EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL:

O **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, no uso de suas atribuições constitucionais, com fundamento no artigo 129, inciso IV, da Constituição Federal, combinado com o artigo 95, parágrafo 2º, inciso II, da Constituição Estadual, promove a presente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

tendo por objeto a retirada do ordenamento jurídico da **Lei n.º 9.271**, de 24 de setembro de 2020, do **Município de São Leopoldo**, que *dispõe sobre o Programa Municipal de Combate e Enfrentamento à Disseminação de Informações Falsas (Fake News) em São Leopoldo e estabelece penalidades administrativas para quem divulgar informações falsas ou que cause desinformação*, pelas seguintes razões de direito:

1. O ato normativo atacado tem a seguinte redação:

LEI Nº 9.271, DE 24 DE SETEMBRO DE 2020

Dispõe sobre o Programa Municipal de Combate e Enfrentamento à Disseminação de Informações Falsas (Fake News) em São Leopoldo e estabelece penalidades administrativas para quem divulgar informações falsas ou que cause desinformação.

ARY JOSÉ VANAZZI, Prefeito Municipal de São Leopoldo, Faço saber que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono e promulgo a seguinte: LEI
Art. 1º. Cria o Programa Municipal de Combate e Enfrentamento à Disseminação de Informações Falsas (Fake News) com o objetivo de promover o acesso à informação e à comunicação como um direito humano, pilares para uma sociedade democrática, plural, representativa e diversa, com as seguintes diretrizes:
I - Divulgação periódica de campanhas de combate as informações falsas;
II - Realização de cursos, palestras e seminários de sensibilização e conscientização nas escolas públicas municipais, escolas conveniadas com o município, organizações da sociedade civil que atuem com crianças, adolescentes, jovens e adultos, órgãos da administração pública direta ou indireta;
III - Constituição de convênios com instituições de ensino superior, organizações da sociedade civil ou entidades públicas para a promoção de políticas públicas de enfrentamento e a disseminação de informações falsas (Fake News).
Art. 2º. A divulgação do Programa de Combate e Enfrentamento à Disseminação de Informações Falsas (Fake News) poderá ser feita pelas principais mídias utilizadas pela administração municipal, bem como, meios de comunicação comunitários, populares e de grupos de produtores independentes que permita atingir o maior número de pessoas.
I – São considerados meios de comunicação comunitários, populares e de grupos independentes de comunicação aqueles que sugerem caminhos transformadores do estado das coisas e da capacidade social, ampliam a democracia, fortalecem o poder popular e o exercício da cidadania.

II – São considerados meios de comunicação comunitários, populares e de grupos independentes de comunicação aqueles que fomentam a emancipação social, a reflexão das classes populares e as organizações a elas vinculadas em contextos de cidadania e da cidadania comunicativa.

Art. 3º. São consideradas informações falsas (Fake News) aquelas construídas com o propósito de ser semelhante ao formato verdadeiro, porém, seu objetivo principal é atacar ou desacreditar algo ou alguém, ao disseminar sistematicamente desinformações e ou informações fraudulentas.

Art. 4º. É vedado em São Leopoldo, divulgar e compartilhar informações falsas na internet e suas plataformas digitais, como redes sociais, bem como outros meios de comunicação, que altere, corrompa ou distorça a verdade, em detrimento de pessoa física ou jurídica, de direito privado ou público, que afete o interesse público e coletivo ou que vise à obtenção de vantagem em qualquer natureza.

I – São considerados assuntos de interesse público ou coletivo às áreas como saúde, assistência social, educação, segurança pública, economia, mulheres, entre outros, e processo eleitoral.

Art. 5º. Não serão caracterizadas como infração ao disposto nesta lei as seguintes hipóteses:

I – compartilhamento de informação ou notícia em redes sociais, ou aplicativos de dispositivos móveis, quando: a) não esteja caracterizada a intenção de prejudicar ou afetar a honra ou imagem de pessoa física ou jurídica, de direito privado ou público, nem de obter vantagem de qualquer natureza; b) não tenha o agente propagador conhecimento da falsidade da notícia; c) o agente propagador deixe claro que se trata de sua opinião pessoal sobre o assunto;

II – publicação de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social por jornalistas devidamente registrados.

III – publicação de evidente ou previamente informado cunho humorístico.

Art. 6º. A infração do disposto no artigo 4º sujeita seu responsável à aplicação do pagamento de multa, no valor de 1000 (mil) UPM's.

§ 1º. A multa de que trata o caput deste artigo será aplicada pela metade, se a divulgação se der por mero compartilhamento de informação ou notícia em redes sociais,

ou aplicativos de dispositivos móveis, observado o disposto no inciso I do artigo 4º.
§ 2º. As sanções pecuniárias de que trata este artigo serão aplicadas sucessivamente em dobro no caso de reincidência.
§ 3º. A multa de que trata o "caput" deste artigo será aumentada da metade, se a divulgação se der durante estado de emergência e/ou de calamidade, e a informação compartilhada dispuser sobre os motivos que levaram à decretação, observado o disposto no inciso I do artigo 4º.
§ 4º. Aplica-se em dobro a multa de que trata este artigo, quando o agente propagador for servidor público e, em quádruplo, se o servidor empregar recursos físicos, infraestrutura de rede ou conexão do órgão onde exerce suas funções, sem prejuízo das demais penalidades disciplinares.
§ 5º. O pagamento da multa não exime o infrator das respectivas responsabilidades civil e penal no caso de se registrarem danos à pessoa física ou jurídica.
Art. 7º. Para os fins desta lei, considera-se infrator:
I – quem elabora a informação falsa ou com ela colabora de qualquer forma, tendo conhecimento da finalidade a que se destina;
II – quem divulga em meio impresso, eletrônico, televisivo, digital ou por radiodifusão a informação falsa, sem indicação da fonte primária;
III – quem utiliza ou programa softwares ou quaisquer outros mecanismos automáticos de propagação ou elaboração de comunicação em ambientes virtuais, com a finalidade de gerar notícias ou informações falsas, distorções ou alterações de conteúdo.
Art. 8º. As multas arrecadadas serão revertidas em ações de enfrentamento à publicação de informações falsas e em campanhas de conscientização a serem executadas pela Superintendência de Comunicação, da Prefeitura Municipal de São Leopoldo, com vistas a atender o inciso III, do artigo 1º.
Art. 9º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Prefeitura Municipal de São Leopoldo, 24 de setembro de 2020.

2. Conforme se depreende do texto acima transcrito, a lei municipal impugnada, de iniciativa parlamentar, cria o Programa de Combate e Enfrentamento à Disseminação de Informações Falsas (*Fake News*), traçando suas diretrizes e conceituando "informação falsa", além de criar penalidade administrativa para o infrator.

Contudo, a lei municipal em exame padece de vícios de inconstitucionalidade.

Inicialmente, releva assinalar que, conforme disposto no artigo 1° da Carta Estadual, o *Estado do Rio Grande do Sul, integrante com seus Municípios, de forma indissolúvel, da República Federativa do Brasil, proclama e adota, nos limites de sua autonomia e competência, os princípios fundamentais e os direitos individuais, coletivos, sociais e políticos universalmente consagrados e reconhecidos pela Constituição Federal e todas as pessoas no âmbito de seu território.*

Por sua vez, o artigo 8° da Constituição Estadual dispõe que o *Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição*, o que significa que a autonomia do ente municipal encontra limitação nos princípios estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual.

Em sendo assim, as regras de distribuição de competência legislativa fixadas na Lei Maior, de observância

obrigatória pelos demais entes federados, podem ser parâmetro de controle de constitucionalidade de ato normativo municipal, forte no aludido artigo 8º da Carta da Província.

Em linhas gerais, pode-se dizer que a Carta Política contempla cinco modalidades de partilha de competências: 1) a competência privativa enunciada da União (artigo 22); 2) a competência comum enunciada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (artigo 23); 3) a competência concorrente enunciada da União, dos Estados e do Distrito Federal (artigo 24); 4) a competência reservada não enunciada dos Estados (artigo 25, § 1º); e 5) a competência reservada e comum, parcialmente enunciada, dos Municípios (artigo 30).

A competência expressa no artigo 23 da Constituição Federal cuida de *tarefas não legislativas*[1].

Quanto à norma do artigo 22, Alexandre de Moraes[2] preleciona:

> ***A Constituição Federal prevê nos 29 incisos do art. 22 as matérias de competência privativa da União**, definindo preceitos declaratórios e autorizativos da competência geral na legislação federal e demonstrando clara supremacia em relação aos demais entes federativos, em virtude da relevância das disposições.*
> *Anote-se que a característica da privatividade permite a delegação, de acordo com as regras do parágrafo único do citado artigo.*

[1] BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002, p. 493.
[2] MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 29ª ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 314.

A competência concorrente do artigo 24 é caracteristicamente limitada, pois a legislação de ambas as entidades federadas (União e Estados) ocupa espaços definidos: a União edita normas gerais, ao passo que os Estados-membros editam normas específicas.

A competência dos Estados-membros é dita residual ou remanescente, pois abarca todos os poderes que não foram expressa ou implicitamente conferidos aos outros entes federativos (artigo 25, parágrafo 1°, da Constituição Federal).

Aos Municípios cabe, basicamente, regrar os assuntos de interesse local, bem como suplementar a legislação federal e estadual, no que couber (artigo 30, incisos I e II, da Carta Magna).

A nota característica da competência legislativa dos Municípios é o interesse local (artigo 30, inciso I, da Constituição Federal). Esse, em definição, já foi entendido como aquele exclusivo do Município. Hoje, porém, há ampla aceitação doutrinária de que o interesse local é o predominantemente municipal. Mas, certamente, as leis municipais não podem ter qualquer reflexo fora das fronteiras da Comuna.

Ao comentar acerca da competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, Uadi Lammêgo Bulos[3] refere:

[3] BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 991.

> *Aqui estamos diante da competência genérica dos Municípios, ancorada no princípio da predominância do interesse local. Controvérsias à parte,* ***interesse local é aquele que diz respeito às necessidades básicas e imediatas do Município****. A expedição de alvarás ou licenças para funcionamento de empresas comerciais, por exemplo, é matéria de interesse local. Também o é a fixação do horário de funcionamento do comércio local (farmácias, drogarias, postos de atendimento médico-hospitalares, lojas,* shopping centers, *etc).*

Feitas tais considerações, a fim de delimitar o tema aqui tratado, calha destacar que, segundo o inciso I do artigo 22 da Constituição Federal, compete à União, privativamente, legislar sobre **direito civil**.

Tal competência privativa, concentrada no âmbito da União, justifica-se porque se trata de matéria que não prescinde de tratamento idêntico em todo o País, sendo insuscetível de regulamentação diversificada, exceto na limitada hipótese de delegação prevista no parágrafo único do referido dispositivo constitucional.

Pois bem.

Como se observa de seu texto, o ato normativo impugnado interfere diretamente nas liberdades de pensamento e de expressão, direitos inerentes à personalidade, como tais integrantes da esfera jurídico-civil dos destinatários da normativa. Como anota Nestor Duarte, o "objeto dos direitos da personalidade são

faculdades jurídicas que se situam no âmbito da própria pessoa", abrangendo os aspectos físico, moral e intelectual[4].

Desse modo, a matéria carece de regulamentação uniforme, válida para todo o território nacional, refugindo do campo de competências legislativas do ente municipal.

Nesse aspecto, ainda que não trate especificamente sobre o tema "notícias falsas", foi editada, em âmbito nacional, a Lei Federal n.º 12.965/2014, que cria o Marco Civil da *Internet*, estabelecendo garantias, direitos, deveres e princípios que envolvem o regular uso da *internet* do país, dentre eles o da preservação e garantia da neutralidade da rede (artigo 3º, inciso IV), segundo o qual o governo deve coibir o tratamento desigual de dados, sem discriminação, e, ainda, assegurar os princípios da liberdade de expressão, comunicação e manifestação de pensamento (artigo 3º, inciso I) e da responsabilização dos agentes de acordo com suas atividades (artigo 3º, inciso VI).

Além disso, diversos projetos de lei já tramitam no Congresso Nacional tratando especificamente do combate às chamadas *fake news*, entre os quais o Projeto de Lei do Senado n.º 2.630/2020, que cria a Lei Brasileira Liberdade, Responsabilidade e Transparência na *Internet*, a demonstrar que o ente competente já vem tomando as medidas cabíveis[5].

---

[4] PELUSO, Cezar (Coord.). *Código Civil Comentado*. 3ª ed. Barueri: Manole, 2009, p. 28.
[5] Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141944. Acesso em: 03 fev. 2021.

Ao que se verifica, assim, a lei municipal questionada, ao tratar sobre a vedação de disseminação de informações falsas, definindo o infrator e cominando penas de natureza administrativa, não dispõe apenas acerca de programa interesse local, tratando, ao contrário, de regras de direito civil, o que não é autorizado constitucionalmente.

Nesse sentido, já decidiu o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul:

> *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. **CONFRONTO** DE LEI ESTADUAL COM NORMA CONSTITUCIONAL DE REPRODUÇÃO **OBRIGATÓRIA** **CONTIDA** NA CARTA ESTADUAL. VIABILIDADE. **INCONSTITUCIONALIDADE** REFLEXA. NÃO CARACTERIZADA. **LEI ESTADUAL** 14.229/2013. SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA REALIZADO **COM UTILIZAÇÃO** DE CÃES DE GUARDA. **DIREITO CIVIL E COMERCIAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL ORGÂNICA. DIVISÃO DE COMPETÊNCIAS. PACTO FEDERATIVO. PRINCÍPIO ESTABELECIDO IMPLÍCITO VEDATÓRIO.** Cabível a propositura perante o Tribunal de Justiça de ação direta **de inconstitucionalidade** para o ataque a lei estadual sob a alegação de que atenta contra dispositivo da Carta Estadual, ainda que correspondente a **reprodução** de normas e princípios de observância obrigatória contidos na Constituição Federal. Precedentes do Pretório Excelso. A forma de Estado do Brasil é caracterizada por uma **peculiar** federação em três níveis. A Constituição Federal prevê, quanto às competências dos **entes federativos**, repartição tanto horizontal em que não **se admite** a concorrência de competências entre os entes **federativos** quanto vertical de competências em que a mesma matéria **é distribuída entre** os **entes** federativos, **estabelecendo**-se um verdadeiro condomínio **legislativo** . **Quando** a Constituição do Estado do Rio Grande **do Sul**, logo **no artigo** 1º, proclama e **adota, nos limites** de sua **autonomia** e competência, os princípios **fundamentais** e os **direitos** individuais, coletivos, sociais e políticos*

universalmente consagrados e reconhecidos pela Constituição Federal a todas as pessoas no âmbito de seu território, expressamente conforma-se à Carta Maior, reconhecendo a imposição de limites a sua atuação legislativa. A competência legislativa para legislar disposta no artigo 52 da Constituição Estadual, já no caput, delimita a atuação às matérias de competência do Estado. A atuação legislativa estadual que desborda dos limites estabelecidos pelo Constituinte Derivado Decorrente viola a Constituição Estadual. Lei Estadual que veda contrato de prestação de serviços de vigilância com cães de guarda, atividade que, em si mesmo considerada, não implica maus tratos ou crueldade contra os animais. ***Matéria, em princípio, de Direito Civil e Comercial, de competência privativa da União. Inconstitucionalidade formal orgânica.*** *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE, POR MAIORIA.* (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70060499530, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em 07/05/2018)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. COBRANÇA FRACIONADA DE SERVIÇO DE ESTACIONAMENTO PRIVADO. ***DIREITO CIVIL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR A RESPEITO.*** *INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PARA PROJETO DE LEI QUE VERSA SOBRE CRIAÇÃO, ESTRUTURAÇÃO E ATRIBUIÇÃO DE SECRETARIAS E ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. AUMENTO DE DESPESAS. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA PROPRIEDADE, DA LIVRE INICIATIVA E LIVRE CONCORRÊNCIA. VÍCIOS FORMAIS E MATERIAIS. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA SIMETRIA E DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES.* ***É inconstitucional a Lei Municipal de autoria do Poder Legislativo do município que prevê a obrigatoriedade da adoção do sistema de cobrança fracionada em estacionamentos privativos, matéria inserida no âmbito do Direito Civil e de competência privativa da União.*** *Ofensa à competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo e criação de despesas sem previsão orçamentária. Transgressão dos princípios constitucionais do direito de propriedade, da livre iniciativa e livre concorrência. Violação aos princípios da simetria e da harmonia e independência dos Poderes do*

> *Estado. Precedentes do Supremo Tribunal Federal e deste Tribunal. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.* (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70074370123, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: André Luiz Planella Villarinho, Julgado em 09/04/2018).

Assim sendo, o legislador municipal, adentrando matéria de competência privativa da União (artigo 22, inciso I, da Constituição Federal), extrapolou os limites da sua legitimidade para legislar, o que macula de inconstitucionalidade o ato normativo resultante.

Convém observar que o Congresso Nacional está debatendo também a viabilidade de tipificar como crime a conduta de divulgar notícias falsas, conforme Projeto de Lei do Senado n.º 473/2017, que promove alteração no Código Penal[6]. E, no âmbito eleitoral, diversas minirreformas legislativas foram levadas a cabo tratando do assunto[7].

Essas iniciativas revelam que o tema das *fake news* demanda tratamento jurídico único, válido para toda a Federação, refugindo do âmbito do interesse local, próprio da competência legislativa das Comunas.

Não bastasse isso, a legislação municipal impugnada, ao atribuir a órgão da administração púbica a apuração e a aplicação

[6] Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/131758. Acesso em: 03 fev. 2021.

[7] CARVALHO, Gustavo Arthur Coelho Lobo de; KANFFER, Gustavo Guilherme Bezerra. *O tratamento jurídico das notícias falsas ("fake news").* Disponível em: https://www.conjur.com.br/dl/tratamento-juridico-noticias-falsas.pdf. Acesso em: 03 fev. 2021.

de sanção pela divulgação de notícias falsas, flagrantemente malfere o direito fundamental à liberdade de pensamento e de expressão consagrado no artigo 5°, incisos IV e IX, da Constituição Federal, *in verbis*:

> *Art. 5° - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:*
> *[...]*
> *IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;*
> *IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;*
> *[...]*

Mesmo admitindo a possibilidade de limitação a tal direito, jamais poderia a atividade de controle sobre as manifestações pessoais ser atribuída a órgão político e, inclusive, partidário, sob risco de gerar-se constrangimento intolerável à livre circulação de ideias.

Com efeito, segundo já decidiu o Pleno do Supremo Tribunal Federal, a liberdade de expressão e de pensamento tutela até mesmo a divulgação de "declarações errôneas":

> *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 HUMORISTICA. 1. A Democracia não existirá e a livre participação política não florescerá onde a liberdade de expressão for ceifada, pois esta constitui condição essencial ao pluralismo de ideias, que por sua vez é um valor estruturante para o salutar funcionamento do sistema democrático. 2. A livre discussão, a ampla participação política e o princípio democrático estão interligados com a liberdade de expressão, tendo por objeto não somente a proteção de pensamentos e ideias, mas também opiniões, crenças, realização de juízo de valor e críticas a agentes públicos, no sentido de garantir a real participação dos cidadãos na vida coletiva. 3. São inconstitucionais os dispositivos legais que tenham a nítida finalidade de controlar ou mesmo aniquilar a força do pensamento crítico, indispensável ao regime democrático. Impossibilidade de restrição, subordinação ou forçosa adequação programática da liberdade de expressão a mandamentos normativos cerceadores durante o período eleitoral. 4. Tanto a liberdade de expressão quanto a participação política em uma Democracia representativa somente se fortalecem em um ambiente de total visibilidade e possibilidade de exposição crítica das mais variadas opiniões sobre os governantes. 5. ***O direito fundamental à liberdade de expressão não se direciona somente a proteger as opiniões supostamente verdadeiras, admiráveis ou convencionais, mas também aquelas que são duvidosas, exageradas, condenáveis, satíricas, humorísticas, bem como as não compartilhadas pelas maiorias****. Ressalte-se que,* ***mesmo as declarações errôneas, estão sob a guarda dessa garantia constitucional****. 6. Ação procedente para declarar a inconstitucionalidade dos incisos II e III (na parte impugnada) do artigo 45 da Lei 9.504/1997, bem como, por arrastamento, dos parágrafos 4º e 5º do referido artigo.* (ADI 4451, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 21/06/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-044 DIVULG 01-03-2019 PUBLIC 06-03-2019)

Exatamente por isso, parece que somente a órgãos imparciais e autônomos, como o Poder Judiciário, se pode atribuir

competência para julgar a conduta de propagar *fake news*, impondo sanções a seus transgressores.

Por outro lado, a Câmara Municipal de Vereadores de São Leopoldo, ao estabelecer obrigações ao ente municipal, com a divulgação de campanhas periódicas, realização de cursos, palestras e seminários, fiscalização e aplicação de penalidades, invadiu competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, pois dispôs sobre matéria nitidamente administrativa, cuja deliberação era de competência da Administração Pública Municipal.

Aliás, pode-se antecipar a dificuldade e a magnitude da atividade de fiscalização e comprovação das infrações administrativas atribuídas pelo Parlamento ao Poder Executivo local.

No caso, por melhor que fossem as intenções dos edis, não havia espaço para a iniciativa do Poder Legislativo, porquanto, na melhor exegese do artigo 60, inciso II, alínea "d", da Constituição Estadual, aplicável, aos municípios, por força do disposto no artigo 8º, *caput*[8], da Carta referida, incumbe ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, a iniciativa de leis que versem sobre atribuições das Secretarias e órgãos da Administração Pública, *in verbis:*

> *Art. 60 - São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:*
> *[...].*

[8] *Art. 8º - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.*
[...].

> *II - disponham sobre:*
> *[...].*
> *d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.*
> *[...].*

Trata-se, pois, de iniciativa reservada ao Prefeito Municipal, não podendo a Câmara de Vereadores tomar a iniciativa de projetos que visem dispor sobre essa matéria, sob pena de, em caso de usurpação da iniciativa, eivar de inconstitucionalidade o texto legal daí decorrente.

Este o entendimento de Hely Lopes Meirelles[9]:

> ***A iniciativa reservada ou privativa assegura o privilégio do projeto ao seu titular, possibilita-lhe a retirada a qualquer momento antes da votação e limita qualitativa e quantitativamente o poder de emenda**, para que não se desfigure nem se amplie o projeto original; só o autor pode oferecer modificações substanciais, através de mensagem aditiva. No mais, sujeita-se a tramitação regimental em situação idêntica a dos outros projetos, advertindo-se, porém, que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto.*

Sem dúvida, a Lei Municipal n.º 9.271/2020 de São Leopoldo invade competência da Administração Municipal, não deixando margem ao disciplinamento da matéria pelo Prefeito Municipal, em manifesto desrespeito às atribuições reservadas ao Chefe do Executivo, violando, de modo direto, o disposto no artigo 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual, aplicável, aos

[9] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro.* 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 676.

municípios, em simetria, por força do artigo 8°, *caput,* da Carta do Estado:

> *Art. 82 - Compete ao Governador, privativamente:*
> *[...].*
> *II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;*
> *III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;*
> *[...].*
> *VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual;*
> *[...].*

Assim, evidente a inconstitucionalidade da norma impugnada, por vício de iniciativa, visto que afronta o disposto nos artigos 8°, *caput,* 60, inciso II, alínea "d", e 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual.

Necessária, ainda, é a conclusão de que a lei objurgada positiva flagrante desrespeito ao princípio da harmonia e independência entre os poderes, consignado no artigo 10 da Constituição Estadual, pois estabelece atribuições que deverão ser executadas pelos órgãos do Executivo em assunto que deveria ser de sua iniciativa.

Quis o constituinte estadual, nos moldes do regramento constitucional federal, permitir, por meio de reserva expressa quanto à deflagração do processo legislativo em certas matérias, a própria materialização do princípio da independência e da harmonia entre os poderes.

Portanto, ao legislador municipal inexiste liberdade absoluta ou plenitude legislativa, face às limitações impostas pelo ordenamento constitucional. A iniciativa para o processo legislativo – transposta, no caso em exame, ao Prefeito Municipal – é condição de validade do próprio processo legislativo, do que resulta, uma vez não observada, a ocorrência de inconstitucionalidade formal, nos termos já realçados.

Nessa linha, de resto, já se manifestou essa Corte de Justiça:

> *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 4º, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI MUNICIPAL N. 4.849/2011, DO MUNICÍPIO DE PASSO FUNDO. PROIBIÇÃO DE ESTACIONAMENTO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES EM VIAS PÚBLICAS, NUM RAIO DE 100 METROS DE POSTOS DE COMBUSTÍVEIS, EM DETERMINADOS HORÁRIOS. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. MATÉRIA SOBRE A QUAL COMPETE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LEGISLAR PRIVATIVAMENTE. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE PROCLAMADA. Padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, artigo de lei municipal, proposta pelo Poder Legislativo, que proíbe o estacionamento de veículos automotores em vias públicas, num raio de 100 metros dos postos de combustíveis, em determinados horários, porquanto* ***compete ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, dispor sobre a organização e funcionamento da administração municipal, nos moldes do art. 82, inc. VII, da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios em virtude do princípio da simetria. Ademais, certo é que, ao instituir a proibição de estacionamento, a norma impugnada cria a inerente atividade de fiscalização para a Administração Pública, porém são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo as leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da Administração Pública (art. 60, inc. II, alínea "d",***

> ***da CE). Por conseguinte, também resta caracterizada ofensa ao princípio da separação e independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado nos arts. 8º, caput, e 10 da Constituição*** *Estadual. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME.* (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70068602804, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em 28/11/2016)

Além disso, a lei impugnada enseja violação ao disposto nos artigos 149, incisos I, II e III[10], e 154, incisos I e II[11], da Carta Estadual, pois gera despesa não prevista na lei de diretrizes orçamentárias ou no orçamento anual do Município de São Leopoldo, determinando sistemática envolvendo a divulgação do programa criado e posterior fiscalização pelo ente público, o que certamente implicará custos adicionais à administração pública.

Esse também é o entendimento dessa Corte de Justiça:

> *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. PROMOÇÃO DE ALIMENTAÇÃO SAUDÁVEL NAS ESCOLAS DA REDE DE ENSINO DE PELOTAS. INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO. VÍCIO FORMAL. DESPESAS PÚBLICAS SEM PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. VÍCIO MATERIAL.* ***Ação Direta de Inconstitucionalidade de lei municipal, de***

[10] *Art. 149 - A receita e a despesa públicas obedecerão às seguintes leis, de iniciativa do Poder Executivo:*
I - do plano plurianual;
II - de diretrizes orçamentárias;
III - dos orçamentos anuais.
[...].

[11] *Art. 154 - São vedados:*
I - o início de programas ou projetos não incluídos nas leis orçamentárias anuais;
II - a realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;
[...].

> ***iniciativa do Poder Legislativo, que dispõe sobre a alimentação nas escolas da rede municipal. Competência de iniciativa legislativa reservada ao chefe do Poder Executivo Municipal. Princípio da simetria e separação dos Poderes.*** *Art. 2º da Constituição Federal e art. 10 da Constituição Estadual. Violação do art. 61, § 1º, II "b", da Constituição Federal e do art. 60, II, "d", e art. 82, VII, ambos da Constituição Estadual. Vício formal de iniciativa. Afronta ao art. 154, inciso I da Constituição Estadual.* ***Aumento de despesas sem previsão orçamentária. Vício material.*** *Inconstitucionalidade declarada. Julgaram procedente a ação, unânime.* (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70041514670, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Rafael dos Santos Júnior, Julgado em 20/06/2011)

Por tudo isso, impõe-se o acolhimento do pedido.

3. Considerando a presença do *periculum in mora*, já que a Lei Municipal n.º 9.271 de São Leopoldo entrou em vigor recentemente, em 24 de setembro de 2020, sendo patente o risco de prejuízo aos cidadãos da Comuna e de crise institucional com a implementação do Programa de Combate e Enfrentamento à Disseminação de Informações Falsas, bem como considerando os fundamentos antes aduzidos, os quais demonstram a presença do *fumus boni iuris*, é imperiosa a concessão de **medida liminar**, para o fim de suspender a vigência da norma impugnada, determinando que o Poder Executivo municipal se abstenha de implantar ou dar continuidade e eventual programa iniciado, no uso da autorização conferida pelo referido artigo 1º, até que haja julgamento definitivo sobre a matéria.

4. Pelo exposto, requer o **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL** que, recebida e autuada a presente ação direta de inconstitucionalidade, seja(m):

a) deferida a **medida liminar** pleiteada (item 3 *supra*), para suspender a vigência Lei Municipal n.º 9.271/2020 de São Leopoldo, determinando que o Poder Executivo municipal se abstenha de implantar ou dar continuidade ao Programa de Combate e Enfrentamento à Disseminação de Informações Falsas até que haja julgamento definitivo sobre a matéria;

b) notificadas as autoridades municipais responsáveis pela promulgação e publicação do dispositivo de lei objurgado para que, querendo, prestem informações no prazo legal;

c) citado o Procurador-Geral do Estado, para que ofereça a defesa da norma, na forma do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual; e

d) por fim, julgado integralmente procedente o pedido, declarando-se a inconstitucionalidade da Lei Municipal n.º 9.271/2020 de São Leopoldo, por ofensa aos artigos 1º, 8º, *caput,* 10, 60, inciso II, alínea "d", e 82, incisos II, III e VII, 149, incisos I, II e

III, e 154, incisos I e II, todos da Constituição Estadual, combinados com os artigos 5º, incisos, IV e IX, e 22, inciso I, da Lei Fundamental federal.

Causa de valor inestimado.

Porto Alegre, 04 de fevereiro de 2021.

FABIANO DALLAZEN,

Procurador-Geral de Justiça.

(este é um documento eletrônico assinado digitalmente pela signatária)

BHJ/LCA/IH