segundo de cinco valores elencados no caput do artigo 5º, no que se refere aos direitos e deveres individuais e coletivos, posterior somente ao direito à vida. Nesse sentido, Gilmar Mendes afirma a importância da liberdade, em conjunto com a igualdade, no sentido de serem os pilares da dignidade da pessoa humana que, por sua vez, é fundadora do Estado Democrático de Direitos.

Nesse contexto, o direito à liberdade restou assegurada em inúmeros diplomas legais internacionais tais como a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, oriunda da Revolução Francesa, Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos de 1966 e a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica) de 1969. Por oportuno, segue as respectivas redações:

Art. 4º. A liberdade consiste em poder fazer tudo que não prejudique o próximo. Assim, o exercício dos direitos naturais de cada homem não tem por limites senão aqueles que asseguram aos outros membros da sociedade o gozo dos mesmos direitos. Estes limites apenas podem ser determinados pela lei. (FRANÇA. Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, 1789)

Art. 19 Todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948)

Art 19 1. Ninguém poderá ser molestado por suas opiniões.

2. Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro meio de sua escolha.

3. O exercício do direito previsto no parágrafo 2 do presente artigo implicará deveres e responsabilidades especiais. Conseqüentemente, poderá estar sujeito a certas restrições, que devem, entretanto, ser expressamente previstas em lei e que se façam necessárias para:

- a) assegurar o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas;
- b) proteger a segurança nacional, a ordem, a saúde ou a moral públicas.

(BRASIL. Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, Brasília, 7 jul. 1992).

Artigo 13. Liberdade de pensamento e de expressão

1. Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha.

2. O exercício do direito previsto no inciso precedente não pode estar sujeito a censura prévia, mas a responsabilidades ulteriores, que devem ser expressamente fixadas pela lei e ser necessárias para assegurar: a. o respeito aos direitos ou à reputação das demais pessoas; ou b. a proteção da segurança nacional, da ordem pública, ou da saúde ou da moral públicas. (BRASIL. Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969, 9 nov. 1992).

No que se refere a este modelo mais avançado de Estado, sabe-se que o Estado Democrático de Direitos é caracterizado pela soberania popular, separação dos poderes estatais e respeito aos Direitos Humanos de tal modo que a garantia do valor da liberdade é fundamental nesse cenário, especialmente no que se refere à averiguação da soberania popular, permitindo a participação de eventuais interessados na vida pública, por exemplo.

Assim, é possível confirmar a importância do direito à liberdade de expressão não somente para o Estado Democrático de Direitos como também para a própria democracia e seu exercício na medida que é utilizando-se de tal prerrogativa que os indivíduos formam sua personalidade de maneira plena podendo, ainda, praticá-la em debates para que importantes decisões ocorram com base na soberania popular, bem como exercer a crítica, inclusive dos próprios governantes.

Ademais, importante observar que o Estado Democrático de Direitos existe não apenas para estimular tal liberdade, propiciando a busca por autorrealização dos indivíduos, como também para garantir-lhe em situações que em decorrência do exercício da liberdade de um, a liberdade de outrem resta prejudicada.

Frisa-se que a liberdade de expressão se adequa à primeira dimensão de direitos fundamentais considerando fazer jus a uma liberalidade individual dos seres humanos, se pautando no fundamento da dignidade humana no que tange à autonomia e livre desenvolvimento da personalidade de um indivíduo. A esse respeito, Mendes afirma que tal direito de pauta na *“perspectiva da pessoa humana como ser em busca da autorrealização”*⁴⁵.

No que tange especificamente ao direito fundamental da liberdade de expressão, Ingo Sarlet⁴⁶ defende que o inciso IV, artigo 5º, da Constituição Federal, que dispõe ser *“livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato”*, funciona como se fosse uma espécie de cláusula geral do direito à liberdade de expressão, de modo que desta se atrelam outros direitos expressos também na Carta Magna Brasileira.

⁴⁵ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Série IDP: **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 268. Disponível em: <<https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553172832/cfi/3!/4/2@100:0.00>>. Acesso em: 11 mar. 2021.

⁴⁶ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. rev. atual. e aum. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 489.

O autor, a partir do gênero liberdade de expressão, propõe as seguintes espécies⁴⁷: (a) liberdade de manifestação do pensamento (incluindo a liberdade de opinião); (b) liberdade de expressão artística; (c) liberdade de ensino e pesquisa; (d) liberdade de comunicação e de informação (liberdade de “imprensa”); e (e) liberdade de expressão religiosa.

O conteúdo objeto da tutela do direito à liberdade de expressão é, segundo Gilmar Mendes, *“toda opinião, convicção, comentário, avaliação ou julgamento sobre qualquer assunto ou sobre qualquer pessoa, envolvendo tema de interesse público, ou não, de importância e de valor, ou não”*⁴⁸. Contudo, como todo direito fundamental abarca exceções, entre as quais há as manifestações violentas.

Além disso, por óbvio o reconhecimento de que, em último alcance, o direito à liberdade de expressão visa evitar a censura estatal. O Estado, portanto, deve partir de um pressuposto de atuação meramente defensiva do direito, não devendo interferir na liberdade dos indivíduos sendo, portanto, um direito de abstenção do Estado.

4.2 DO DIREITO À INFORMAÇÃO

O direito à informação é expressamente disposto na Carta Magna, no artigo 5º, relativo a direito e deveres individuais e coletivos, inciso XIV dispondo que *“é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional”*, além de outros dispositivos constados do mesmo Diploma, e consagra o direito humano ao saber, tal como o artigo 220 fixando que *“manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição”*.

O direito à informação é desmembrado em vários, a depender do autor, de modo que é possível, segundo Sarlet e Molinaro⁴⁹, a distinção entre “direito da informação”, “liberdade de informação”, “direito à informação”, e o “direito de acesso à informação”, decorrente da contemporânea sociedade da informação. Contudo, observa-se que não há uma unificação de

⁴⁷ *Ibidem*, p. 500.

⁴⁸ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Série IDP: **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 269. Disponível em: <<https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553172832/cfi/3!/4/2@100:0.00>>. Acesso em: 11 mar. 2021.

⁴⁹ SARLET, Ingo Wolfgang; MOLINARO, Carlos Alberto. **Direito à Informação e direito de acesso à informação como direitos fundamentais na constituição brasileira**. Revista da AGU, Brasília, ano XIII, n. 42, p. 09-38, 31 dez. 2014. Disponível em: <https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/11403/2/Direito_a_768_Informac_807_a_771_o_e_Direito_de_Acesso_a_768_Informac_807_a_771_o_como_Direitos_Fundamentais_na.pdf>. Acesso em: 11 out. 2021.

suas espécies, estando estas dispersas no decorrer do texto constitucional de modo explícito e implícito. Por oportuno, os autores afirmam o seguinte:

Toda pessoa tem o direito à informação, conforme especificado por lei. As restrições a este direito podem ser impostas por lei apenas se for absolutamente necessário e justificado por razões de segurança nacional, combate ao crime ou para proteger os direitos e interesses legítimos de terceiros.
De igual modo, toda a pessoa tem o direito de participar na Sociedade da Informação. A facilidade de acesso às informações tratadas por via eletrônica, e cuja produção, intercâmbio e difusão das mesmas constitui uma obrigação do Estado. (SARLET; MOLINARO. 2014, p. 15)

O denominado “direito da informação” faz jus à possibilidade de interação social entre os indivíduos, partindo-se deste o direito da liberdade de informação como também e o direito à informação pelos órgãos estatais. Assim há uma diferença entre o direito à informação no sentido do direito de todo o indivíduo de ser informado, ou seja, do direito ao acesso à informação, com o direito de liberdade de informação no sentido de o direito de poder informar, ou seja, direito de informar, direito à liberdade de comunicação ou de imprensa.

Sarlet distingue a liberdade de informação e o direito à informação, atrelando tais direitos ao direito maior da liberdade de expressão, considerando este último como um gênero cuja uma de suas espécies é o próprio direito à informação. Além do exposto, o autor considera o direito à informação como essencial para o exercício do Estado Democrático de Direitos na medida em que possibilita um exercício da cidadania e dos direitos políticos de maneira consciente e responsável, além de propiciar controle social, transparência e publicidade por parte do poder público e seus respectivos atos sendo, portanto, importante instrumento para a averiguação da Democracia.

A instância superior, ainda, já fixou o entendimento de que o direito à informação fica resguardado de limitações genéricas e abusivas, pautadas sem a aplicação de razoabilidade, de modo que compete ao estado a garantia de acesso à informação a toda a sociedade, vigorando a publicidade e transparência por parte da Administração Pública aos seus cidadãos. No que tange ao objeto do direito à informação, este não é explicitamente contido no texto constitucional. Contudo, Sarlet afirma que a melhor concepção é aquela que compreende toda e qualquer informação como objeto de proteção desse direito fundamental. Por oportuno, segue a jurisprudência mencionada:

Constitucional e administrativo. **Restrições genéricas e abusivas à garantia constitucional de acesso à informação. Ausência de razoabilidade. Violação aos princípios da publicidade e transparência.** Suspensão do artigo 6º-b da lei 13.979/11, incluído pela MP 928/2020. Medida cautelar referendada. 1. A

Constituição Federal de 1988 consagrou expressamente o princípio da publicidade como um dos vetores imprescindíveis à Administração Pública, conferindo-lhe absoluta prioridade na gestão administrativa e garantindo pleno acesso às informações a toda a Sociedade. 2. À consagração constitucional de publicidade e transparência corresponde a obrigatoriedade do Estado em fornecer as informações solicitadas, sob pena de responsabilização política, civil e criminal, salvo nas hipóteses constitucionais de sigilo. 3. O art. 6º-B da Lei 13.979/2020, incluído pelo art. 1º da Medida Provisória 928/2020, não estabelece situações excepcionais e concretas impeditivas de acesso à informação, pelo contrário, transforma a regra constitucional de publicidade e transparência em exceção, invertendo a finalidade da proteção constitucional ao livre acesso de informações a toda Sociedade. 4. Julgamento conjunto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 6.347, 6351 e 6.353. Medida cautelar referendada.

(BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.347 MC-Ref/DF. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 30 abr. 2020. Processo eletrônico, DJE-202, divulg. 13 ago. 2020, public. 14 ago. 2020. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur429368/false>>. Acesso em: 13 mar. 2021 - grifo do autor)

Ademais, concebendo-se tais premissas do direito à informação, o Supremo Tribunal Federal reiteradamente estabelece a tutela de tal direito, dispondo que *“não cabe ao Estado, por qualquer dos seus órgãos, definir previamente o que pode ou o que não pode ser dito por indivíduos e jornalistas”*⁵⁰, bem como, no que se refere a suas implicações com a liberdade de expressão, já decidiu no sentido de que *“a liberdade de expressão é um direito de quem o utiliza. O direito à informação alcança e abrange o público a que ele se dirige. Entre os dois, há uma distância que vai de um direito pessoal a um direito coletivo”*⁵¹.

4.3 DO DIREITO À SAÚDE

O artigo 6º, caput, da Carta da República, elenca o rol dos direitos denominados direitos sociais, sendo o direito à saúde o segundo mencionado no texto e a Constituição Federal de 1988 a primeira brasileira a explicitá-lo. O artigo 196 e seguintes, por sua vez, discorrem mais precisamente sobre o direito fundamental da saúde delimitando apenas normas programáticas na medida em que são incapazes de produzir efeitos por si mesmas, indicando somente as diretrizes necessárias de implementação da saúde no país.

⁵⁰ Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.451/DF**. Liberdade de expressão e pluralismo de ideias. Valores estruturantes do sistema democrático. Inconstitucionalidade de dispositivos normativos que estabelecem previa ingerência estatal no direito de criticar durante o processo eleitoral. Proteção constitucional as manifestações de opiniões dos meios de comunicação e a liberdade de criação humorística. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 21 jun. 2018. Processo Eletrônico, DJE-044, divulg. 1 mar. 2019, public. 6 mar. 2019. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur399151/false>>. Acesso em: 4 nov. 2021.

⁵¹ BARBOSA LIMA SOBRINHO, A. J. Direito de Informação. **Revista Informação Legislativa**. Brasília, 17, n. 67 jul./set. 1980, p. 155/156. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181246/000390257.pdf?sequence=2>>. Acesso em: 26/10/2021.

O direito à saúde constitui direito de segunda dimensão haja vista seu aspecto social e de dependência de prestação positiva do Estado para o seu estabelecimento. Outrossim, visa garantir o bem maior da vida humana e sua integridade física e psíquica, com o fim máximo de se alcançar o princípio da dignidade humana. Nesse sentido, conforme ilustra Sarlet, o direito à saúde é *“fortemente mascado pela interdependência com outros bens e direitos fundamentais”*⁵².

Ademais, é adequada a verificação de uma dupla vertente no que diz respeito às implicações do direito à saúde. Primeiramente, há seu aspecto de natureza negativa na medida em que tanto o Estado como o particular devem abster-se de praticar atos que prejudiquem terceiros. Além disso, há sua natureza positiva no que concerne à atribuição do Estado de prestar uma atuação ativa de implemento do direito social por meio de políticas sociais e econômicas.

Com isso, o artigo 196 menciona ser o direito a saúde um direito de todos, ou seja, um direito público subjetivo originador de uma relação jurídica obrigacional entre o Estado e os indivíduos, bem como um direito de dever do estado de tal maneira que não se trata de um direito absoluto, mas sim condicionado a políticas públicas que zelem pela saúde. Ademais, além do acesso ser a todos, deve ocorrer de modo igualitário.

O mesmo dispositivo, ainda, assegura que as atuações estatais no seguimento que, conforme já tratado, são de competência comum entre os entes, devem visar *“à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.”* Ademais, em seu artigo 198, inciso II, prevê que o direito à saúde abrange tanto medidas de assistência e atendimento como também e, principalmente, medidas preventivas.

4.4 DA POSIÇÃO DOUTRINÁRIA E JURISPRUDENCIAL SOBRE OS DIREITOS FUNDAMENTAIS NA TEMÁTICA

4.4.1 Da Colisão de Direitos Fundamentais

A colisão de direitos fundamentais é fenômeno inerente à questão proposta pelo trabalho. Nesse sentido, sabe-se que a colisão se caracteriza quando, em determinada situação, *“o exercício de um direito fundamental por parte de um titular impede ou embaraça o exercício*

⁵² SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. rev. atual. e aum. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 648.

*de outro direito fundamental por outro titular, sendo irrelevante a coincidência entre os direitos envolvidos”*⁵³.

Robert Alexy⁵⁴ distingue o fenômeno da colisão de direitos fundamentais em dois conceitos, (1) o sentido estrito em que a colisão se dá entre direitos fundamentais de diferentes titulares, podendo ser estes direitos idênticos ou não, e (2) a colisão em sentido amplo que, por sua vez, ocorre entre um direito fundamental e outras normas ou princípios que têm como objetos bens coletivos, tal como é o presente caso do direito coletivo à saúde.

Nessa última hipótese, de colisão de direitos fundamentais em sentido amplo, a título exemplificativo, o autor apresenta o caso da necessidade de advertência, por parte da indústria de tabacos, em seus produtos, alertando sobre os riscos à saúde quanto ao consumo de suas mercadorias, inferindo, portanto, na liberdade de exercício profissional em detrimento do bem coletivo da saúde, ou seja, fundamentando tal intervenção com a *“proteção da população diante de riscos à saúde”*⁵⁵.

Ainda nesse sentido, o autor afirma que *“o dever do Estado de proteger os direitos de seus cidadãos obriga-o a produzir uma medida tão ampla quanto possível deste bem. Isso, porém, não é possível sem intervir na liberdade daqueles que prejudicam ou ameaçam a segurança pública”*⁵⁶.

No que se refere à colisão em sentido estrito, o autor distingue a colisão de direitos idênticos e a colisão entre direitos fundamentais diversos. Sobre esta última espécie, Alexy cita que *“a colisão da liberdade de manifestação de opinião com direitos fundamentais do afetado negativamente pela manifestação de opinião toma uma posição especial”*⁵⁷.

O professor, diante da problemática da colisão de direitos fundamentais, defende que a solução tange inevitavelmente limitações e sacrifícios de tais direitos, restando a nós, portanto, assegurar de que modo as restrições devem ocorrer. Assim, defende a aplicação do princípio da proporcionalidade em sentido estrito como instrumento solucionador de tais questões na medida em que este busca a aplicação da lei da ponderação, vigendo a premissa de que *“quanto mais*

⁵³ CLÈVE, Clemerson Merlin; FREIRE, Alexandre Reis Siqueira. **Algumas notas sobre colisão de direitos fundamentais. Cadernos da Escola de Direito**, v. 1, n. 1, 2002, 16 mar 2017, p. 02. Disponível em: <<https://portaldeperiodicos.unibrasil.com.br/index.php/cadernosdireito/article/view/2469>>. Acesso em 11/10/2021.

⁵⁴ ALEXY, Robert. **Colisão de direitos fundamentais e realização de direitos fundamentais no estado de direito democrático**. Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, v. 17, 1999, p. 267-279. Acesso em: 19/10/2021.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 272.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 270.

intensiva é uma intervenção em um direito fundamental tanto mais graves devem ser as razões que a justificam”⁵⁸.

Assim, aplicando-se o princípio da proporcionalidade em sentido estrito, o autor delimita uma espécie de método que resulta na averiguação de três fases distintas. A primeira fase constitui aquela na qual ocorre uma análise da intensidade da intervenção, a segunda fase distingue-se por adotar uma reflexão das razões que justificam a intervenção e a terceira fase, por fim, correspondente ao próprio exercício da ponderação em seu sentido estrito.

Alexandre de Moraes⁵⁹, em outras palavras, elucida a ideia de solução de conflitos entre direitos fundamentais com base no princípio da concordância prática ou da harmonização, explicitando a necessidade de coordenação e combinação entre os direitos em conflito, extraíndo destes seus âmbitos de alcance à luz do caso concreto, evitando uma eventual limitação total de uns em razão de outros para que, desse modo, haja a aplicação da norma vigorando “*uma harmonia do texto constitucional com sua finalidade precípua*”.

George Marmelstein⁶⁰ afirma que o fenômeno da colisão de direitos fundamentais sempre resultará em uma solução complexa, dependendo de vários fatores, dentre os quais as informações oriundas do caso em concreto e as argumentações expostas em um eventual processo judicial, sendo necessária, do mesmo modo valorado pelos doutrinadores supracitados, da ponderação como instrumento solucionador de tais contextos com base no princípio da proporcionalidade.

No que se refere ao princípio da proporcionalidade, o autor constata o entendimento, oriundo do direito alemão, de que este não se confunde com a razoabilidade, destrinchando-o ainda em três dimensões a serem observadas quando aplicado como instrumento de solução de conflitos de direitos fundamentais: “*(a) a adequação, (b) a necessidade ou vedação de excesso e de insuficiência e (c) a proporcionalidade em sentido estrito*”⁶¹.

Em síntese, nota-se que a primeira averiguação deve levar em conta se o meio de solução escolhido é, ou não, adequado e/ou pertinente para alcançar o resultado pretendido (adequação). Sucessivamente, deve haver uma análise sobre se este caminho de solução é, ou não, o menos oneroso entre todos os existentes e possíveis bem como se, ao mesmo tempo, é suficiente para a tutela do direito fundamental em questão no caso concreto (necessidade ou vedação de

⁵⁸ *Ibidem*, p. 278.

⁵⁹ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 33. ed. rev. atual. e aum. São Paulo: Atlas, 2016, p. 93.

⁶⁰ MARMELSTEIN, George. **Curso de Direitos Fundamentais**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2014. ISBN 978-85-224-8305-6, p. 366.

⁶¹ *Ibidem*, p. 371.

excesso e insuficiência). Por fim, decorre saber se o benefício almejado com a medida preservou os valores primordiais do direito limitado (proporcionalidade em sentido estrito).

Outrossim, o autor ressalta uma busca pelo fim último de uma máxima otimização da norma sem o total sacrifício de demais direitos fundamentais, mencionando, inclusive, a própria Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu artigo 29, que, por sua vez, ilustra o caráter relativo de tais direitos. Contudo, apesar de relativos, essa característica deve ser cuidadosamente interpretada evitando o arbitramento de restrições a direitos fundamentais, devendo-se observar, portanto, o conhecido “limite dos limites dos direitos fundamentais.” À vista disto, segue o dispositivo normativo internacional:

Artigo 29 1. Todo ser humano tem deveres para com a comunidade, na qual o livre e pleno desenvolvimento de sua personalidade é possível.
2. No exercício de seus direitos e liberdades, todo ser humano estará sujeito apenas às limitações determinadas pela lei, exclusivamente com o fim de assegurar o devido reconhecimento e respeito dos direitos e liberdades de outrem e de satisfazer as justas exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar de uma sociedade democrática.
3. Esses direitos e liberdades não podem, em hipótese alguma, ser exercidos contrariamente aos objetivos e princípios das Nações Unidas. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948)

Nesse sentido, nota-se que no que se refere à aplicação de limitações a direitos fundamentais, Gilmar Mendes e Paulo Gonet⁶² exportaram do direito alemão a concepção de limites dos limites (Schranken-Schranken) dos direitos fundamentais indicando que as próprias restrições dos direitos fundamentais possuem seus limites no que tangem à atuação legislativa sobre estes. Assim, atribui à teoria dos limites aos limites o princípio da proteção do núcleo essencial na medida em que, apesar de não absolutos, a essência de um direito fundamental jamais pode ser violada, acompanhando, portanto, a igual sabedoria de Marmelstein.

4.4.2 Dos Deveres Fundamentais

Pedro Lenza esclarece a premissa de que “o direito de um indivíduo depende do dever do outro em não violar ou impedir a concretização do referido direito”⁶³. Assim, o autor assenta que para além da fixação de direitos e garantias fundamentais, torna-se necessário a fixação de deveres fundamentais.

⁶² MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Série IDP: **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 212. Disponível em: <<https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553172832/cfi/3!/4/2@100:0.00>>. Acesso em: 11 mar. 2021.

⁶³ LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 1.167.

Nesse sentido e, dentre as hipóteses trazidas em sua obra, tomando como base Dimoulis⁶⁴, Lenza elenca no rol de deveres fundamentais formulado na obra, o dever de efetivação dos direitos fundamentais, principalmente no que se refere aos direitos sociais como o direito à saúde tratado no presente trabalho. Assim, defende a imprescindibilidade de uma atuação positiva do Estado, tendo este a obrigação de fornecer direitos.

Nessa mesma lógica, Dimoulis afirma que “*o direito de uma pessoa pressupõe o dever de todas as demais e, sobretudo, das autoridades do Estado*”, de forma que fixa tal entendimento como sendo um dos deveres fundamentais, denominando-o “deveres implícitos”. Consoante o tema de deveres fundamentais e, a respeito de seus destinatários, Silva dispõe que “*a inviolabilidade dos direitos assegurados impõe deveres a todos, mas especialmente às autoridades e detentores de poder*”⁶⁵.

4.4.3 Da Limitação à Liberdade de Expressão

O Supremo Tribunal Federal⁶⁶, aderindo-se à consciência de que os direitos fundamentais são passíveis de limitações, formulou decisão histórica firmando que o direito à liberdade de expressão não é absoluto e pode ser restringido, por exemplo, diante de manifestações de cunho antissemita e racista à luz dos limites constados da própria Constituição Federal. Além disso, enfatiza que “*as liberdades públicas não são incondicionais, por isso devem ser exercidas de maneira harmônica*”.

Paulo Gustavo Gonet Branco⁶⁷, para além dos pontos abordados, em sua exposição sobre a verdade como limite à liberdade de expressão, parte de um pré-questionamento sobre se a liberdade de expressão abrange apenas informações verdadeiras ou se informações falsas também estariam protegidas pela liberdade de imprensa. Nesse sentido, afirma que a informação falsa não é alvo de proteção constitucional haja vista sua incompatibilidade à função social da liberdade de informação, incitando a produção do que denominou “*pseudo-operação da formação da opinião*”.

⁶⁴ DIMOULIS, Dimitri. MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. 2 tir. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. Citado por: LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 1.167.

⁶⁵ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 39. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 198.

⁶⁶ Cf. **HC 82424**, Relator(a): MOREIRA ALVES, Relator(a) p/ Acórdão: MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 17/09/2003, DJ 19-03-2004 PP-00024 EMENT VOL-02144-03 PP-00524.

⁶⁷ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Série IDP: **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 280. Disponível em: <<https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553172832/cfi/3!4/2@100:0.00>>. Acesso em: 11 mar. 2021.

Deve-se assegurar, portanto, o interesse da coletividade de ser informada com o fim de assegurar a formação de uma opinião pública de modo que uma informação verdadeira se torna indispensável para tanto. Nesse sentido, firmando a relação da verdade com a liberdade, segue a posição disposta por Gilmar Mendes:

Isso não impede que a liberdade seja reconhecida quando a informação é desmentida, mas houve o objetivo propositivo de narrar a verdade – o que se dá quando o órgão informativo comete erro não intencional. O requisito da verdade deve ser compreendido como exigência de que a narrativa do que se apresenta como verdade fatural seja a conclusão, de um atento processo de busca de reconstrução da realidade. Traduz-se, pois, num dever de cautela imposto ao comunicador. (MENDES, 2018, p. 281)

No entanto, apesar de não ser absoluto e por sua relevância diante do Estado Democrático de Direitos e da fixação da democracia, há a técnica, ainda timidamente aplicada no país, da teoria da posição preferencial no que concerne o direito à liberdade de expressão. Essa teoria presume uma vantagem do direito à liberdade de expressão quando em conflito com outros direitos fundamentais envolvidos, mas, contudo, considerando sempre outras técnicas tais quais a da proporcionalidade, ponderação e razoabilidade.

4.4.4 Das *Fake News* e suas Inferências nos Direitos Fundamentais

Preliminarmente, importante enfatizar algumas considerações já realizadas sobre os direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro. Desse modo, a priori, necessário averiguar que se trata de direitos que são, em regra, não absolutos de modo que para delimitarmos seu âmbito de proteção resta sempre notório a identificação do real objeto por ele tutelado.

Assim, a inserção de restrições à direitos fundamentais partem necessariamente da definição do objeto tutelado de modo que a carência de uma definição jurídica para o fenômeno das *fake news* demonstra-se fato de latente preocupação, especialmente considerando a formulação de leis para imposição de multa por tais condutas.

O tema liberdade de expressão é de grande e incidente preocupação dos profissionais do direito diante da regulação da matéria pelas leis estaduais. A preocupação gravita, em

síntese, em torno do pouco aprofundamento das implicações destas e os conceitos que as compõe. Rafael Goldzweig⁶⁸, quanto à essência do conceito de *fake news*, dispõe o seguinte:

Em vez de chamar de '*fake news*', eu prefiro chamar de 'desinformação' porque é uma atitude que tem o propósito de confundir a notícia. Inclusive, não se deve nem chamar de notícia. Ou é uma informação mentirosa na origem, ou é uma informação com o contexto mentiroso. E há a intenção de espalhar o desentendimento, a desinformação.

O mestre em políticas públicas ressalta, ainda, que a disseminação de notícias falsas sempre ocorreu na história, contudo, com o advento de novas tecnologias, propiciando uma disseminação rápida e em massa, o problema se agravou, enfatizando ainda que “*as redes sociais dão a elas uma escala e uma velocidade nunca antes vistos e permitem campanhas de desinformação em massa*”⁶⁹.

Nesse sentido, o próprio veículo de informação da entrevista fixou o nome de “infodemia” de título ao fenômeno, induzindo ser esta prática um movimento crescente, não somente no Brasil como em todo o mundo, podendo resultar, inclusive considerando o contexto pandêmico, em morte das pessoas, de modo que mais do que uma ameaça à saúde das pessoas, as fake news ocasionam uma verdadeira ameaça e violação ao direito à vida das pessoas.

A título exemplificativo, podemos observar as *fake news* sobre o uso de cocaína para prevenir o novo coronavírus. Além disso, ressaltou o entrevistando que a própria Organização Mundial da Saúde já alertou sobre o compartilhamento viral de informações falsas afirmando, inclusive, ser o fenômeno da “infodemia” tão perigoso quanto o próprio coronavírus.

Adentrando ao fenômeno das *fake news*, José Carlos Moreira da Silva Filho⁷⁰ apresenta algumas peculiaridades caracterizadoras de tais notícias. No que se refere à suas distinções com outras manifestações de pensamento, informa que essas se pautam essencialmente em dois aspectos, o primeiro relativo à capacidade de comoção emocional do leitor e o segundo ser criada e difundida através das mídias sociais.

⁶⁸ CAESAR, Gabriela. **Coronavírus: 21 estados e o DF propõem projetos para multar quem divulga ‘fake news’ na pandemia:** Levantamento do G1 mostra que as regras para penalizar a publicação de informações falsas já estão valendo em cinco desses estados: Acre, Ceará, Paraíba, Roraima e Rio Grande do Norte. Especialistas dizem ter preocupação com a liberdade de expressão, propõem debate mais amplo sobre a regulação da desinformação no Congresso e destacam experiências internacionais. In: G1: Política. [S. l.], 17 maio 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/17/coronavirus-21-estados-e-o-df-propoem-projetos-para-multar-quem-divulga-fake-news-na-pandemia.ghtml>>. Acesso em: 14 out. 2021.

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ SILVA FILHO, José Carlos Moreira da. **Fake News, Democracia e Violência:** Aula 03. In: PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL (PUCRS) (Rio Grande do Sul). PUCRS. Pós-Graduação em Direito Penal e Criminologia. [S. l.: s. n.], [2019?]. cap. Apresentação de Apoio, p. 09. Disponível em: <<https://s3.amazonaws.com/educa/pucrs/Aula/1357/Jos%C3%A9+Carlos+03.pdf>>. Acesso em: 3 nov. 2021.

As redes sociais digitais, por sua vez, possuem, segundo Silva Filho⁷¹, três elementos caracterizadores, quais sejam: (1) presença de um fórum virtual com criação de perfil que pode ser acessível total ou parcialmente por outros usuários; (2) oferta de criação de lista de usuários da rede para se comunicar; e (3) capacidade de análise de eventuais recursos da sua rede.

Ademais, o jurista consta da sua exposição pesquisa realizada pelo MIT⁷² (Instituto de Tecnologia de Massachusetts) que atesta o fato de as notícias falsas possuírem 70% a mais de chances de serem compartilhadas em detrimento das verdadeiras, confirmando a premissa de que “*notícia ruim se espalha mais rápido*”.

Além disso, o professor estabelece cinco condições de verificação das *fake news*⁷³, conforme sucede: (1) necessidade de refletirem objetivos, interesses e personalidade dos membros de um comunidade; (2) ser vista por um número relevante de membros das comunidades; (3) necessidade de os membros desconhecerem o caráter falso da notícia; (4) o restante das informações emanadas pelo grupo serem coerentes e não significativamente contrastantes com suas *fake news*; e (5) poucos membros da comunidade se informarem fora dela.

Além dessas condições caracterizadoras das *fake news*, Silva Filho dispõe que “*para que uma fake news seja eficiente ela precisa transformar a notícia em fato social apoiado pelo maior número de indivíduos possível e diminuir a possibilidade de ser confrontada*”⁷⁴. Nesse sentido, explicita que como fato social compreende-se aqueles fatos reconhecidos, validados e socialmente convencionados.

No que se refere ao apoio dos indivíduos e a atenuação de confronto às notícias falsas como elemento caracterizador das notícias falsas, o professor utilizou-se do experimento de Solomon Asch⁷⁵, oriundo da psicologia, incorporando o fenômeno do conformismo social⁷⁶, estudado pelo psicólogo em meados do século XX, para explicar a ocorrência contemporânea

⁷¹ *Ibidem*, p. 16.

⁷² SCIENCE (Estados Unidos da América). **The spread of true and false news online**: Lies spread faster than the truth. Science: report, Washington, DC, v. 359, ed. 6380, p. 1146-1151, 9 mar. 2018. Disponível em: <<https://www.science.org/doi/10.1126/science.aap9559>>. Acesso em: 10 nov. 2021. Citado por: *Ibidem*, p. 14.

⁷³ SILVA FILHO, José Carlos Moreira da. **Fake News, Democracia e Violência**: Aula 03. In: PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL (PUCRS) (Rio Grande do Sul). PUCRS. Pós-Graduação em Direito Penal e Criminologia. [S. l.: s. n.], [2019?]. cap. Apresentação de Apoio, p. 43.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 28.

⁷⁵ ASCH, Solomon Eliot. **Opiniões e pressão social**. WC MORSE, GM WINGO. Leituras de Psicologia Educacional. São Paulo, Editora Nacional, p. 437-433, 1973. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/762992/mod_resource/content/1/Opinioes%20e%20pressao%20social%20-%20solomon%20asch.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2021.

⁷⁶ SILVA FILHO, José Carlos Moreira da. **Fake News, Democracia e Violência**: Aula 03. In: PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL (PUCRS) (Rio Grande do Sul). PUCRS. Pós-Graduação em Direito Penal e Criminologia. [S. l.: s. n.], [2019?]. cap. Apresentação de Apoio, p. 23.

das notícias falsas no sentido do apoio e não contrariedade do grupo a estas. A conformação possui quatro aspectos essenciais⁷⁷: (1) importância do grupo para o sujeito; (2) importância do argumento e seu poder persuasivo para o sujeito, (3) grande número de pessoas no grupo que apoiam a escolha feita; e (4) inexistência de questionamento ou conflito dentro do grupo.

Ademais, nota-se a existência de uma conformidade informacional, quando o sujeito acompanha a ideia do grupo por se convencer desta, não tanto pela própria reflexão, mas sim pela confiança depositada no grupo, bem como de uma conformidade normativa quando o indivíduo acompanha a opinião do grupo não por sustentá-la com seu próprio convencimento, abrindo mão deste inclusive, mas por evitar se sentir destoante ou estigmatizado diante do grupo.

Para além do supracitado, o professor defende que *“para que exista o espírito crítico nas mídias sociais é preciso diversidade de ideias e capacidade para se distinguir quais são as melhores. As mídias sociais fazem exatamente o contrário”*⁷⁸. Propõe, portanto, uma solução que seja de dimensão tripartida, abarcando os planos institucional, da rede e do indivíduo. No primeiro aspecto Silva Filho exprimi o estabelecido por diversos dispositivos legais regulamentadores, no segundo refere que as próprias redes devem estabelecer políticas internas de controle das *fake news*, e no terceiro preconiza um esforço dos indivíduos para recuperar a capacidade metacognitiva⁷⁹ e, além disso, a necessidade do que denominou desplugamento⁸⁰.

Em suas últimas exposições, o mestre alerta quanto à defesa dos direitos fundamentais e das liberdades públicas que convivem em eminente perigo na sociedade em rede atual haja vista, especialmente, uma crescente irracionalidade comunicativa, bem como cautelosamente observa a evidente crise da democracia representativa no contexto da sociedade em rede com as *fake news* mencionando, inclusive, o perigo de uma eventual ditadura disfarçada.

Além do mais, Ricardo Campos^{81*}, sobre o tema, alerta que *“uma democracia sem uma esfera pública saudável está condenada a viver em instabilidade com consecutivas crises. A*

* Advogado Ricardo Campos, professor assistente da Faculdade de Direito da Goethe-Universität Frankfurt am Main (Alemanha). Coautor do livro "Fake News e Regulação".

⁷⁷ *Ibidem*, p. 26.

⁷⁸ *Ibidem*, p. 62.

⁷⁹ *“Recuperação da capacidade metacognitiva (capacidade de monitorar o conteúdo da própria experiência consciente). Sem esse senso de auto-análise perde-se o sentido e o valor das próprias experiências.”* (*Ibidem*, p. 69).

⁸⁰ *“Combater o FOMO (Fear of Missing Out) e o vício em dopamina com maior controle sobre o tempo de uso do smartphone. Desplugamento”* (*Ibidem*, p. 69).

⁸¹ CAESAR, Gabriela. **Coronavírus: 21 estados e o DF propõem projetos para multar quem divulga ‘fake news’ na pandemia:** Levantamento do G1 mostra que as regras para penalizar a publicação de informações falsas já estão valendo em cinco desses estados: Acre, Ceará, Paraíba, Roraima e Rio Grande do Norte. Especialistas dizem ter preocupação com a liberdade de expressão, propõem debate mais amplo sobre a regulação

informação plural e de qualidade é atualmente o recurso escasso das democracias modernas”⁸². Assim, o professor de direito elucida a importância do acesso a informações fidedignas por parte dos cidadãos em uma nação democrática e, ainda, reforça a dificuldade disto diante da hodierna sociedade em que vivemos.

O advogado frisa que a observação e o zelo pela liberdade de expressão devem constituir sempre por uma orientação à regulação das *fake news* e que apesar do aumento incisivo de criações de projetos sobre o tema, estes carecem de qualidade na medida em que é preciso um maior aprofundamento, amplitude e tecnicidade sobre o tema.

Além disso, quanto às regulações ofertadas pelos legislativos de todo o país, afirma que uma melhor estratégia para combater as *fake news* seria focar nas grandes plataformas, em detrimento do indivíduo, tais como o WhatsApp, Google e Facebook. Assim, defende uma cooperação entre sites e aplicativos visando uma maior transparência e uma mútua transmissão de dados anormais, cadeias de desinformação em massa e até mesmo informações sobre o financiamento de tais notícias, sem isso afirma que o judiciário restará insuficiente para o combate dessa “infodemia”.

A título exemplificativo, o jurista propõe pautarmos nossa regulação em exemplos já existentes de outros países como, por exemplo, no caso da Alemanha que possui o Conar, órgão de autorregulação publicitária, para tratar das *fake news*, afirmando que não somente no país como também na Europa há o “instituto da autorregulação regulada”.

O advogado André Marsiglia, por sua vez, quanto à lei do estado do Amazonas sobre o tema, Lei nº 5.369/2021, destaca a aplicação equivocada do conceito de *fake news*, adentrando que “*fake news não são notícias falsas, fake news são notícias fraudulentas, essa é a tradução correta do instituto jurídico*”⁸³. Taís Gasparian⁸⁴ contribui dispondo que a formulação de uma lei precede à conceituação do instituto das *fake news* que, por sua vez, é de difícil estabelecimento. Além disso a advogada explicita, sobre a referida lei, que “*tem um fim mais político, de dar uma satisfação para o público, do que se combater o que se diz que vai combater*”.

da desinformação no Congresso e destacam experiências internacionais. In: G1: Política. [S. l.], 17 maio 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/17/coronavirus-21-estados-e-o-df-propoe-projetos-para-multar-quem-divulga-fake-news-na-pandemia.ghtml>>. Acesso em: 14 out. 2021.

⁸² FREITAS, Hyndara. É lei: Divulgação de fake news sobre pandemia gera multa de R\$ 10 mil no Amazonas: Para especialistas, norma viola liberdade de expressão e é precária por não definir o que seria enquadrado como notícia falsa. In: **JOTA**. Covid-19. Brasília, 11 jan. 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/coberturas-especiais/liberdade-de-expressao/fake-news-coronavirus-lei-amazonas-11012021>. Acesso em: 14 out. 2021.

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ *Ibidem*.

Em contrapartida, Cássio Casagrande⁸⁵ infere, sobre outro ponto de relevância, que o Estado pode, de fato, aplicar sanções administrativas a quem coloca em risco a vida e a saúde das pessoas, haja vista exemplos de penalização do curandeirismo e comercialização de remédios sem eficácia comprovada. Contudo diz constatar no caso da lei amazonense uma punição não de uma conduta, mas sim de uma palavra, conferindo uma excessiva discricionariedade ao Estado na medida que não há o estabelecimento jurídico do conceito de *fake news*.

No que tange à competência, ou não, do estado legislar sobre a matéria, Casagrande defende que por se tratar de matéria relativa à saúde, os Estados possuem competência para legislar sobre o tema. Marsiglia, em contraposição, diz tratar-se de matéria constitucional, qual seja a liberdade de expressão, ficando de fora da competência estadual.

Para além do exposto, Sarlet assenta importante observação no que se refere ao direito a informação na medida em que defende seu caráter ainda imaturo no Brasil, no sentido de que ainda está em construção, ainda mais considerando as constantes inovações da sociedade contemporânea. Desse modo, discorre o seguinte:

Especialmente no caso do Brasil é necessário reconhecer que o direito da informação – como disciplina jurídica – está ainda em formação, dependente das conquistas no campo das Tecnologias da Informação e da Comunicação (TIC), bem como das Ciências da Computação e da Comunicação e de sua adequada regulação jurídica. (SARLET e MOLINARO, 2014, p. 15)

Com isso, é possível inclusive o estabelecimento de um paralelo do exposto pelo autor com o fenômeno das *fake news*, haja vista que estas são, em última análise, decorrências desse direito a informação ainda em construção e juridicamente ainda muito insólito, especialmente no Brasil.

No aspecto constitucional, consoante diretriz de prevenção mencionada no artigo 198, inciso II, do Diploma Legal, referente à saúde, é possível compreender que a regulamentação e sancionamento das *fake news* de Covid-19 constituem importante papel na averiguação da prevenção à violação do direito à saúde. Isto pois buscam evitar maiores danos à saúde da população por meio da prevenção de tais notícias e, conseqüentemente, de eminentes danos à saúde que as *fake news* provocam.

⁸⁵ *Ibidem*.

Considerando isto, o próprio ministro Gilmar Mendes⁸⁶, quanto à abrangência das políticas públicas voltadas à área da saúde, explicita que estas são de alcance bastante amplo, de modo que nada impede, portanto, que a regulação e eventuais sanções às notícias falsas sirvam como uma política pública de prevenção à saúde da população. A título exemplificativo, verifica-se o programa “Saúde sem Fake News”⁸⁷, implantado pelo Ministério da Saúde diante dos eminentes e potenciais riscos à saúde da população que as notícias falsas acarretam.

O Ex-Advogado Geral da União, José Levi Mello do Amaral Júnior⁸⁸, faz relevante colocação que, de certa forma, se relaciona e faz importante contribuição à presente questão. Assim, enfatiza o jurista:

(a gente interpreta os direitos fundamentais) sempre de maneira ampliativa, extensiva, inclusiva. A gente não pode inverter essa compreensão de coisas numa situação extraordinária, pelo contrário, é justamente numa situação extraordinária que você tem que persistir, ter uma atitude resiliente em favor da democracia e dos direitos fundamentais. (...) Os direitos fundamentais inerentes a democracia demandam uma atitude persistente, persistente no sentido de tolerância, de genuína aceitação do outro, apenas esse modo de proceder, inclusive nas situações mais extremas, é capaz de fazer valer a cultura democrática com a efetiva promoção dos direitos fundamentais. (BASTOS. Youtube, 13 out. 2021)

O professor, portanto, realça a importância da adequada interpretação dos direitos fundamentais na presença de circunstâncias extraordinárias no âmbito de uma nação. Assim sendo, acentua que não são nessas situações que a aplicação dos direitos fundamentais deve ser atenuada, pelo contrário, é justamente em tais contextos que a defesa de tais institutos constitucionais demonstra-se ainda mais imprescindível, especialmente para a asseguuração da democracia.

⁸⁶ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Série IDP: **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 719. Disponível em: <<https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553172832/cfi/3!/4/2@100:0.00>>. Acesso em: 11 mar. 2021.

⁸⁷ MINISTÉRIO DA SAÚDE (Brasília). **1 ano Saúde sem Fake News**. In: GOVERNO FEDERAL DO BRASIL (Brasília). Saúde sem Fake News. Brasília, 2019. Disponível em: <<https://antigo.saude.gov.br/fakenews/>>. Acesso em: 15 out. 2021.

⁸⁸ BASTOS. Professor Flávio. **José Levi M. do Amaral Jr. Grupo de Est. em D. do Estado OCLA. Estado de Defesa e Estado de Sítio**. Youtube, 07 jun. 2021. Disponível em: <<https://youtu.be/Oj1Nw3q1-yQ>>. Acesso em: 13 out. 2021.

5 DO PODER DE POLÍCIA EM MATÉRIA DE SAÚDE

A administração pública, pelo princípio da supremacia do interesse público, detém a capacitação para práticas de atos contrários ao interesse particular em detrimento do interesse público. Em sua atuação, sob uma perspectiva de poderes-deveres, é possuidora, dentre outros poderes administrativos, do denominado poder de polícia.

Irene Nohara define o instituto do poder de polícia como sendo “*atividade de condicionar e restringir o exercício dos direitos individuais, tais como a propriedade e a liberdade, em benefício do interesse público*”⁸⁹. Assim, à luz do princípio maior da administração pública, ou seja, o princípio da supremacia do interesse público, o Estado pode adentrar à esfera individual de interesses, condicionando e restringindo direitos particulares.

Importante observar que com o advento do Estado Social de Direitos, na segunda metade do século XX, assim como em outros momentos históricos de transição, o poder de polícia, do mesmo modo, sofreu modificações quanto à sua importância diante da função exercida perante o Estado, aumentando seu espectro de atuação.

O exposto se confirma considerando que o Estado passa de uma posição unicamente não intervencionista, característico do Estado de Direitos, em que o poder de polícia supria apenas função de garantidor da segurança, e torna-se responsável por promover e defender direitos sociais, desenvolvimento econômico, entre outros, passando a contemplar, portanto, um rol maior de atribuições como no campo da moral, meio ambiente, defesa do consumidor, propriedade, patrimônio cultural e, para o que nos interessa, saúde. De outro modo, o Estado migra de uma posição cujas obrigações são de não fazer para uma de atribuições ativas, possuindo assim obrigações de fazer.

Nesse ponto, oportuno verificar o que estabelece Ferreira Filho⁹⁰ quanto às finalidades do Estado. O autor, portanto, fixa a compreensão de que o Estado, além do dever de propiciar uma segurança externa de seu espaço territorial, compete, do mesmo modo, assegurar a segurança da comunidade em seu interior.

Nesse sentido, assim como Nohara, passa a distinguir os graus de intervenção estatal no Estado-Garantia, com suas devidas constituições-garantias, característico da França do século

⁸⁹ NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 10. ed. rev. atual. e aum. São Paulo: Atlas, 2020, p. 148. ISBN 978-85-97-02511-8.

⁹⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 41. ed. rev. atual. e aum. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 42. ISBN 978-85-309-8819-3. Disponível em: <[https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530991845/epubcfi/6/2\[%3Bvnd.vst.idref%3Dcover\]!/4/2/2%4052:84](https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530991845/epubcfi/6/2[%3Bvnd.vst.idref%3Dcover]!/4/2/2%4052:84)>. Acesso em: 10 nov. 2021.

XVIII, sucedendo o Estado-Providência ou Estado Social eminente no século XIX e alcançando posteriormente o Estado de Bem-Estar Social.

No ordenamento jurídico brasileiro, o instituto é expressamente previsto no artigo 145, inciso II, da Constituição Federal, caracterizando-se como fato gerador de taxa no âmbito do direito tributário, como também no próprio Código Tributário Nacional, em seu artigo 78. Segue ambas as redações:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição. (BRASIL, 1988).

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (BRASIL, Código Tributário Nacional, 1966)

Irene Nohara concebe que embora o Código Tributário Nacional expressamente preveja o poder de polícia atrelado à Administração Pública, é também papel do Poder Legislativo o exercer, constando inclusive no âmbito de suas funções na medida em que a partir do exercício legislativo é possível o ajustamento de direitos individuais em detrimento dos direitos coletivos utilizando-se da restrição de liberdade.

Assim, entre as manifestações do poder de polícia, a autora elenca, no âmbito de atuação legislativa, a produção de atos normativos limitando eventuais direitos individuais e, no campo do Poder Executivo dispõe haver tanto a regulamentação de leis no que tange seu caráter normativo como, do ponto de vista de caráter concreto, os atos repressivos, dentre eles a própria aplicação de multas.

Celso Antônio Bandeira de Melo⁹¹ relaciona ao poder de polícia duas conceituações, a ampla, que diz respeito a atividade do Poder Legislativo em conjunto com a Administração Pública, e a restrita que compreende como uma polícia administrativa, figurando a edição de atos administrativos e de atos normativos.

Há atrelado ao conceito de poder de polícia, portanto, uma concepção de Estado Intervencionista. Nesse sentido, Nohara menciona a atuação do poder de polícia pelo Poder Executivo não somente para questões que versem sobre segurança como também tantas outras

⁹¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 02/2015, p. 846. ISBN 978-85-392-0273-7.

zeladoras da saúde pública. Assim, constata-se a atuação na fiscalização de condições sanitárias em estabelecimentos e produtos comercializados, controle de medicamentos, regulação e fiscalização de poluição sonora, visual e atmosférica bem como as circunstâncias ambientais como um todo, entre outras.

Diante disto, por óbvio que, avançando nesta lógica, é possível a atribuição de uma regulação e fiscalização das *fake news* ou, melhor dizendo, notícias fraudulentas, diante de suas maléficas repercussões à saúde da coletividade como forma de imperar o interesse coletivo em detrimento de práticas particulares maléficas ao bem comum.

José Levi Mello do Amaral Júnior⁹², ressalta que, no que concerne medidas restritivas de direitos fundamentais emanadas por entes federativos, exemplifica que é possível, justamente pautando-se no instituto jurídico do poder de polícia. Nesse sentido, apresenta o que se segue:

O grande parâmetro de análise é o poder de polícia. Poder de polícia levado à efeito de maneira regular. (...) O poder de polícia é uma restrição à direito fundamental, em geral ensejada por outro direito fundamental, para realizar o bem comum. (...) Poder de Polícia aqui é uma expressão genérica, tão genérica que é própria do direito administrativo e curiosamente conceituada no código tributário. (...) O poder de polícia é para todos os entes. (BASTOS, Youtube, 2021)

⁹² BASTOS. Professor Flávio. **José Levi M. do Amaral Jr. Grupo de Est. em D. do Estado OCLA. Estado de Defesa e Estado de Sítio.** Youtube, 07 jun. 2021. Disponível em: <<https://youtu.be/Oj1Nw3q1-yQ>>. Acesso em: 13 out. 2021.

6 CONCLUSÃO

Consoante todo o trabalho exposto, é possível delimitar algumas inferências quanto ao fenômeno da formulação de leis estaduais para implantação de multa por *fake news* de Covid-19 à luz da Constituição Federal e suas disposições, tais quais a repartição de competências, os direitos fundamentais e o poder de polícia destrinchados na exposição até aqui.

O cenário excepcional apresentado pela pandemia a todo planeta impôs medidas extremas de enfrentamento por parte do poder público e, sendo assim, importante considerar a sábia afirmação de José Levi Mello, no que se refere à contextos excepcionais do estado, declamando que “*não é na normalidade que a gente vê a virtude de uma comunidade, é na anormalidade. Se ela se porta bem, ela atingiu um nível de maturidade*”, ministrando, portanto, a importância de um adequado posicionamento público em tais circunstâncias, fixando um norte almejado de atuação para a questão proposta.

Nesse sentido, em situações de anormalidade, o professor reitera que a observância e a devida aplicação do Diploma Maior de uma nação, no caso do Brasil a Constituição Federal de 1988, é de imprescindível importância, evidenciando que a adequada implantação das normas constitucionais é fundamental para a construção de uma nação juridicamente sólida e coesa e, conseqüentemente, detentora de um consistente Estado Democrático de Direitos.

Posto isto, no que tange ao tema de repartição de competências, mais especificamente da competência legislativa estadual para fins de elaboração de leis preconizadoras de multa por *fake news* de Covid-19, importante enfatizar o fato de o Brasil, em diversos aspectos, compreender um federalismo cooperativo e, assim sendo, há uma tangencia especialmente ao instituto da competência suplementar supletiva atribuída aos Estados para o exercício legislativo em questão, decorrente esta, por sua vez, da competência concorrente oriunda da supracitada cooperação dos entes.

O Supremo Tribunal Federal, a esse respeito, reiteradamente decide nesse mesmo sentido, exportando concepções que contribuem para a análise de problemáticas envolvendo repartição de competências legislativas como, por exemplo, mencionando as diretrizes da *presumption against preemption* e o *clear statement rule*, uma vez ser o princípio da preponderância de interesses, muitas vezes, insuficiente para resolução de casos concretos complexos.

Nessa lógica, relevante que a instância superior, em síntese, apesar de contrária e crítica quanto à omissão de políticas públicas federais garantidoras de direitos fundamentais, inclusive do direito à saúde, liberdade de expressão e informação, dispõe que tal atribuição, para ser

efetivamente eficaz, deve abranger todos os entes da federação com fundamento na competência comum e concorrente inerente desses.

Nesse sentido, considerando que até o presente momento de elaboração deste trabalho a norma federal regulamentadora de tal tema, apesar de já existir em status de projeto de lei, restou aprovada somente pela Câmara dos Deputados, devendo tramitar ainda por outras etapas processuais para garantir sua vigência, a atuação estadual para legislar sobre o tema de multa por *fake news* de Covid-19 demonstra-se não somente pertinente, como necessária, haja vista especialmente os graves malefícios causados pelas *fake news* à saúde democrática e à tutela de diversos direitos fundamentais.

Apesar disso, na hipótese de aprovação de lei federal superveniente a estas elaboradas pelos estados, compreende-se que todo conteúdo legislativo estadual não compatível com a norma geral federal deve restar suspenso. Isto se fundamenta atendo-se que a Constituição Federal de 1988, apesar de suas óticas modernas sobre a disciplina, retrata um estado no qual o poder emana a partir de um movimento centrífugo, ou seja, de dentro para fora, da União para os demais entes.

A consideração dos direitos fundamentais em valoração deve ser relevantemente abordado, especialmente no que concerne à valoração da liberdade de expressão dos indivíduos, no sentido de poderem se expressar pelas grandes redes sociais, em confronto com outros direitos fundamentais tais como o direito à informação, que abrange sobretudo o aspecto de um informação fidedigna e de qualidade proporcionada à todas as pessoas, devendo ser inclusive uma obrigação de atuação positiva não somente dos indivíduos, como também dos estados, bem como o direito à saúde na medida em que as informações falsas constituem irrefutavelmente uma ameaça e potencial violação à integridade física e mental de toda a população.

Diante desse cenário de eminente colisão de direitos fundamentais, prevalece a aplicação do princípio da proporcionalidade como método de resolução de tais conflitos e suas dimensões de adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. Assim, sendo inevitável que nessas situações haja restrição por parte de algum direito fundamental e que estes não são, em regra, absolutos, deve-se proceder à aplicação do princípio da proporcionalidade instrumentalizando-o com o emprego da ponderação no caso concreto.

Considerando tais parâmetros, lúcido que a abordagem legislativa deve focar, regulamentar e sancionar as grandes plataformas sociais, e não somente os indivíduos. Isto se demonstra necessário ao averiguarmos o amplo volume quantitativo de notícias falsas no país, bem como a inevitável insuficiência do poder judiciário na hipótese de ter que responsabilizar-se pelos casos isolados entre si. Com isso, mirando em uma legislação cujo alvo sejam as

grandes plataformas sociais e de comunicação, haverá no ordenamento jurídico brasileiro uma atuação muito mais estratégica e eficaz contra o problema da *fake news* e suas implicações sociais patológicas.

No mais, o poder de polícia reforça ainda mais a tutela dos direitos fundamentais na questão, laborando e fundamentando uma atuação estatal que, à luz do interesse público, possui legitimidade para cercear eventuais direitos fundamentais em prol de um direito maior à coletividade. Nessa acepção, podemos compreender que o direito à saúde e o direito à informação respaldam um dever de proteção por parte do Estado, mesmo que isso implique uma eventual restrição ao direito à liberdade de expressão como ocorre na problemática de manifestações de expressão condizentes com *fake news* a fim de assegurar os direitos à saúde e à informação dos cidadãos.

Em conclusão, fica a reflexão do diretor-geral da Organização Mundial da Saúde (OMS), Tedros Adhanom Ghebreyesus⁹³, alertando que “*a desinformação coloca a saúde e as vidas em risco, além de minar a confiança na ciência, nas instituições e nos sistemas de saúde*”, ilustrando o chefe da organização internacional, portanto, a gravidade do fenômeno das *fake news*, especialmente em circunstâncias pandêmicas, e seus diversos desmembramentos, ressaltando a importância do combate ao fenômeno para toda a sociedade em âmbito mundial.

⁹³ ASSEMBLEIA GERAL DA ONU, 75ª, 2020, Nova Iorque. Organização Mundial da Saúde (OMS). Webnar: **Gestão da infodemia: promovendo comportamentos saudáveis no tempo da Covid-19 e mitigando os danos da desinformação**, 23 set. 2020.

REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. **Colisão de direitos fundamentais e realização de direitos fundamentais no estado de direito democrático**. Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, v. 17, 1999, p. 267-279. Acesso em: 19 out. 2021.
- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**, 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2013. ISBN: 9788522480692. Disponível em: <<https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522480692/>>. Acesso em: 04 nov. 2021.
- ARAGÃO, João Carlos Medeiros de. **Choque entre direitos fundamentais: consenso ou controversia?**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 48, n. 189, p. 259-268, jan./mar. 2011. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/242874>>. Acesso em: 21 out. 2021.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O Princípio de Subsidiariedade: Conceito e Evolução**. Revista da Faculdade de Direito da UFMG, Belo Horizonte, v. 35, 4 fev. 2014. p. p. 13-52. Disponível em: <<https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/issue/view/98>>. Acesso em: 14 set. 2021.
- ASSEMBLEIA GERAL DA ONU, 75ª, 2020, Nova Iorque. Organização Mundial da Saúde (OMS). Webnar: **Gestão da infodemia: promovendo comportamentos saudáveis no tempo da Covid-19 e mitigando os danos da desinformação**, 23 set. 2020.
- BASTOS, Bruno Medeiros. **Teoria do Limite dos Limites (Schranken-Schranken) na jurisprudência do STF**. Conteúdo Jurídico: Direito Constitucional, [s. l.], 15 dez. 2014. Disponível em: <<https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/42337/teoria-do-limite-dos-limites-schranken-schranken-na-jurisprudencia-do-stf>>. Acesso em: 21 out. 2021.
- BASTOS. Professor Flávio. **José Levi M. do Amaral Jr. Grupo de Est. em D. do Estado OCLA. Estado de Defesa e Estado de Sítio**. Youtube, 7 jun. 2021. Online. Disponível em: <<https://youtu.be/Oj1Nw3q1-yQ>>. Acesso em: 13 out. 2021.
- BRANCO, Sérgio. **Fake News e os Caminhos para Fora da Bolha**. Revista Interesse Nacional, São Paulo, ano 10, n. 38, p. 51-61, agos. a out. 2017. Disponível em: <<https://itsrio.org/pt/publicacoes/fake-news-e-os-caminhos-para-fora-da-bolha/>>. Acesso em: 13 out. 2021.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3.131/2020**. Autor: Deputado Ronaldo Carletto - PP/BA, 4 jun. 2020. Institui multa por confecção e divulgação de notícias falsas (fake news) sobre a pandemia de covid-19. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2254529>>. Acesso em: 13 mar. 2021.
- BRASIL. **Código Tributário Nacional**. Lei nº 5.172, de 25 de out. de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Publicado no Diário Oficial da União de 27 out. 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm>. Acesso em: 4 nov. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 31 mar. 2021.

BRASIL. Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. **Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos**. Promulgação. Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos, Brasília, 7 jul. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm>. Acesso em: 3 nov. 2021

BRASIL. Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de nov. de 1969. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**, Brasília, 9 nov. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm>. Acesso em: 3 nov. 2021

BRASIL. Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. **Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019**. [S. l.], 6 fev. 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm>. Acesso em: 11 mar. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 926**, de 20 de mar. de 2020. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Diário Oficial da União de 20 mar. 2020 – Edição extra C, Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv926.htm>. Acesso em: 04 nov. 2021. **Convertida da Lei nº 14.035 de 11 ago. 2020** que altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para a aquisição ou contratação de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. 11 ago. 2020, Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Lei/L14035.htm>. Acesso em: 4 nov. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.470/RJ**. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 3.579/2001 do estado do rio de janeiro. Substituição progressiva da produção e da comercialização de produtos contendo asbesto/amianto. Legitimidade ativa ad causam. Pertinência temática. Art. 103, IX, da constituição da república. Alegação de inconstitucionalidade formal por usurpação da competência da união. Inocorrência. Competência legislativa concorrente. Art. 24, V, VI e XII, e §§ 1º a 4º, da constituição da república. Convenções nºs 139 e 162 da OIT. Convenção de basileia sobre o controle de movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos e seu depósito. Regimes protetivos de direitos fundamentais. Inobservância. Art. 2º da lei nº 9.055/1995. Proteção insuficiente. Arts. 6º, 7º, XXII, 196 e 225 da constituição da república. Constitucionalidade material da lei fluminense nº 3.579/2001. Improcedência. Declaração incidental de inconstitucionalidade do art. 2º da lei nº 9.055/1995. Efeito vinculante e erga omnes. Repte.(s): Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria – CNTI. Intdo.(a/s): Governador do Estado do Rio de Janeiro e Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Relatora: Min. Rosa Weber, 29 nov. 2017. Processo eletrônico, DJE-019, divulg. 31 jan. 2019,

public. 01 fev. 2019. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur397205/false>>. Acesso em: 13 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.306/DF**. Constitucional e Administrativo. Lei 5.517/2009 do Rio de Janeiro. Proibição do Uso de Produtos fumígenos em ambientes de uso coletivo. Exercício Legítimo da Competência dos Estados para Suplementarem a Legislação Federal. Violação à livre iniciativa. Inexistência. Improcedente. Requerente: Confederação Nacional do Comércio de bens, Serviços e Turismo-CNC. Intimados: Neuilley Orlando Spinetti de Santa Rita Matta, Governador do Estado do Rio de Janeiro e Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Min. Edson Fachin, 20 dez. 2019. Processo eletrônico, DJE-035, divulg. 18 fev. 2020, public 19 fev. 2020. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur419155/false>>. Acesso em: 13 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.352/SP**. Constitucional. Federalismo e Respeito às regras de distribuição de competência. Lei estadual. Obrigatoriedade de presença de farmacêutico em empresas que realizam transporte de medicamentos e insumos farmacêuticos. Competência legislativa suplementar dos estados-membros (art. 24, §§ 1º e 2º, da CF). Princípio da predominância de interesse. Inovação na regulamentação de atribuições dos órgãos estaduais de vigilância sanitária sem a participação do chefe do poder executivo. Inconstitucionalidade formal reconhecida. Procedência. Repte.: Governador do Estado de São Paulo. Intmo.: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 25 out. 2018. Processo eletrônico, Dje-257, divulg. 30 nov. 2018, public. 03 dez. 2018 Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur395696/false>>. Acesso em: 13 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.341 MC-Ref./DF**. Referendo em medida cautelar em ação direta da inconstitucionalidade. Direito constitucional. Direito à saúde. Emergência sanitária internacional. Lei 13.979 de 2020. Competência dos entes federados para legislar e adotar medidas sanitárias de combate à epidemia internacional. hierarquia do sistema único de saúde. competência comum. medida cautelar parcialmente deferida. Repte.: Partido Democrático Trabalhista. Intdo.: Presidente da República. Relator: Min. Marco Aurélio, 14 abr. 2020. Processo Eletrônico DJE-271, divulg. 12 nov. 2020, public. 13 nov. 2020. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur436466/false>>. Acesso em: 13 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.343 MC-Ref./DF**. Constitucional. Pandemia do coronavírus (Covid-19). As regras de distribuição de competências são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um estado de direito (arts. 1º e 18 da CF). Competências comuns e concorrentes e respeito ao princípio da predominância do interesse (arts. 23, II, 24, XII, e 25, § 1º, da CF). Cautelar parcialmente concedida. Repte.(s) : Rede Sustentabilidade. Intdo.(a/s) : Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min. Marco Aurélio, 6 maio 2021. Processo eletrônico, DJE-273, divulg. 16 nov. 2020, public. 17 nov. 2020. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur436409/false>>. Acesso em: 13 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.347 MC-Ref/DF**. Constitucional e administrativo. Restrições genéricas e abusivas à garantia constitucional de acesso à informação. Ausência de razoabilidade. Violação aos princípios da publicidade e transparência. Suspensão do artigo 6º-B da Lei 13.979/11, incluído

pela MP 928/2020. Medida cautelar referendada. Repte.(s): Rede Sustentabilidade. Intdo.(a/s): Presidente da República. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 30 abr. 2020. Processo eletrônico, DJE-202, divulg. 13 ago. 2020, public. 14 ago. 2020. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur429368/false>>. Acesso em: 13 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 903/MG**. Lei nº 10.820/92 do Estado de Minas Gerais, que dispõe sobre adaptação dos veículos de transporte coletivo com a finalidade de assegurar seu acesso por pessoas com deficiência ou dificuldade de locomoção. Competência legislativa concorrente (art. 24., XIV, CF). Atendimento à determinação constitucional prevista nos arts. 227, § 2º, e 244 da Lei Fundamental. Improcedência. Requerente: Confederação Nacional do Transporte-CNT. Intimado: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Relator: Min. Dias Toffoli, 22 maio 2013. Acórdão eletrônico, DJE-026, divulg. 06-02-2014, public. 07 fev. 2014, RTJ VOL-00235-01, PP-00022. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur254015/false>>. Acesso em: 13 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 672 MC-Ref/DF**. Constitucional. Pandemia do coronavírus (covid-19). Respeito ao federalismo. Lei federal 13.979/2020. Medidas sanitárias de contenção à disseminação do vírus. Isolamento social. Proteção à saúde, segurança sanitária e epidemiológica. Competências comuns e concorrentes e respeito ao princípio da predominância do interesse (arts. 23, II, 24, XII, e 25, § 1º, da CF). Competências dos estados para implementação das medidas previstas em lei federal. Arguição julgada parcialmente procedente. Repte.(s) : Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB. Intdo.(a/s) : Presidente da República e Ministro de Estado da Economia. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 13 out. 2020. Processo eletrônico, DJE-260, divulg. 28 out. 2020, public. 29 out. 2020. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur435113/false>>. Acesso em: 13 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Habeas Corpus nº 82.424/RS**. Publicação de livros: anti-semitismo. Racismo. Crime imprescritível. Conceituação. Abrangência constitucional. Liberdade de expressão. Limites. Ordem denegada. Pacte.: Siegfried Ellwanger. Imptes.: Werner Cantalício João Becker. Coator.: Superior Tribunal de Justiça. Relator: Min. Moreira Alves, 17 set. 2003. DJ 19 mar 2004, PP-00024, Ement. VOL-02144-03, PP-00524. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur96610/false>>. Acesso em: 13 mar. 2021.

CAESAR, Gabriela. **Coronavírus: 21 estados e o DF propõem projetos para multar quem divulga ‘fake news’ na pandemia**: Levantamento do G1 mostra que as regras para penalizar a publicação de informações falsas já estão valendo em cinco desses estados: Acre, Ceará, Paraíba, Roraima e Rio Grande do Norte. Especialistas dizem ter preocupação com a liberdade de expressão, propõem debate mais amplo sobre a regulação da desinformação no Congresso e destacam experiências internacionais. In: G1: Política. [S. l.], 17 maio 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/17/coronavirus-21-estados-e-o-df-propoem-projetos-para-multar-quem-divulga-fake-news-na-pandemia.ghtml>>. Acesso em: 14 out. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei nº Lei nº 3.131/2020, de 4 de junho de 2020. **Institui multa por confecção e divulgação de notícias falsas (fake news) sobre a pandemia de covid-19**. Autor: Deputado RONALDO CARLETTO Relator: Deputado LUIS MIRANDA. PL 3131/2020, Brasília, 4 jun. 2020. Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2254529>>. Acesso em: 14 out. 2021.

CARVALHO, Nicácio. **O direito de emergência instala crise de legalidade no enfrentamento da pandemia do novo coronavírus**: Decretos, positivados pelo Poder Executivo, tem despertado preocupação, com concentração de atos normativos que ferem o princípio da legalidade. De peso, 13 de maio de 2020. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/326738/o-direito-de-emergencia-instala-crise-de-legalidade-no-enfrentamento-da-pandemia-do-novo-coronavirus>>. Acesso em: 11 out. 2021.

CASTILHO, Paulo José; SOUZA, Gelson Amaro de. **A competência do município para agir na prevenção e combate contra o vírus covid-19**: breves considerações. De Peso, [s. l.], 11 maio 2020. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/326559/a-competencia-do-municipio-para-agir-na-prevencao-e-combate-contra-o-virus-covid-19--breves-consideracoes>>. Acesso em: 11 out. 2021.

CLÈVE, Clemerson Merlin; FREIRE, Alexandre Reis Siqueira. **Algumas notas sobre colisão de direitos fundamentais**. Cadernos da Escola de Direito, v. 1, n. 1, 2002.

DEMARCHI, Clovis; FERNANDES, Fernanda Sell de Souto Goulart. **Teoria dos Limites dos Limites**: Análise da limitação à restrição dos direitos fundamentais no direito brasileiro. Revista Brasileira de Direitos e Garantias Fundamentais, Minas Gerais, v. 1, n. 2, p. 73-89, jul/dez 2015. DOI <http://dx.doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2526-0111/2015.v1i1.738>. Disponível em: <<https://indexlaw.org/index.php/garantiasfundamentais/article/view/738/734%2021/10/2021>>. Acesso em: 21 out. 2021.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 41. ed. rev. atual. e aum. Rio de Janeiro: Forense, 2020. ISBN 978-85-309-8819-3. Disponível em: <[https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530991845/epubcfi/6/2\[%3Bvnd.vst.i.dref%3Dcover\]!/4/2/2%4052:84](https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530991845/epubcfi/6/2[%3Bvnd.vst.i.dref%3Dcover]!/4/2/2%4052:84)>. Acesso em: 10 nov. 2021.

FRANÇA. **Declaração de direitos do homem e do cidadão**: 1789. In: UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - USP (São Paulo). Comissão de Direitos Humanos da USP. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos. In: textos básicos sobre Derechos Humanos. Madrid. Universidad Complutense, 1973, traduzido do espanhol por Marcus Cláudio Acqua Viva. APUD. FERREIRA Filho, Manoel G. et. Ali. **Liberdades Públicas**, São Paulo, Ed. Saraiva, 1978. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-anteriores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>>. Acesso em: 3 nov. 2021.

FREITAS, Hyndara. **É lei: Divulgação de fake news sobre pandemia gera multa de R\$ 10 mil no Amazonas**: Para especialistas, norma viola liberdade de expressão e é precária por não definir o que seria enquadrado como notícia falsa. In: JOTA. Covid-19. Brasília, 11 jan. 2021. Disponível em: <<https://www.jota.info/coberturas-especiais/liberdade-de-expressao/fake-news-coronavirus-lei-amazonas-11012021>>. Acesso em: 14 out. 2021.

GOLDMAN, Alvin I.; BAKER, Daniel. **Free Speech, Fake News, and Democracy**. First Amendment Law Review: Free Speech, Fake News, [s. l.], v. 18, 2019. Disponível em:

<https://falrunc.files.wordpress.com/2020/01/goldman_baker_falrv18.pdf>. Acesso em: 15 out. 2021.

GONÇALVES, Cido. **Assembleias discutem projetos de lei sobre multa a quem divulga fake news.** [S. l.]: G1, 2020. 1 mapa. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/17/coronavirus-21-estados-e-o-df-propoe-projetos-para-multar-quem-divulga-fake-news-na-pandemia.ghtml>>. Acesso em: 13 out. 2021.

HAJE, Lara. **Comissão aprova projeto que prevê multa para usuário que divulgar notícias falsas sobre pandemia de Covid-19:** A aplicação da multa resultará de condenação em ação judicial em que se garanta a ampla defesa e o contraditório. Ciência, Tecnologia e Comunicações, Brasília, 4 out. 2021. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/813097-comissao-aprova-projeto-que-preve-multa-para-usuario-que-divulgar-noticias-falsas-sobre-pandemia-de-covid-19/>>. Acesso em: 14 out. 2021.

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**, 3. Ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

LARA, Matheus. **Estados criam multas de até R\$10 mil por 'fake news'; entidades veem risco à liberdade: Autoridades buscam alternativas para combater a desinformação na internet; iniciativas esbarram na liberdade de imprensa, dizem analistas.** In: ESTADÃO. Política. [S. l.], 11 maio 2020. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,coronavirus-acelera-leis-contrafake-news-nos-estados-multa-pode-chegar-a-r-10-mil,70003298631>>. Acesso em: 14 out. 2021.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

MARMELSTEIN, George. **Curso de Direitos Fundamentais**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2014. ISBN 978-85-224-8305-6.

MATOS, Rafael Christian de. **Fake News frente a pandemia de COVID-19.** Vigilância Sanitária em Debate, Belo Horizonte-MG, 2020, v. 8, n. 3, p. 78-85, 25 maio 2020. DOI <<https://doi.org/10.22239/2317-269X.01596>>. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/journal/5705/570566811010/570566811010.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2021.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 02 2015. 1.150 p. ISBN 978-85-392-0273-7.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Série IDP: **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2018. Disponível em: <<https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553172832/cfi/3!/4/2@100:0.00>>. Acesso em: 11 mar. 2021.

MENESES, João Paulo. **Como as leis estão a definir (e a criminalizar) as fake news.** Comunicação.Pública: Dossiê Temático: Desinformação, jornalismo e modelos e negócio, [s. l.], v. 14, ed. 27, 2019. DOI: <<https://doi.org/10.4000/cp.5423>>. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/cp/5423>>. Acesso em: 14 out. 2021.

MINISTÉRIO DA SAÚDE (Brasília). **1 ano Saúde sem Fake News**. In: GOVERNO FEDERAL DO BRASIL (Brasília). Saúde sem Fake News. Brasília, [2019?]. Disponível em: <<https://antigo.saude.gov.br/fakenews/>>. Acesso em: 15 out. 2021.

MOHN, Paulo. **A Repartição de Competências na Constituição de 1988**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 47, n. 187, p. 215-244, jul. a set. 2010. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198704/000897830.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 6 maio 2021.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 33. ed. rev. atual. e aum. São Paulo: Atlas, 2016.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 36. ed. rev. atual. e aum. São Paulo: Atlas, 2020. Disponível em: <<https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597024913/cfi/6/2!/4/2/2@0:49.9>>. Acesso em: 11 mar. 2021.

MORAES, Alexandre de. **Direitos Humanos Fundamentais**. São Paulo: Grupo GEN, 2021. 9788597026825. Disponível em: <<https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597026825/>>. Acesso em: 13 out. 2021.

MOREIRA, Carlos Augusto Gonçalves. **A colisão entre direitos fundamentais e formas de solucionar a questão juridicamente**. Âmbito Jurídico: Caderno de Direito Constitucional, [s. l.], Revista 167, 1 dez. 2017. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/a-colisao-entre-direitos-fundamentais-e-formas-de-solucionar-a-questao-juridicamente/>>. Acesso em: 21 out. 2021.

NAÇÕES UNIDAS. ONU News: Perspectiva Global Reportagens Humanas. *In*: ONU NEWS ASSUNTOS DA ONU. **Campanha da ONU quer acabar com as notícias falsas**: Preocupada com o aumento do volume das chamadas "fake news" na internet, as Nações Unidas lançaram a campanha Verificado para combater notícias falsas. E nesta semana, o Departamento de Comunicação Global da ONU, que lidera a iniciativa, pediu uma pausa aos usuários da internet que compartilham informações. O título é: Pare e Pense antes de Compartilhar. Confira neste vídeo enviado pelo Unic-Rio, o Centro de Informação da ONU no Brasil, 2 jul. 2020. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2020/07/1719102>>. Acesso em: 3 nov. 2021.

NAÇÕES UNIDAS. ONU News: Perspectiva Global Reportagens Humanas. *In*: ONU NEWS SAÚDE. **ONU pede a países para combater notícias falsas e desinformação sobre Covid-19**: Evento à margem da Assembleia Geral debateu perigos de 'infodemia' e como combater problema; secretário-geral destacou importância de comunicação para construir confiança sobre vacinas; declaração conjunta de seis agências da ONU e parceiros afirma que as chamadas "fake news" ameaçam resposta global, 23 set. 2020. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2020/09/1727222>>. Acesso em: 3 nov. 2021.

NOBRE, Noéli; OLIVEIRA, Marcelo. **Projeto prevê multa para quem difundir notícia falsa sobre pandemia**: Conforme o texto, sanção variará de R\$ 500 a R\$ 10 mil e será aplicada por via judicial Fonte: Agência Câmara de Notícias. In: CÂMARA DOS DEPUTADOS (Brasil). Ciência, Tecnologia e Comunicações. Brasília, 7 dez. 2020. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/713365-projeto-preve-multa-para-quem-difundir-noticia-falsa-sobre-pandemia/>>. Acesso em: 14 out. 2021.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 10. ed. rev. atual. e aum. São Paulo: Atlas, 2020. 1066 p. ISBN 978-85-97-02511-8.

NUNES, D. H.; MONTES NETTO, C. E.; SILVEIRA, S. S. **A Aplicação da Teoria dos Limites dos Limites aos Direitos Fundamentais pelo Supremo Tribunal Federal**. Revista Direitos Culturais, v. 16, n. 39, p. 275-297, 9 set. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948**. Assembleia Geral das Nações Unidas. Resolução 217, A, III, em 10 dez. 1948. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em: 11 out. 2021.

QUINTANILHA, Daniela. Câmara aprova projeto que multa divulgação de fake news sobre Covid-19. In: **ISTOÉ. Dinheiro: Tecnologia**. [S. l.], 5 out. 2021. Disponível em: <<https://www.istoedinheiro.com.br/camara-aprova-projeto-que-multa-divulgacao-de-fake-news-sobre-covid-19/>>. Acesso em: 14 out. 2021.

RIBEIRO, Mário Fernando Carvalho. **Do poder de polícia no direito brasileiro**: Breves apontamentos. Âmbito Jurídico: Direito Administrativo, [s. l.], v. Revista 59, 30 nov. 2008. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/do-poder-de-policia-no-direito-brasileiro-breves-apontamentos/>>. Acesso em: 14 out. 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. rev. atual. e aum. São Paulo: Saraiva, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang; MOLINARO, Carlos Alberto. **Direito à Informação e direito de acesso à informação como direitos fundamentais na constituição brasileira**. Revista da AGU, Brasília, ano XIII, n. 42, p. 09-38, 31 dez. 2014. Disponível em: <https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/11403/2/Direito_a_768_Informac_807_a_771_o_e_Direito_de_Acesso_a_768_Informac_807_a_771_o_como_Direitos_Fundamentais_na.pdf>. Acesso em: 11 out. 2021.

SCHUELER, Paulo. **COVID-19 - ONU e OMS pedem medidas firmes contra fake news**. In: MINISTÉRIO DA SAÚDE. Bio-Manguinhos (Fiocruz). Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos (Bio-Manguinhos) - Fiocruz: Notícias e Artigos. [S. l.], 5 out. 2020. Disponível em: <<https://www.bio.fiocruz.br/index.php/br/noticias/1996-covid-19-onu-e-oms-pedem-medidas-firmes-contrafake-news>>. Acesso em: 15 out. 2021.

SCIENCE (Estados Unidos da América). **The spread of true and false news online**: Lies spread faster than the truth. Science: report, Washington, DC, v. 359, ed. 6380, p. 1146-1151, 9 mar. 2018. Disponível em: <<https://www.science.org/doi/10.1126/science.aap9559>>. Acesso em: 10 nov. 2021.

SILVA FILHO, José Carlos Moreira da. **Fake News, Democracia e Violência**: Aula 03. In: PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL (PUCRS) (Rio Grande do Sul). PUCRS. Pós-Graduação em Direito Penal e Criminologia. [S. l.: s. n.], [2019?]. cap. Apresentação de Apoio, p. 1-82. Disponível em: <<https://s3.amazonaws.com/educa/pucrs/Aula/1357/Jos%C3%A9+Carlos+03.pdf>>. Acesso em: 3 nov. 2021.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 9. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2014. 1055 p. ISBN 8539202514, 9788539202515.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 39. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2016.

SILVA, Paulo Roberto Vasconcellos; CASTIEL, Luis David. **Covid-19, as fake news e o sono da razão comunicativa gerando monstros: a narrativa dos riscos e os riscos das narrativas**. 2020. 12 p. Ensaio (Acadêmico) - Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2020. DOI 10.1590/0102-311X00101920. Disponível em: <<https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/45195>>. Acesso em: 13 out. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (Brasil). Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação- Coordenadoria de Biblioteca. **Competência Legislativa da União, dos Estados e dos Municípios**. Bibliografia, Legislação e Jurisprudência Temática, Brasil, 1 dez. 2020. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/bibliotecaConsultaProdutoBiblioteca/anexo/Competencial_egislativa.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2021.

SILVA, Virgílio Afonso da. **O conteúdo essencial dos direitos fundamentais e eficácia das normas constitucionais**. Revista de Direito do Estado, [s. l.], n. 4, 2006. Disponível em: <https://constituicao.direito.usp.br/wp-content/uploads/2006-RDE4-Conteudo_essencial.pdf>. Acesso em: 21 out. 2021.

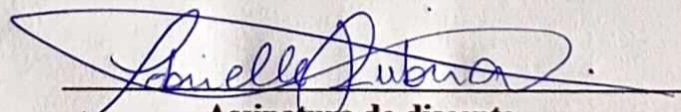


TERMO DE AUTENTICIDADE DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Eu, **Gabrielle Cristina Rubira**, discente regularmente matriculada na disciplina TCC II, da 10ª etapa do curso de Direito, matrícula nº 3172339-1, período da manhã, turma 10C, tendo realizado o TCC com o título: **Implicações Constitucionais da Formulação de Projetos de Lei Estaduais para Implantação de Multa por Fake News sobre Covid-19**, sob a orientação do Professor Dr. Paulo Adib Casseb, declaro para os devidos fins que tenho pleno conhecimento das regras metodológicas para confecção do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), informando que o realizei sem plágio de obras literárias ou a utilização de qualquer meio irregular.

Declaro ainda que estou ciente que caso sejam detectadas irregularidades referentes às citações das fontes e/ou desrespeito às normas técnicas próprias relativas aos direitos autorais de obras utilizadas na confecção do trabalho, serão aplicáveis as sanções legais de natureza civil, penal e administrativa, além da reprovação automática, impedindo a conclusão do curso.

São Paulo, 08 de novembro de 2021 .



Assinatura do discente