

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.639 BAHIA

RELATOR : **MIN. NUNES MARQUES**
REQTE.(S) : **PARTIDO LIBERAL - PL**
ADV.(A/S) : **MARCELO LUIZ AVILA DE BESSA**
INTDO.(A/S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA BAHIA**
ADV.(A/S) : **PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA
LEGISLATIVA DO ESTADO DA BAHIA**

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. FEDERALISMO COOPERATIVO. SAÚDE PÚBLICA. PANDEMIA DA COVID-19. LEI ESTADUAL. COMBATE À DESINFORMAÇÃO. SANÇÕES ADMINISTRATIVAS. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE. LIBERDADE DE EXPRESSÃO. IMPROCEDÊNCIA.

I. CASO EM EXAME

1. Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Partido Liberal (PL) em face da Lei 14.268/2020 do Estado da Bahia, que instituiu sanções administrativas para a divulgação de informações falsas sobre epidemias, endemias e pandemias.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Há duas questões em discussão: (i) definir se a Lei 14.268/2020 do Estado da Bahia usurpa a competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações e radiodifusão; e (ii) estabelecer se a imposição de sanções administrativas pela divulgação de notícias falsas sobre pandemias viola a liberdade de expressão.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. A norma estadual visa o cuidado e proteção da saúde, matéria sujeita à competência administrativa

comum e à competência legislativa concorrente dos entes federativos, nos termos dos arts. 23, II, e 24, XII, da Constituição Federal.

4. A competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações e radiodifusão não impede a atuação normativa dos estados quando a disciplina legal possui finalidade predominante relacionada à proteção da saúde e apenas repercussão indireta sobre tais serviços.

5. A liberdade de expressão não possui caráter absoluto e não protege práticas de desinformação aptas a comprometer direitos fundamentais da coletividade, especialmente a saúde.

IV. DISPOSITIVO E TESE

6. Pedido julgado improcedente.

VOTO – VISTA

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Em complemento ao relatório lançado pelo Min. NUNES MARQUES, anoto que se trata de Ação Direta proposta pelo Partido Liberal (PL) para questionar a Lei 14268/2020 do Estado da Bahia, regramento que estipulou sanções para a divulgação de informações falsas sobre epidemias, endemias e pandemias nos limites territoriais do ente federado.

Eis o teor do diploma impugnado:

Lei 14268/2020 do Estado da Bahia

Art. 1º - Fica sujeito à aplicação de multa de R\$5.000,00 (cinco mil reais) a R\$20.000,00 (vinte mil reais) quem divulgar, por meio impresso, televisivo, de radiodifusão ou eletrônico,

informações falsas, sem procedência oficial, sobre epidemias, endemias e pandemias no Estado da Bahia, sem citar a fonte primária.

Parágrafo único - Incide na mesma pena quem:

I - elaborar a informação falsa ou colaborar com sua elaboração ou disseminação, tendo ciência do seu destino;

II - divulgar dolosamente a informação falsa, pelos meios indicados no caput deste artigo, ainda que citando a fonte primária ou quem lhe tenha remetido;

III - utilizar ou programar softwares ou outros mecanismos automáticos de propagação que divulguem ou alterem informações ou notícias, disseminando, ao final, dados não verídicos.

Art. 2º - Não constituem ilícito administrativo:

I - publicações jornalísticas devidamente assinadas por seus redatores em veículos de comunicação físicos ou digitais;

II - compartilhamento de opinião pessoal, desde que evidenciado o caráter não-fático, e sim opinativo do texto.

Art. 3º - A dosimetria na aplicação da multa observará a gravidade da repercussão das informações falsas, a possível existência de vantagem auferida e a condição econômica do autor do ilícito.

§ 1º - Na avaliação da gravidade da repercussão das informações falsas, será considerado o prejuízo advindo para a Administração Pública, seja ao patrimônio material ou ao regular funcionamento da atividade administrativa.

§ 2º - O valor da multa deverá ser dobrado nos casos de reincidência.

§ 3º - O valor da multa deverá ser dobrado se a infração for perpetrada por funcionários públicos e deverá ser quadruplicado se comprovado o uso de estrutura ou maquinário público no ato da elaboração ou disseminação da informação falsa.

ADI 7639 / BA

§ 4º - Os recursos oriundos da multa prevista nesta Lei serão destinados a ações de apoio e tratamento de epidemias, endemias e pandemias no Estado da Bahia.

§ 5º - O valor da multa será sempre atualizado pela taxa do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia - SELIC.

Art. 4º - A imposição da pena administrativa de multa não impede ou substitui a instauração de inquérito penal ou de processo administrativo disciplinar para apuração de falta residual do servidor público.

Art. 5º - Caberá ao Poder Executivo a edição de normas complementares visando disciplinar o quanto previsto nesta Lei.

Art. 6º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

O Partido Requerente argumenta, sob o prisma formal, haver vício no objeto controlado por usurpação da competência da União para legislar sobre telecomunicações e radiodifusão (art. 22, IV, CF).

Pontua que *“a legislação estadual aqui confrontada, ao estabelecer sanções pecuniárias à qualquer pessoa que alterar, divulgar ou disseminar, sem citar fonte primária, dados e informações sobre epidemias, endemias e pandemias por meios eletrônicos, televisivos ou radiodifusores, acabou por estabelecer um padrão de conduta não apenas às pessoas físicas usuárias, mas especialmente às pessoas jurídicas prestadoras de serviços telecomunicativos e radiodifusores”*.

Aponta, ainda, para a existência de inconstitucionalidade material por violação à liberdade da manifestação do pensamento da população baiana (arts. 5º, IV e IX, e 220, §1º e §2º, CF).

Quanto à tal perspectiva, defende que *“a despeito da importância da fidedignidade dos dados e informações divulgadas pelos veículos de comunicação, apenas o debate crítico e livre pode assegurar a evolução. Por isso, não se pode restringir de forma prévia e vinculado à chancela estatal, o direito constitucional do cidadão brasileiro e das empresas prestadoras de serviços de telecomunicação e radiodifusão, de trazerem à público e sustentarem posições críticas e antagônicas*

ADI 7639 / BA

sobre o tema em questão”.

Por fim, requer concessão de medida cautelar para suspender os efeitos da lei estadual e, em caráter definitivo, seja declarada a sua inconstitucionalidade.

O Governador do Estado da Bahia (eDoc. 20) e a respectiva Assembleia Legislativa (eDoc. 24) defenderam a higidez da norma impugnada, eis que concretiza direitos fundamentais à vida e à saúde, legitimada a tanto por competências comuns e concorrentes relacionadas à saúde (art. 23, II, e 24, XII, CF).

A Advocacia-Geral da União (eDoc. 26) e a Procuradoria-Geral da República (eDoc. 29), por sua vez, manifestaram-se pela procedência do pedido veiculado na inicial sob a compreensão de que teria, de fato, havido usurpação da competência legiferante federal.

Submetida a controvérsia a julgamento virtual (sessão virtual de 17/4/2026 a 28/4/2026), o Ministro Relator apresentou voto no qual reconhece a inconstitucionalidade formal do regramento estadual, na medida em que *“a Lei n. 14.268/2020 do Estado da Bahia, a pretexto de combater a divulgação de notícias falsas, proteger o direito à vida e resguardar o sistema de saúde pública, definiu parâmetros de conduta e critérios para o sancionamento de empresas delegatárias de serviços de radiodifusão e telecomunicações, interferindo no núcleo regulatório dessas atividades e no equilíbrio econômico-financeiro dos contratos firmados com a União, usurpando a competência reservada ao ente central para explorá-las e legislar sobre elas”.*

Pedi vista para melhor examinar a matéria.

É o relatório.

Inicialmente, indico que DIVIRJO do voto apresentado pelo Ministro Relator por compreender que o regramento estadual se amolda legitimamente à matriz constitucional de competências, tanto legiferantes quando administrativas.

A Lei 14.268/2020 do Estado da Bahia, tal qual descrito em seu preâmbulo, tem por finalidade estabelecer *“a aplicação de sanção a quem,*

ADI 7639 / BA

ilicitamente, divulga informações falsas sobre epidemias, endemias e pandemias no Estado da Bahia e dá outras providências”.

O diploma em questão buscou, portanto, no âmbito de um direito administrativo sancionador, encampar normas proibitivas e sanções decorrentes necessárias à tutela de um valor constitucional que aparenta se colocar no campo de atuação subnacional próprio de um estado-membro: a saúde.

Cabe observar que não há, no terreno administrativista, reserva de lei federal, ao contrário do que ocorre no terreno penalístico, onde a centralização da produção normativa é a tônica, ainda que mitigada pelas chamadas normas penais em branco, cujas estruturas abertas são receptivas, não raro, a intervenções legais estaduais ou federais, sem falar nas contribuições administrativas de qualquer ente federativo. Consoante as competências próprias, Municípios, Estados e União podem legislar em matéria de sanções administrativas, inclusive criando e regrido os respectivos procedimentos ou processos sancionadores. Vigora, aqui, uma ideia de descentralização legislativa. Nenhum poder se concentra na União, visto que aos demais entes federados se admitem competências legislativas em matéria de Direito Administrativo Sancionador.

(OSÓRIO, Fábio Medina. Direito administrativo sancionador [livro eletrônico]. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025).

Seja como competência administrativa comum prevista no art. 23, II, da Constituição (“*cuidar da saúde*”), seja como competência legislativa concorrente fixada em seu art. 24, XII (“*proteção e defesa da saúde*”), caberá ao estado-membro assentar normas e editar diplomas que permitem a ele materializar com efetividade estes dois eixos de atuação constitucional.

Ainda que haja uma distinção teórica e operacional que possa ser realizada entre uma função administrativa do Estado (*policy execution*) e

ADI 7639 / BA

uma instância deliberativa (*policy determination*) (LOEWENSTEIN, Karl. *Political Power and the Governmental Process*. Chicago: University of Chicago Press, 1965), ambas dependem de um processo de normatização capaz de edificar o regramento necessário à atuação da Administração Pública, com elementos legais suficientes para os fins almejados.

Na trágica conjuntura da crise sanitária da Covid-19, cujos efeitos ainda não foram inteiramente mensurados, nem responsabilizados, a lei estadual buscou conter a circulação de notícias falsas que pudessem comprometer iniciativas estatais de combate à pandemia.

Suas normas apenas tangenciam as atividades de telecomunicações e radiodifusão, campo temático reservado ao legislador federal (art. 22, IV, CF), sem nenhuma interferência no modo de execução desses serviços, possuindo um escopo e um universo subjetivo diverso: elas tutelam a saúde, sobretudo a sua proteção e, por corolário, a população.

Em diversos precedentes, esta SUPREMA CORTE reconheceu que o domínio legiferante privativo da União não impede o exercício de outras competências constitucionais subnacionais que possam se encontrar, circunstancialmente, conexas em função do objeto regulamentado, em especial ao se tratar da proteção e da defesa da saúde. Cito, nesse sentido, os casos de:

a) lei estadual que determina, em supermercados, o agrupamento de produtos alimentícios elaborados sem a utilização de glúten (ADI 2730, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 28/5/2010);

b) lei distrital que obriga médicos públicos e particulares a notificarem a Secretaria de Saúde sobre os casos de câncer de pele (ADI 2875, Rel. Min. RICARDO LEWANDOSKI, Tribunal Pleno, DJe de 20/6/2008);

c) lei estadual que requer a exibição, antes das sessões de cinema, de filme publicitário esclarecendo as consequências do uso de drogas (ADI 5140, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 29/10/2018);

ADI 7639 / BA

d) lei estadual que proibiu a pulverização aérea de agrotóxicos (ADI 6137, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 14/6/2023);

e) lei estadual que obriga as empresas de telefonia e de serviços de internet a inserir, nas faturas de consumo, mensagem de incentivo à doação e sangue (ADI 6088, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 26/9/2022);

f) lei estadual que veda o consumo de cigarros, cigarrilhas, charutos, cachimbos ou de qualquer outro produto fumígeno, derivado ou não do tabaco, em ambientes de uso coletivo (ADI 4306, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 19/2/2020).

Veja-se, a título de ilustração e de analogia, que as regras federais de outorga do serviço de telecomunicações preveem expressamente, a despeito de o campo de atuação subnacional não albergar a competência legislativa sobre telecomunicações, a necessidade de as respectivas prestadoras observarem leis municipais e estaduais afeitas a outras temáticas, no caso a construção civil.

Em outras palavras, a reserva sobre as telecomunicações não impede que elas sejam indiretamente tuteladas a partir de outras competências federativas.

Lei 9.472/1997

Art. 74. A concessão, permissão ou autorização de serviço de telecomunicações não isenta a prestadora do atendimento às normas de engenharia e às leis municipais, estaduais ou distritais relativas à construção civil. (Redação dada pela Lei nº 13.116, de 2015)

Naquele contexto da pandemia, afirmei e o faço novamente que são plenamente legítimas as medidas adotadas pelos Estados e Municípios com o propósito de intensificar ou ajustar o nível de proteção sanitária e

ADI 7639 / BA

epidemiológica em seus respectivos âmbitos territoriais (ADPF 672-MC-REF, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 29/10/2020).

Nessa mesma perspectiva, transcrevo diversos outros precedentes que também reconheceram a competência pluri-federativa no combate à pandemia:

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.

(ADI 6341-MC-REF, Redator para o acórdão Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 13/11/2020)

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 como a imposição de distanciamento ou isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outros mecanismos reconhecidamente eficazes para a redução do número de infectados e de óbitos, como demonstram a recomendação da OMS (Organização Mundial de Saúde) e vários estudos técnicos científicos, como por exemplo, os estudos realizados pelo Imperial College of London, a partir de modelos matemáticos (The Global Impact of COVID19 and Strategies for Mitigation and Suppression, vários autores; Impact of non-pharmaceutical interventions (NPIs) to reduce

ADI 7639 / BA

COVID-19 mortality and healthcare demand, vários autores).

(ADI 6343-MC-REF, Redator para o acórdão Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 17/11/2020)

I - A Constituição Federal prevê, ao lado do direito subjetivo público à saúde, a obrigação de o Estado dar-lhe efetiva concreção, por meio de “políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação” (art. 196).

II – Esse dever abrange todos os entes federados, inclusive as comunas, os quais, na seara da saúde, exercem uma competência administrativa comum, nos termos do art. 23, II, do Texto Constitucional.

III - O federalismo cooperativo, adotado entre nós, exige que a União e as unidades federadas se apoiem mutuamente no enfrentamento da grave crise sanitária e econômica decorrente da pandemia desencadeada pelo novo coronavírus.

(ADI 6362, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, DJe de 9/12/2020)

Reconheço, portanto, a validade formal da lei controlada, higidez que se estende igualmente aos seus aspectos materiais.

Conforme tenho reiterado em diversos julgamentos, a liberdade de expressão não possui caráter absoluto e pode sofrer limitações legítimas. E assim como tal direito não admite o abuso que tende à agressão, tampouco deve ele ser exercido voltado à desinformação.

A Constituição protege a liberdade de expressão no seu duplo aspecto: o positivo, em que "*o cidadão pode se manifestar como bem entender*", e o negativo, que proíbe a ilegítima intervenção do Estado, por meio de censura prévia.

ADI 7639 / BA

Ressalte-se, entretanto, que da mesma maneira que o texto constitucional garante o direito de qualquer cidadão expressar suas opiniões de forma livre da tutela estatal, assegura o direito de todos os demais cidadãos não serem enganados, iludidos ou contaminados por notícias fraudulentas, expressões distorcidas e inconsequentes, vedando a prática ilícita da desinformação.

O direito de receber informações verdadeiras, em um Estado Democrático de Direito, é um direito de liberdade e caracteriza-se essencialmente por estar dirigido a todos os cidadãos, independentemente de raça, credo ou convicção político-filosófica, com a finalidade de fornecimento de subsídios para a formação de convicções relativas a assuntos públicos.

A proteção constitucional às informações verdadeiras também engloba aquelas eventualmente errôneas ou não comprovadas em juízo, desde que não tenha havido comprovada negligência ou má-fé por parte do informador. As informações levemente não verificadas ou astuciosas e propositadamente errôneas, transmitidas com total desrespeito à verdade, não são protegidas; ao contrário, exige-se a responsabilização do agente emissor, pois as liberdades públicas não podem prestar-se à tutela de condutas ilícitas.

No caso dos autos, a Lei 14268/2020 do Estado da Bahia buscou justamente assegurar que a divulgação de informações relacionadas a epidemias, endemias e pandemias, nos limites do ente federado, não adquirisse um viés falso, com o consequente comprometimento da saúde pública e das medidas de combate então empreendidas.

O diploma articulou um verdadeiro microssistema dentro do direito administrativo sancionador estadual, composto por uma norma proibitiva junto a uma sanção pecuniária (art. 1º), uma regra de extensão para o injusto (art. 1º, parágrafo único), causas excludentes da ilicitude (art. 2º), definições para a dosimetria da sanção (art. 3º) e uma regra de compatibilização entre os diversos sistemas estatais de responsabilização pessoal (art. 4º).

ADI 7639 / BA

Nota-se que, através das normas excludentes do injusto, a tutela sobre a circulação de informações buscou harmonizar a liberdade de expressão com exigências sanitárias prementes que, à época, se mostravam inarredáveis. Desse modo, robusteceu o combate à pandemia, sobretudo ao estancar a circulação de notícias falsas, sem comprometer a missão pública do jornalismo, nem a liberdade de opinião.

Lei 14268/2020 do Estado da Bahia

Art. 2º - Não constituem ilícito administrativo:

I - publicações jornalísticas devidamente assinadas por seus redatores em veículos de comunicação físicos ou digitais;

II - compartilhamento de opinião pessoal, desde que evidenciado o caráter não-fático, e sim opinativo do texto.

Em âmbito federal, há soluções normativas semelhantes àquela encampada pelo estado-membro. A título de ilustração, o regramento sobre serviços de radiodifusão estabelece, *in abstracto*, sanções de cunho administrativo para a infração consistente em divulgar notícias falsas que atentem contra a ordem social.

Decreto 52795/1963

Art. 122. São consideradas infrações em relação à execução dos serviços de radiodifusão a prática dos seguintes atos pelas concessionárias ou permissionárias: (Redação dada pelo Decreto nº 9.138, de 2017)

[...]

X - veicular notícias falsas que representem perigo para a ordem pública, econômica ou social; (Incluído pelo Decreto nº 9.138, de 2017)

Qualquer baliza estatal peremptória que possa conter a livre

ADI 7639 / BA

circulação de ideias deve ser continuamente sopesada diante da novos elementos circunstancias e alterações conjunturais. Entretanto, aquela que, ora impugnada, buscou conter a disseminação de notícias falsas não aparenta ter fustigado materialmente, nem à época, nem no tempo presente, qualquer valor constitucional.

Por todos estes motivos, DIVIRJO do voto apresentado pelo Ministro Relator para JULGAR IMPROCEDENTE o pedido veiculado na inicial.

É o voto.