

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
6.991 DISTRITO FEDERAL**

RELATORA : **MIN. ROSA WEBER**
REQTE.(S) : **PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB**
ADV.(A/S) : **RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO E
OUTRO(A/S)**
INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA 1.068/2021. ALTERAÇÕES NO MARCO CIVIL DA *INTERNET* E NA LEI DOS DIREITOS AUTORAIS. VEICULAÇÃO DE MATÉRIAS PRÉ-EXCLUÍDAS DO ÂMBITO TEMÁTICO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS. EXTENSÃO ÀS MEDIDAS PROVISÓRIAS DAS VEDAÇÕES ATINENTES ÀS LEIS DELEGADAS. IMPOSSIBILIDADE DE DISPOR, POR MEIO DE MP, SOBRE DIREITOS INDIVIDUAIS (ART. 68, § 1º, II, CF). DIREITOS FUNDAMENTAIS COMO FERRAMENTA DE CONTENÇÃO DO ARBÍTRIO ESTATAL. O REGIME DE LIBERDADES PÚBLICAS SUBMETE-SE À RESERVA DE LEI CONGRESSUAL. RELAÇÃO DE CONEXIDADE ENTRE A CIDADANIA E OS DIREITOS INDIVIDUAIS. INIDONEIDADE, EM CONSEQUÊNCIA, DA MEDIDA PROVISÓRIA PARA DISPOR SOBRE TAIS TEMAS (ART. 62, § 1º, I, A, CF). DIREITO PROCESSUAL. INADMISSIBILIDADE (ART. 62, § 1º, I, B, CF). MANIFESTA E INDUBITÁVEL AUSÊNCIA DO REQUISITO CONSTITUCIONAL DA URGÊNCIA (ART. 62, *CAPUT*, CF). MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA, *AD REFERENDUM* DO PLENÁRIO.

ADI 6991 MC / DF

1. A Emenda Constitucional 32/2001 promoveu substancial alteração no instituto da medida provisória, passando a vedar, expressamente, a sua reedição, dispondo sobre o rito procedimental para aprovação e pré-excluindo determinadas matérias do âmbito temático de tais atos normativos.
2. A despeito da promulgação da Emenda Constitucional 32/2001 que veicula restrições materiais à edição de medidas provisórias, subsistem ainda, em nosso ordenamento constitucional, limites implícitos ao poder normativo presidencial. Precedente.
3. As vedações inscritas no art. 68 da Constituição Federal relativas às leis delegadas são igualmente aplicáveis no âmbito das medidas provisórias.
4. Consubstanciaria verdadeira aberração jurídica vedar a delegação legislativa de certas matérias ao Presidente da República, mas, de outro lado, permitir a sua veiculação por meio de medida provisória.
5. Toda e qualquer conformação de direitos fundamentais implica, necessariamente, restringi-los, de modo que somente lei em sentido formal, oriunda do Congresso Nacional, pode fazê-lo, por questões atinentes à legitimidade democrática, por maior transparência, por qualidade deliberativa, por possibilidade de participação de atores da sociedade civil e pela reserva constitucional de lei

ADI 6991 MC / DF

congressual.

6. Os direitos fundamentais, sobretudo os atinentes às liberdades públicas, são pressupostos para o exercício do direito à cidadania. Portanto, cidadania e direitos individuais são conceitos indissociáveis. Precedentes.

7. A Constituição Federal, ao vedar, expressamente, em seu art. 62, § 1º, *a*, a edição de medida provisória que verse sobre cidadania, umbilicalmente afastou do âmbito de normatividade do instituto disposições referentes a direitos fundamentais.

8. Os direitos individuais objetivam, especialmente, a proteção dos cidadãos frente aos arbítrios do Estado. Possibilitar ao Presidente da República, Chefe do Poder Executivo, a restrição de direitos fundamentais por meio de instrumento unilateral – a medida provisória –, sem qualquer participação ativa de representantes do povo e da sociedade civil, revela-se incompatível com o propósito de contenção do abuso estatal.

9. Medida Provisória que dispõe, entre outros temas, sobre questões concernentes a direito processual. Inadmissibilidade ante a norma inscrita no art. 62, § 1º, *I, b*, da Constituição Federal.

10. A natureza instável das medidas provisórias – caracterizada pela temporariedade de sua eficácia e

ADI 6991 MC / DF

transitoriedade de seu conteúdo, alinhada à incerteza e à indefinição quanto à sua aprovação – mostra-se, em tudo, incompatível com a necessidade de segurança jurídica e previsibilidade objetiva exigidas pelo postulado do devido processo legal.

11. Hipótese excepcional que permite constatar, *ictu oculi*, a ausência do requisito da urgência (art. 62, *caput*, CF), pela caracterização do abuso do poder normativo presidencial.

12. Medida cautelar deferida, *ad referendum* do Plenário, para suspender, na íntegra, a eficácia da Medida Provisória 1.068/2021.

Vistos etc.

1. Trata-se de sete ações diretas de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizadas pelo PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO – PSB (ADI 6.991/DF), pelo PARTIDO SOLIDARIEDADE – SD (ADI 6.992/DF), pelo PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA – PSDB (ADI 6.993/DF), pelo PARTIDO DOS TRABALHADORES – PT (ADI 6.994/DF), pelo PARTIDO NOVO – NOVO (ADI 6.995/DF), pelo PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA – PDT (ADI 6.996/DF) e pelo CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL – CFOAB (ADI 6.998/DF), em face da íntegra da Medida Provisória 1.068/2021, que altera a Lei 12.965/2014 (*Marco Civil da Internet*) e a Lei 9.610/1998 (*Lei dos Direitos Autorais*).

2. Eis o teor da Medida Provisória impugnada nestas ações diretas de inconstitucionalidade:

“Art. 1º A Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, passa a vigorar com as seguintes alterações:

ADI 6991 MC / DF

'Art. 1º

Parágrafo único. O disposto nesta Lei aplica-se mesmo que as atividades sejam realizadas por pessoa jurídica sediada no exterior, desde que ofereça serviço ao público brasileiro ou, no mínimo, uma pessoa jurídica integrante do mesmo grupo econômico possua estabelecimento situado no País.' (NR)

'Art. 5º

VII - aplicações de internet - o conjunto de funcionalidades que podem ser acessadas por meio de um terminal conectado à internet;

VIII - registros de acesso a aplicações de internet - o conjunto de informações referentes à data e à hora de uso de uma determinada aplicação de internet a partir de um determinado endereço IP;

IX - rede social - aplicação de internet cuja principal finalidade seja o compartilhamento e a disseminação, pelos usuários, de opiniões e informações, veiculados por textos ou arquivos de imagens, sonoros ou audiovisuais, em uma única plataforma, por meio de contas conectadas ou acessíveis de forma articulada, permitida a conexão entre usuários, e que seja provida por pessoa jurídica que exerça atividade com fins econômicos e de forma organizada, mediante a oferta de serviços ao público brasileiro com, no mínimo, dez milhões de usuários registrados no País; e

X - moderação em redes sociais - ações dos provedores de redes sociais de exclusão, suspensão ou bloqueio da divulgação de conteúdo gerado por usuário e ações de cancelamento ou suspensão, total ou parcial, dos serviços e das funcionalidades de conta ou perfil de usuário de redes sociais.

Parágrafo único. Não se incluem na definição de que trata o inciso IX do caput as aplicações de internet que se destinam à troca de mensagens instantâneas e às

ADI 6991 MC / DF

chamadas de voz, assim como aquelas que tenham como principal finalidade a viabilização do comércio de bens ou serviços.’ (NR)

‘Seção I

Disposições gerais

Art. 7º

(NR)

‘Seção II

Dos direitos e das garantias dos usuários de redes sociais

Art. 8º-A Aos usuários, nas relações com os provedores de redes sociais, são assegurados os seguintes direitos, sem prejuízo do disposto na Seção I deste Capítulo:

I - acesso a informações claras, públicas e objetivas sobre quaisquer políticas, procedimentos, medidas e instrumentos utilizados para fins de eventual moderação ou limitação do alcance da divulgação de conteúdo gerado pelo usuário, incluídos os critérios e os procedimentos utilizados para a decisão humana ou automatizada, ressalvados os segredos comercial e industrial;

II - contraditório, ampla defesa e recurso, a serem obrigatoriamente observados nas hipóteses de moderação de conteúdo, devendo o provedor de redes sociais oferecer, no mínimo, um canal eletrônico de comunicação dedicado ao exercício desses direitos;

III - restituição do conteúdo disponibilizado pelo usuário, em particular de dados pessoais, textos, imagens, dentre outros, quando houver requerimento;

IV - restabelecimento da conta, do perfil ou do conteúdo no mesmo estado em que se encontrava, na hipótese de moderação indevida pelo provedor de redes sociais;

V - não exclusão, cancelamento ou suspensão, total

ADI 6991 MC / DF

ou parcial, de serviços e funcionalidades da conta ou do perfil, exceto por justa causa, observado o disposto no art. 8º-B;

VI - não exclusão, suspensão ou bloqueio da divulgação de conteúdo gerado pelo usuário, exceto por justa causa, observado o disposto no art. 8º-C; e

VII - acesso a resumo dos termos de uso da rede social, com destaque às regras de maior significância para o usuário.

Parágrafo único. É vedada aos provedores de redes sociais a adoção de critérios de moderação ou limitação do alcance da divulgação de conteúdo que impliquem censura de ordem política, ideológica, científica, artística ou religiosa, observado o disposto nos art. 8º-B e art. 8º-C.' (NR)

'Art. 8º-B Em observância à liberdade de expressão, comunicação e manifestação de pensamento, a exclusão, o cancelamento ou a suspensão, total ou parcial, dos serviços e das funcionalidades da conta ou do perfil de usuário de redes sociais somente poderá ser realizado com justa causa e motivação.

§ 1º Considera-se caracterizada a justa causa nas seguintes hipóteses:

I - inadimplemento do usuário;

II - contas criadas com o propósito de assumir ou simular identidade de terceiros para enganar o público, ressalvados o direito ao uso de nome social e à pseudonímia e o explícito ânimo humorístico ou paródico;

III - contas preponderantemente geridas por qualquer programa de computador ou tecnologia para simular ou substituir atividades humanas na distribuição de conteúdo em provedores;

IV - prática reiterada das condutas previstas no art. 8º-C;

V - contas que ofertem produtos ou serviços que

ADI 6991 MC / DF

violem patente, marca registrada, direito autoral ou outros direitos de propriedade intelectual; ou

VI - cumprimento de determinação judicial.

§ 2º O usuário deverá ser notificado da exclusão, do cancelamento ou da suspensão, total ou parcial, dos serviços e das funcionalidades da conta ou do perfil.

§ 3º A notificação de que trata o § 2º:

I - poderá ocorrer por meio eletrônico, de acordo com as regras de uso da rede social;

II - ocorrerá de forma prévia ou concomitante à exclusão, ao cancelamento ou à suspensão, total ou parcial, dos serviços e das funcionalidades da conta ou do perfil; e

III - conterà a identificação da medida adotada, a motivação da decisão e as informações sobre prazos, canais eletrônicos de comunicação e procedimentos para a contestação e a eventual revisão pelo provedor de redes sociais.

§ 4º As medidas de que trata o caput também poderão ser adotadas a requerimento do próprio usuário, de seu representante legal ou de seus herdeiros, ressalvadas as hipóteses de guarda obrigatória de registros previstas na legislação.” (NR)

‘Art. 8º-C Em observância à liberdade de expressão, comunicação e manifestação de pensamento, a exclusão, a suspensão ou o bloqueio da divulgação de conteúdo gerado por usuário somente poderá ser realizado com justa causa e motivação.

§ 1º Considera-se caracterizada a justa causa nas seguintes hipóteses:

I - quando o conteúdo publicado pelo usuário estiver em desacordo com o disposto na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990;

II - quando a divulgação ou a reprodução configurar:

a) nudez ou representações explícitas ou implícitas

ADI 6991 MC / DF

de atos sexuais;

b) prática, apoio, promoção ou incitação de crimes contra a vida, pedofilia, terrorismo, tráfico ou quaisquer outras infrações penais sujeitas à ação penal pública incondicionada;

c) apoio, recrutamento, promoção ou ajuda a organizações criminosas ou terroristas ou a seus atos;

d) prática, apoio, promoção ou incitação de atos de ameaça ou violência, inclusive por razões de discriminação ou preconceito de raça, cor, sexo, etnia, religião ou orientação sexual;

e) promoção, ensino, incentivo ou apologia à fabricação ou ao consumo, explícito ou implícito, de drogas ilícitas;

f) prática, apoio, promoção ou incitação de atos de violência contra animais;

g) utilização ou ensino do uso de computadores ou tecnologia da informação com o objetivo de roubar credenciais, invadir sistemas, comprometer dados pessoais ou causar danos a terceiros;

h) prática, apoio, promoção ou incitação de atos contra a segurança pública, defesa nacional ou segurança do Estado;

i) utilização ou ensino do uso de aplicações de internet, sítios eletrônicos ou tecnologia da informação com o objetivo de violar patente, marca registrada, direito autoral ou outros direitos de propriedade intelectual;

j) infração às normas editadas pelo Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária referentes a conteúdo ou material publicitário ou propagandístico;

k) disseminação de vírus de software ou qualquer outro código de computador, arquivo ou programa projetado para interromper, destruir ou limitar a funcionalidade de qualquer recurso de computador; ou

l) comercialização de produtos impróprios ao consumo, nos termos do disposto no § 6º do art. 18 da Lei

ADI 6991 MC / DF

nº 8.078, de 11 de setembro de 1990;

III - requerimento do ofendido, de seu representante legal ou de seus herdeiros, na hipótese de violação à intimidade, à privacidade, à imagem, à honra, à proteção de seus dados pessoais ou à propriedade intelectual; ou

IV - cumprimento de determinação judicial.

§ 2º O usuário deverá ser notificado da exclusão, da suspensão ou do bloqueio da divulgação de conteúdo por ele gerado.

§ 3º A notificação de que trata o § 2º:

I - poderá ocorrer por meio eletrônico, de acordo com as regras de uso da rede social;

II - ocorrerá de forma prévia ou concomitante à exclusão, à suspensão ou ao bloqueio da divulgação de conteúdo; e

III - conterá a identificação da medida adotada, a motivação da decisão e as informações sobre prazos, canais eletrônicos de comunicação e procedimentos para a contestação e a eventual revisão pelo provedor de redes sociais.

§ 4º As medidas de que trata o caput também poderão ser adotadas a requerimento do próprio usuário, ressalvadas as hipóteses de guarda obrigatória de registros previstas na legislação.' (NR)

'Art. 8º-D Para aplicação do disposto nos art. 8º-B e art. 8º-C, será considerada motivada a decisão que:

I - indicar a parte específica do contrato de prestação de serviços ou do termo de uso relativo aos serviços fornecidos pelo provedor de aplicações de internet que foi violada;

II - especificar a postagem ou a conduta considerada afrontosa ao contrato de prestação de serviços ou ao termo de uso; e

III - informar o fundamento jurídico da decisão.'

(NR)

ADI 6991 MC / DF

'CAPÍTULO IV-A DAS SANÇÕES

Art. 28-A. Sem prejuízo das demais sanções cíveis, criminais ou administrativas, as infrações às normas previstas nos art. 8º-A, art. 8º-B, art. 8º-C, art. 10 e art. 11 ficam sujeitas, conforme o caso, às seguintes sanções:

I - advertência, com indicação de prazo para adoção de medidas corretivas;

II - multa de até dez por cento do faturamento do grupo econômico no País em seu último exercício, excluídos os tributos, considerados a condição econômica do infrator e o princípio da proporcionalidade entre a gravidade da falta e a intensidade da sanção;

III - multa diária, observado o limite total a que se refere o inciso II;

IV - suspensão temporária das atividades que envolvam os atos previstos no art. 11; ou

V - proibição de exercício das atividades que envolvam os atos previstos no art. 11.

§ 1º Na hipótese de empresa estrangeira, responde solidariamente pelo pagamento da multa de que trata o caput a filial, a sucursal, o escritório ou o estabelecimento situado no País.

§ 2º As sanções previstas neste artigo serão aplicadas pela autoridade administrativa, no âmbito de suas competências, isolada ou cumulativamente, inclusive por medida cautelar, antecedente ou incidente de procedimento administrativo.

§ 3º As sanções previstas neste artigo serão aplicadas de forma proporcional, de acordo com as peculiaridades do caso concreto, e dependerão de procedimento administrativo, assegurados a ampla defesa e o contraditório.' (NR)

Art. 2º A Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998, passa a

ADI 6991 MC / DF

vigorar com as seguintes alterações:

‘Art. 109-B. O titular de conteúdo protegido por direitos autorais tornado indisponível em redes sociais sem que esteja caracterizada a justa causa prevista nos art. 8º-B e art. 8º-C da Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, poderá requerer ao órgão responsável, a ser definido em regulamento, a aplicação de penalidade prevista no art. 28-A da referida Lei, e o restabelecimento do conteúdo, sem prejuízo da indenização cabível.’ (NR)

Art. 3º Os provedores de redes sociais terão o prazo de trinta dias, contado da data de publicação desta Medida Provisória, para a adequação de suas políticas e de seus termos de uso ao disposto nesta Medida Provisória.

Art. 4º Ficam revogados os seguintes dispositivos da Lei nº 12.965, de 2014:

I - o § 2º do art. 11; e

II - o art. 12.

Art. 5º Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.”

3. Segundo os autores, a MP 1.068/2021, ao disciplinar a forma de exclusão e suspensão de contas de usuários de redes sociais, com rol taxativo quanto às hipóteses de justa causa para efetivação de tais medidas, viola (i) a lógica jurídica do *Marco Civil da Internet* (Lei 12.965/2014), (ii) o princípio da livre iniciativa (**arts. 1º, IV, e 170, caput, CF**), (iii) o princípio da função social da empresa (**arts. 5º, XXIII, e 170, III, CF**), (iv) o princípio da legalidade (**art. 5º, II, CF**), (v) o princípio da proporcionalidade, (vi) a dignidade da pessoa humana e a cidadania (**art. 1º, II e III, CF**), (vii) o princípio da intimidade e da vida privada, e a proteção à imagem e à honra das pessoas (**art. 5º, X, CF**), (viii) o princípio da vedação do retrocesso, (ix) o princípio da liberdade de expressão (**art. 5º, IV e IX, CF**), (x) o regime democrático (**art. 1º, CF**) e (xi) os princípios da da segurança jurídica e eficiência (**arts. 5º, XXXVI e 37, caput, CF**) além

ADI 6991 MC / DF

de **esvaziar o esforço institucional** empreendido pelos Poderes Legislativo e Judiciário no combate à desinformação (*fake news*) e impedir a retirada de conteúdos que veiculem crimes contra a honra.

4. Apontam a ausência dos requisitos atinentes à edição de medida provisória previstos no **art. 62, caput**, da Constituição da República, a evidenciar a inconstitucionalidade formal do ato impugnado. Aduzem transgredidos os **arts. 62, § 1º, I, a e b, e 68, § 1º, II**, da Carta Política, enquanto veiculada na medida provisória matéria relativa a direitos políticos, a processo civil e à cidadania.

5. À alegação de que configurados o *periculum in mora* e o *fumus boni juris*, **requerem** a concessão de medida cautelar para **suspender, in totum, os efeitos** da Medida Provisória 1.068, de 06 de setembro de 2021.

6. Pleiteiam, no mérito, a **declaração de inconstitucionalidade** da MP 1.068/2021.

7. Considerada a relevância da matéria constitucional objeto da ação, bem como a urgência qualificada da tutela jurisdicional requerida, solicitei informações prévias ao Senhor Presidente da República, bem como abri vista para manifestação do Procurador-Geral da República e do Advogado-Geral da União, no prazo comum de 48h (quarenta e oito horas).

8. O Senhor Presidente da República prestou informações, sustentando, em síntese, que (i) não está configurada a violação da liberdade de expressão, porquanto a MP em questão a maximiza, (ii) o controle de conteúdo publicado em redes sociais não faz parte do núcleo essencial do princípio da livre iniciativa, (iii) não há transgressão à função social da empresa, incorrente interferência no modelo de negócios das redes sociais, (iv) razoável o prazo de 30 (trinta) dias para as plataformas se adequarem ao disposto na MP, inexistindo, sob qualquer ângulo, violação do princípio da proporcionalidade, e (v) os direitos fundamentais aplicam-se imediatamente mesmo às relações jurídicas privadas, contendo a MP normas para observância do direito à liberdade de expressão nas redes sociais.

9. O Advogado-Geral da União manifestou-se pelo indeferimento do

ADI 6991 MC / DF

pedido de medida cautelar, ante a ausência dos requisitos legais.

10. O Procurador-Geral da República, Doutor Augusto Aras, opinou pelo deferimento da medida cautelar, com a suspensão dos efeitos da Medida Provisória 1.068/2021.

É o breve relato.

Decido.

11. As medidas provisórias consubstanciam, a teor do art. 62, *caput*, da Constituição Federal, espécie normativa com força de lei, editada, unilateralmente, pelo Presidente da República **para os casos de relevância e urgência**. São atos normativos com aptidão para inovar o ordenamento jurídico, de modo que possuem natureza legislativa (CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Medidas Provisórias**. 4^a ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 60).

Configuram verdadeira **exceção** ao princípio de que os atos normativos primários devem provir do Poder Legislativo, o que impõe interpretação **restritiva** do instituto.

Uma vez editada a medida provisória, seus efeitos são imediatos e de duas ordens: (i) alteração **imediate** do ordenamento jurídico e (ii) instauração do respectivo **processo legislativo**. Desse modo, além da feição de ato normativo primário, a medida provisória constitui-se como projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo. Nesse sentido, há muito a jurisprudência desta Casa acentua:

“- A edição de medida provisória gera dois efeitos imediatos. O **primeiro efeito** é de ordem **normativa**, eis que a medida provisória - que possui vigência e eficácia imediatas - inova, em caráter inaugural, a ordem jurídica. O **segundo efeito** é de natureza ritual, eis que a publicação da medida provisória atua como verdadeira "*provocatio ad agendum*", **estimulando** o Congresso Nacional a **instaurar** o adequado procedimento de conversão em lei.”

(ADI 293-MC/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 06.6.1990, DJ 16.4.1993)

ADI 6991 MC / DF

Acaso não aprovada, a medida provisória, dentro do lapso temporal de 120 (cento e vinte) dias instituído pela Carta Política, perde sua eficácia desde a edição (**art. 62, § 3º, CF**). Não por outra razão, diz-se que a edição de medida provisória (ab-rogadora) não tem eficácia normativa de revogação **imediate** de legislação anterior com ela incompatível, mas **apenas de suspensão dos seus efeitos**. Nesse sentido:

“2. Medida provisória não revoga lei anterior, mas apenas suspende seus efeitos no ordenamento jurídico, em face do seu caráter transitório e precário. Assim, aprovada a medida provisória pela Câmara e pelo Senado, surge nova lei, a qual terá o efeito de revogar lei antecedente. Todavia, caso a medida provisória seja rejeitada (expressa ou tacitamente), a lei primeira vigente no ordenamento, e que estava suspensa, volta a ter eficácia.”

(ADI 5.709/DF, de minha relatoria, Tribunal Pleno, j. 27.3.2019, DJe 28.6.2019)

É que a eficácia da medida provisória é temporária e limitada a 60 (sessenta) dias, prorrogáveis por mais 60 (sessenta) dias (**art. 62, §§ 3º e 7º, CF**), e **está sujeita a condição resolutiva do processo legislativo**, com sua conversão em lei ou rejeição, de forma expressa ou tácita.

É preciso destacar, nesse contexto, que as medidas provisórias – atos normativos de caráter primário, repiso – constituem providência **absolutamente excepcional**, seja em face do princípio constitucional da Separação dos Poderes (art. 2º da CF), seja em face de seus próprios requisitos que evidenciam, inequivocamente, a *nítida feição cautelar* que ostenta tal espécie normativa, como ressaltado por Paulo Gustavo Gonet Branco (MENDES, Gilmar Ferreira e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 994).

Colho da lição da eminente Ministra Cármen Lúcia, em obra doutrinária, o que se deve compreender a partir da expressão constitucional veiculadora dos requisitos formais para edição de medidas provisórias (ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Medidas provisórias e*

ADI 6991 MC / DF

princípio da separação de poderes. In: **Direito contemporâneo: estudos em homenagem a Oscar Dias Côrrea**, p. 44-69. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, p. 58-60):

“Relevante é o que tem importância, é o que se põe como essencial, como dotado de qualidade indispensável à essência de um ato, de algo ou de alguém. **Quando se configurar, pois, uma circunstância constatada como de necessidade imperiosa na sociedade e a ser objeto de um cuidado normativo, é que se poderá, então, cogitar de adoção de medida nos moldes do art. 62 da Constituição da República.**

Pressupõe-se, então, que a relevância prevista constitucionalmente concerne à circunstância social a tornar exercitável a competência descrita no art. 62, da Lei Fundamental da República brasileira. **Esta circunstância tem de ser objetivamente demonstrativa de uma necessidade social de importância insuperável por outra medida que não aquela de natureza normativa (com força de lei) adotada, provisoriamente, pelo Presidente da República.**

(...)

12. Mas não somente apenas o caso é que haverá de ser relevante para ser possível a deflagração da competência normativa presidencial, como haverá de ser, ainda, pesquisado quando um caso autoriza o seu exercício, para, então, se ter o quadro dos pressupostos do desempenho válido e legítimo daquela atribuição.

A resposta a essa segunda questão é oferecida, expressamente, pela própria Constituição: **somente quando a necessidade social imperiosa for urgente e demandar uma imediata resposta por meio da adoção da medida normativa presidencial haverá de ser legitimada a atuação excepcional da autoridade titular do Poder Executivo.** Há, pois, que se ler o art. 62, da Constituição da República na forma seguinte: em caso de relevância e quando esse caso de relevância for urgente... Pode haver casos urgentes na sociedade que não têm, contudo, o relevo imposto como pressupostos para o exercício

ADI 6991 MC / DF

possível da atribuição presidencial em pauta. Pode também haver casos relevantes que não têm a urgência que se põem na base fundante da constitucionalidade legítima do desempenho presidencial. Assim, se o cuidado normativo de uma determinada matéria a incidir sobre uma circunstância social puder aguardar pelo menos o prazo mínimo para a tramitação urgente de um projeto de lei (hoje fixado em 45 dias), **é evidente não se poder fazer uso do instituto da medida provisória por carência de um dos seus pressupostos.**

A urgência alia questão de data (momento) com a condição nela constatada. **A urgência qualifica o momento e define o tempo de exercício de uma competência. Note-se que a urgência pode ser preventiva ou reparadora, e tal qualidade demonstrada altera a análise da constitucionalidade da declaração de urgência para o exercício da competência.**

O pressuposto da relevância do caso para o qual se adote medida provisória expõe a natureza da exigência, enquanto o pressuposto da urgência define, constitucionalmente, o momento da exigência da atuação administrativo-normativa.”

A relevância a que alude o texto constitucional há, pois, de guardar imprescindível **correlação com interesse público e com necessidade social**. Por outro lado, a urgência precisa ser **qualificada**, ou seja, *há de estar configurada uma situação em que a demora na produção da norma possa acarretar dano de difícil ou impossível reparação para o interesse público* (MENDES, Gilmar Ferreira e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 994).

Consabido competir, exclusivamente, ao Presidente da República, no momento da edição da medida provisória, justificá-la adequadamente, com a demonstração dos requisitos autorizadores, viabilizando, dessa forma, o controle de sua legitimidade política e constitucional.

Não é de hoje que se tem observado, na prática, a edição excessiva, exagerada e abusiva de medidas provisórias, apesar de sua índole excepcional. De longa data, esta Suprema Corte tem registrado enorme preocupação com tal fenômeno, em que há apropriação da agenda do

ADI 6991 MC / DF

Congresso Nacional, acarretando verdadeira subversão do processo legislativo constitucional, com nítida desconfiguração da separação de poderes. Confira-se, por todos, o seguinte precedente:

“UTILIZAÇÃO ABUSIVA DE MEDIDAS PROVISÓRIAS - INADMISSIBILIDADE - PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - COMPETÊNCIA EXTRAORDINÁRIA DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA.

- A crescente apropriação institucional do poder de legislar, por parte dos sucessivos Presidentes da República, tem despertado graves preocupações de ordem jurídica, em razão do fato de a utilização excessiva das medidas provisórias causar profundas distorções que se projetam no plano das relações políticas entre os Poderes Executivo e Legislativo.

- Nada pode justificar a utilização abusiva de medidas provisórias, sob pena de o Executivo - quando ausentes razões constitucionais de urgência, necessidade e relevância material -, investir-se, ilegitimamente, na mais relevante função institucional que pertence ao Congresso Nacional, vindo a converter-se, no âmbito da comunidade estatal, em instância hegemônica de poder, afetando, desse modo, com grave prejuízo para o regime das liberdades públicas e sérios reflexos sobre o sistema de "checks and balances", a relação de equilíbrio que necessariamente deve existir entre os Poderes da República.

- Cabe, ao Poder Judiciário, no desempenho das funções que lhe são inerentes, impedir que o exercício compulsivo da competência extraordinária de editar medida provisória culmine por introduzir, no processo institucional brasileiro, em matéria legislativa, verdadeiro cesarismo governamental, provocando, assim, graves distorções no modelo político e gerando sérias disfunções comprometedoras da integridade do princípio constitucional da separação de poderes.”

(ADI 2.213-MC/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 04.4.2002, DJ 23.4.2004)

ADI 6991 MC / DF

Não obstante tais preocupações, este Supremo Tribunal Federal, em exercício de autocontenção e privilegiando as instâncias políticas de decisão, **tem sido relativamente tolerante na apreciação de referidos requisitos formais.**

Nesse contexto, conquanto venha afirmando, **desde 1989** (ADI 162-MC/DF, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, j. 14.12.1989, DJ 19.9.1997), **a possibilidade do controle jurisdicional** dos requisitos atinentes à relevância e à urgência para a edição de medidas provisórias, esta Corte tem se revelado, em regra, refratária à declaração de inconstitucionalidade pela ausência de demonstração efetiva de tais exigências constitucionais.

Somente quando **manifesta a inexistência** de relevância e de urgência é que se tem reconhecido a inconstitucionalidade formal de medidas provisórias, evidenciada, sobretudo, pela caracterização de abuso do poder legiferante pelo Presidente da República:

“1. A jurisprudência da Suprema Corte está consolidada no sentido de que, conquanto os pressupostos para a edição de medidas provisórias se exponham ao controle judicial, **o escrutínio a ser feito neste particular tem domínio estrito, justificando-se a invalidação da iniciativa presidencial apenas quando atestada a inexistência cabal de relevância e de urgência.**”

(RE 592.377-RG/RS, Red. p/ acórdão Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, j. 04.02.2015, DJe 20.3.2015)

“1. Este Supremo Tribunal manifestou-se pela possibilidade e análise dos requisitos constitucionais para a edição de medida provisória após a sua conversão em lei.

2. A jurisprudência deste Supremo Tribunal admite, em caráter excepcional, a declaração de inconstitucionalidade de medida provisória **quando se comprove abuso da competência normativa do Chefe do Executivo, pela ausência dos requisitos constitucionais de relevância e urgência.** Na

ADI 6991 MC / DF

espécie, na exposição de motivos da medida provisória não se demonstrou, de forma suficiente, os requisitos constitucionais de urgência do caso.”

(ADI 4.717/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 05.4.2018, DJe 15.02.2019)

12. É preciso acentuar que, até a entrada em vigor da Emenda Constitucional 32, de 11 de setembro de 2001, a Constituição Federal não enunciava, expressamente, as matérias passíveis de veiculação por meio de medidas provisórias, deixando em aberto a possibilidade de tais atos normativos terem por objeto qualquer tema.

Também nesse período a medida provisória tinha força de lei desde a sua edição, perdendo eficácia, contudo, caso não convertida em lei no prazo de 30 (trinta) dias. A inexistência, à época, de qualquer disposição normativa limitadora dessa excepcional prerrogativa presidencial levou, inclusive, ao entendimento de que as medidas provisórias poderiam ser reeditadas. E ocorreram, como é cediço, infundáveis reedições.

De tal entendimento, vale lembrar, era ressalvada a hipótese de rejeição expressa, por seu conteúdo, da medida provisória:

“- A rejeição parlamentar de medida provisória - ou de seu projeto de conversão -, além de desconstituir-lhe *ex tunc* a eficácia jurídica, opera uma outra relevante consequência de ordem político-institucional, que consiste na impossibilidade de o Presidente da República renovar esse ato quase-legislativo, de natureza cautelar.

Modificações secundárias de texto, que em nada afetam os aspectos essenciais e intrínsecos da medida provisória expressamente repudiada pelo Congresso Nacional, constituem expedientes incapazes de descaracterizar a identidade temática que existe entre o ato não convertido em lei e a nova medida provisória editada.”

(ADI 293-MC/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 06.6.1990, DJ 16.4.1993)

ADI 6991 MC / DF

Nessa linha, a jurisprudência desta Suprema Corte - com a ressalva acima explicitada -, consolidou-se no sentido da admissibilidade da reedição de medidas provisórias, como evidencia a Súmula 651/STF, *in verbis*: *A medida provisória não apreciada pelo Congresso Nacional podia, até a EC 32/2001, ser reeditada dentro do seu prazo de eficácia de trinta dias, mantidos os efeitos de lei desde a primeira edição.*

O olhar para o passado evidencia que os abusos eram manifestos e excessivos. Houve medida provisória **reeditada 80 (oitenta) vezes**, mantidos seus efeitos desde a primeira edição (*v.g.* MP 2.176-79, de 23 de agosto de 2001).

Por outro lado, vários temas eram objeto de disciplina, originariamente, pelo instituto, desde matéria penal e processual penal – a exemplo da MP 111/1989 que dispôs sobre a prisão temporária – até confisco de valores de caderneta de poupança – como ocorreu com a MP 168/1990 que instituiu o cruzeiro –, a corroborar o excesso na sua edição.

Tais práticas dos Poderes Executivo e Legislativo e a jurisprudência desta Suprema Corte (DANTAS, Ivo. Constitucionalidade da reedição de medidas provisórias. **Consulex**, v. 1, n. 3) sofreram à época expressivas críticas doutrinárias.

No mundo fático, o alinhamento dos fatores expostos permitia que o poder excepcional do Presidente da República de editar medida provisória **se tornasse prática legislativa ordinária**, em exercício abusivo e arbitrário, reitero.

Nesse contexto, a feição assumida pelo instituto logo após a promulgação da Constituição de 1988 veio a estimular a movimentação institucional das forças políticas para alterá-lo e discipliná-lo, pormenorizadamente, na busca de estabilização normativa e da preservação da autonomia do Congresso Nacional.

13. No começo da década de 90, inúmeros os projetos propostos, por Deputados Federais e Senadores da República, para disciplinar a edição de medidas provisórias.

Enquanto as negociações legislativas avançavam para a elaboração de projetos mais aperfeiçoados, na tentativa de coibir abusos, foi incluído

ADI 6991 MC / DF

no texto constitucional, tanto pela Emenda Constitucional 6/1995 quanto pela EC 7/1995, o art. 246 que vedava, em sua redação originária, *a adoção de medida provisória na regulamentação de artigo da Constituição cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda promulgada a partir de 1995.*

Após vários anos de tramitação legislativa e de apreciação de incontáveis propostas, foi promulgada a Emenda Constitucional 32/2001 que alterou, substancialmente, as disposições relativas às medidas provisórias. Como ressaltado por Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *[s]eu texto é fruto de um compromisso entre o Executivo – obviamente partidário do status quo – e parlamentares, apoiados pela opinião pública, pleiteando restrições quanto ao poder do Presidente da República de legiferar por medida provisória* (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 261).

Ativa foi a participação do Poder Executivo nas deliberações congressuais a respeito, sempre ressaltada a inevitabilidade da existência do poder normativo a si outorgado e destacada a importância de a regulamentação não ser *tão estreita a ponto de tornar a potestade governativa ineficaz ou, até mesmo, ilusória* (AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. **Medida provisória: edição e conversão em lei: teoria e prática**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 213-4).

O objetivo claro da Emenda Constitucional 32/2001 foi o fortalecimento institucional do Poder Legislativo. O clima entre os parlamentares era de *entusiasmo com o fim da reedição de medida provisória, com o elenco de matérias cujo trato passaria a ser expressamente alheio ao instituto, além de outras conquistas procedimentais* (CRUZ, Fabrício Bittencourt da. **Medida provisória: dogmas e realidades**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017. p. 99).

14. Assim, a promulgação da Emenda Constitucional 32/2001 representou, no contexto político-jurídico nacional, importante e substancial alteração do instituto da medida provisória.

Ampliado o seu prazo de eficácia de 30 (trinta) para 60 (sessenta) dias, prorrogável uma única vez por igual período (art. 62, §§ 3º e 7º, CF). Vedada a reedição, na mesma legislatura, em que expressamente

ADI 6991 MC / DF

rejeitada ou em que caducada pela não apreciação dentro do lapso temporal estipulado no texto constitucional (art. 62, § 10, CF).

Estabelecidas, ainda, normas procedimentais de observância obrigatória em sua tramitação, tal como a análise preliminar, por Comissão Mista e com a emissão de parecer, (art. 62, § 9º, CF), sob pena de inconstitucionalidade formal, nos termos da jurisprudência desta Suprema Corte (ADI 4.029/DF, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 08.3.2012, DJe 27.6.2012). Também ainda com a imposição de regime de urgência, acaso não apreciada em até 45 (quarenta e cinco) dias contados da publicação, com o consequente trancamento da pauta deliberativa da Casa congressual em que a tramitar (art. 62, § 6º, CF), excetuada a deliberação de matérias não contidas no espectro de disciplina possível por esse meio normativo (MS 27.931/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 29.6.2017, DJe 28.10.2020).

De outro lado, passou a haver desde então limites materiais expressos às medidas provisórias, ou seja, temas que **não podem ser por elas veiculados**.

Bem sintetizada, pelo Ministro Alexandre de Moraes, em sede doutrinária, a lógica constitucional inspiradora das principais alterações a respeito do instituto:

“Primeiramente, o legislador reformador, seguindo a linha lógica e coerente do art. 68 da Constituição Federal, estabeleceu as mesmas limitações materiais à edição de medidas provisórias já existentes em relação às leis delegadas, ou seja, a proibição de o Presidente da República editá-las sobre matéria relativa a: nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º.

Ora, se o legislador constituinte entendeu indelegáveis essas matérias pelo Poder Legislativo ao Poder Executivo, lógica e coerentemente, não seria cabível manter a

ADI 6991 MC / DF

possibilidade de o Presidente da República, unilateralmente por medidas provisórias, discipliná-las.” (MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 31ª ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 715)

Os preceitos do art. 62, § 1º, I, alíneas *a, c, d*, da Constituição da República coincidem, quase integralmente, com o conteúdo material dos contidos no art. 68, § 1º, incisos I, II e III, da mesma Carta, em que enumerados os temas que não podem ser objeto de delegação ao Presidente da República. Desse modo, *nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos, direito eleitoral, organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros, planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º*, não podem ser objeto de medida provisória.

O art. 62, § 1º, *b*, da CF, a seu turno, passou a explicitar, afastando quaisquer dúvidas, a incompatibilidade da utilização de medidas provisórias para veiculação de matéria penal e processual penal. **O mesmo dispositivo constitucional, em verdadeira inovação, também vedou a edição de MP sobre tema processual civil.**

Por sua vez, o art. 62, § 1º, II, da Constituição, em reação ao Plano Collor e em respeito à segurança jurídica, interditou o uso de medida provisória com o propósito de deter ou sequestrar bens, poupança ou ativos financeiros (AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. **Medida provisória: edição e conversão em lei: teoria e prática**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 217-8). Já o art. 62, § 1º, III, da Carta Política aclarou o impedimento de medidas provisórias com temática reservada a lei complementar (ADI 6.262-MC/DF, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 20.12.2019, DJe 22.4.2020).

No art. 62, § 1º, IV, da Constituição, por fim, instituída novidade: a inadmissibilidade de medida provisória para tratar matéria *já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República*.

15. Além das restrições acima delineadas subsistem limites

ADI 6991 MC / DF

materiais implícitos à edição de medida provisória (ADI 4.717/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 05.4.2018, DJe 15.02.2019), como por exemplo, a inviabilidade de veicularem matéria de iniciativa de outro Poder (CRUZ, Fabrício Bittencourt da. **Medida provisória: dogmas e realidades**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017. p. 107-8).

Nesse sentido, inclusive, as vedações inscritas no art. 68 da Constituição Federal **são igualmente aplicáveis no âmbito das medidas provisórias**. Se aquelas matérias são impassíveis de delegação ao Presidente da República, tampouco podem ser objeto de tal espécie normativa. Consubstanciaria, a meu juízo, verdadeira aberração jurídica vedar a delegação legislativa de certas matérias ao Presidente da República, mas entender autorizada a sua veiculação por medida provisória, ato igualmente de natureza legislativa, ainda que precária, como visto.

Tenho para mim, desse modo, que as disposições normativas do art. 68 da Carta Política são inteiramente extensíveis às medidas provisórias, o que conduz, por si só, ao deferimento, *in casu*, da medida cautelar requerida, uma vez veiculadas, de forma inequívoca, na MP 1.068/2021, normas concernentes a direitos individuais.

Com efeito, a teor do art. 68, § 1º, II, da Constituição Federal, **é perfeitamente possível falar em reserva de lei congressional**, a evidenciar a inidoneidade da veiculação de restrições a direitos fundamentais por meio diverso, inclusive por medidas provisórias – ato normativo primário, reitero – que se caracteriza por sua temporariedade.

E a razão para tanto é muito bem explicitada por Jorge Reis Novais, ao afirmar que:

“(…) a justificação material da reserva de lei parlamentar reside, hoje, quase exclusivamente, não tanto numa, todavia ainda assim, **maior legitimidade democrática do Parlamento, mas, sobretudo, nos ganhos de transparência, pluralismo, participação e integração proporcionados pelo processo legislativo parlamentar relativamente a legislação oriunda do Executivo nacional**. Por isso, a relevância jusfundamental não

ADI 6991 MC / DF

se esgota numa valoração abstracta da matéria em causa, mas determina-se essencialmente numa apreciação tópica em que, como se disse, a reserva de lei parlamentar se justificará, nas zonas duvidosas, **sempre que esses ganhos, valorados em função da matéria em causa e da natureza da intervenção normativa em apreciação, sobrelevarem as razões que apontem no sentido de uma normação mais rápida ou menos pluralisticamente exigente.**” (NOVAIS, Jorge Reis. *As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição*. Coimbra: Coimbra Editora, 2003. p. 876-878).

Por outras palavras, forte no magistério da doutrina e frente ao conteúdo normativo do art. 68 da Constituição da República, entendo que há no direito constitucional pátrio matérias *pertencentes à reserva absoluta do Legislativo, insuscetíveis de delegação*. Em que pese, no sistema brasileiro, não se confundir a competência presidencial disposta no art. 62 da CF com a delegação legislativa, nem por isso o Presidente da República pode, por meio de medida provisória, dispor sobre aqueles conteúdos definidos no § 1.º do art. 68. Se tais matérias configuram reserva absoluta do Legislativo, não podendo, então, sofrer delegação, é porque o Constituinte não admite, sobre elas, a livre e indiscriminada incursão do Poder Executivo (CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Medidas Provisórias**. 4ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 86-7).

Tenho por inequívoca, portanto, a inviabilidade da veiculação, por meio de medida provisória, de matérias atinentes a direitos e garantias fundamentais.

E não se alegue que a medida provisória em análise, em vez de restringir, apenas disciplina o exercício dos direitos individuais nas redes sociais, maximizando sua proteção, o que seria lícito por meio de referida espécie normativa.

Toda regulação dos direitos fundamentais é, por sua natureza mesma, restritiva e limitadora, pois *recorta um pedaço da realidade para fazê-lo objeto das suas disposições* (COELHO, Inocência Mártires. Sobre a

ADI 6991 MC / DF

Federalização dos Crimes contra os Direitos Humanos. *In Direito Público*, v. 2 n. 8, 2005, p. 145-153).

A rigor, como acentuado por Virgílio Afonso da Silva, *a distinção entre restrição e regulamentação é algo muito tênue, se não impossível. Regulamentar direitos fundamentais implica, sempre, restringi-los, e restringir direitos fundamentais tem sempre como objetivo regulamentar seu exercício* (SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais**: conteúdo essencial, restrições e eficácia. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 231).

Nessa linha, **toda conformação de direitos fundamentais implica, necessariamente, restringi-los**, de modo que, a meu juízo e como acima explicitado, somente lei em sentido formal, **oriunda do Congresso Nacional**, pode fazê-lo, por questões atinentes à legitimidade democrática, por maior transparência, por qualidade deliberativa, por possibilidade de participação de atores da sociedade civil e pela reserva constitucional de lei congressual.

16. Há, na hipótese em exame, outras razões que corroboram a necessidade de deferimento do pedido de medida cautelar.

O direito à cidadania, como se sabe, não se restringe ao exercício do sufrágio e à disciplina das capacidades políticas ativa (*ius suffragii*) e passiva (*ius honorum*). Pelo contrário. A noção jurídica de cidadania encerra um universo conceitual muito mais amplo, estendendo-se, também, ao plano das liberdades individuais e de todas as dimensões da experiência humana próprias à realização de sua dignidade existencial.

Sob essa perspectiva, a Constituição Federal acha-se permeada de institutos fundados no direito à cidadania, intimamente conectado, por exemplo, ao Estado Democrático de Direito, à própria noção conceitual de dignidade da pessoa humana, aos direitos e garantias fundamentais e ao dever estatal de propiciar o acesso dos cidadãos às condições materiais mínimas necessárias à subsistência.

Sobreleva, nessa diretriz, que a jurisprudência desta Suprema Corte já firmou entendimento de que **os direitos fundamentais**, sobretudo os atinentes às liberdades públicas, **são pressupostos para o exercício do direito à cidadania** (ADPF 460/DF, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j.

ADI 6991 MC / DF

29.6.2020, DJe 13.8.2020). **A cidadania somente pode ser exercida de forma livre, desinibida e responsável quando asseguradas determinadas posições jurídicas aos cidadãos em face do Estado.** Evidencia-se, pois, que cidadania e direitos individuais são conceitos indissociáveis.

Desse modo, na linha da jurisprudência desta Casa, o direito à cidadania tem **evidente relação de conexão** com os direitos individuais, o que, torno a enfatizar, reforça a exclusão do espectro regulamentador das medidas provisórias de qualquer tema a eles relacionados.

Significa dizer, portanto, que a Constituição Federal, ao vedar, expressamente, em seu art. 62, § 1º, *a*, a edição de medida provisória que verse sobre cidadania, **umbilicalmente afastou do âmbito de normatividade das medidas provisórias disposições referentes a direitos fundamentais.**

Isso porque os direitos individuais objetivam, especialmente, a proteção dos cidadãos frente aos arbítrios do Estado. Possibilitar ao Presidente da República, Chefe do Poder Executivo, a restrição de direitos fundamentais por meio de instrumento unilateral – a medida provisória –, sem qualquer participação ativa de representantes do povo e da sociedade civil, revela-se incompatível com a contenção do abuso estatal.

Em suma: (i) as vedações inscritas no art. 68 da Constituição da República são extensíveis às medidas provisórias, (ii) toda norma conformadora de direitos fundamentais restringe o exercício de tais prerrogativas jurídicas e (iii) nos termos da jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, o direito à cidadania está intimamente vinculado aos direitos individuais.

17. Há, ainda, aspecto outro de relevo a ser considerado, em face das projeções da medida provisória impugnada no âmbito do direito processual. Veicula ela, aparentemente, normas de conteúdo processual civil, à evidência, por exemplo, da alteração implementada no parágrafo único do art. 1º da Lei 12.965/2014 (*competência jurisdicional*) e da inclusão do art. 8-A na mesma lei (*normas procedimentais*).

ADI 6991 MC / DF

É preciso acentuar, nesse contexto, que o devido processo legal caracteriza-se como um *sobreprincípio que articula e alimenta diversas garantias fundamentais processuais previstas na Constituição de 1988* (MENDES, Gilmar Ferreira. Comentário ao artigo 5º, LIV. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes et. al. (Coord.). **Comentários à constituição do Brasil**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 463), ou seja, possui, no âmbito do direito constitucional, relevância ímpar e se espraia para toda ordem jurídica.

Não foi por outro motivo que o constituinte reformador **pré-excluiu** do âmbito das medidas provisórias as projeções concretizadoras de referido princípio, vedando, por isso mesmo, a edição de tais espécies normativas consubstanciadoras de normas processuais.

A natureza instável das medidas provisórias – caracterizada pela temporariedade de sua eficácia e transitoriedade de seu conteúdo, alinhada à incerteza e à indefinição quanto à sua aprovação – **mostra-se, em tudo, incompatível com a necessidade de segurança jurídica e previsibilidade objetiva exigidas pelo postulado do devido processo legal**.

Tendo em vista as peculiaridades acima demonstradas, o constituinte reformador **afastou**, expressamente, da amplitude temática das medidas provisórias **a adoção de normas pertinentes ao direito processual**, exatamente em razão do devido processo traduzir expressão de um modelo de tutela de direitos fundado na necessidade de estabilidade e assertividade.

18. É preciso destacar, de outro lado, que a própria exposição de motivos da Medida Provisória 1.068/2021 não deixa dúvida quanto à presença de normas pertinentes ao devido processo legal, ao contraditório, à ampla defesa, ao direito ao recurso, à motivação das decisões, ao exercício da cidadania, dentre outros. Confira-se:

“(…)

6. Para tanto, são acrescentados dispositivos ao Marco Civil da Internet que tratam de maneira mais específica os direitos e garantias dos usuários de redes sociais, entre os quais o direito

ADI 6991 MC / DF

a informações claras, públicas e objetivas sobre quaisquer políticas, procedimentos, medidas e instrumentos utilizados para efeitos de eventual moderação de conteúdo, **bem como o direito ao exercício do contraditório, ampla defesa e recurso nas hipóteses de moderação de conteúdo pelo provedor de rede social.**

7. Além disso, prevê-se o direito de restituição do conteúdo disponibilizado pelo usuário na rede social e a exigência de justa causa e de **motivação nos casos de cancelamento ou suspensão de funcionalidades de contas ou perfis mantidos pelos usuários de redes sociais, bem como nos casos de exclusão de conteúdo gerado por eles.** Finalmente, o provedor de redes sociais é obrigado a notificar o usuário, identificando a medida adotada e apresentando a **motivação da decisão de moderação e as informações sobre prazos, canais eletrônicos de comunicação e procedimentos para a contestação e a eventual revisão da decisão.**

(...)

9. Neste contexto, ressalta-se que a urgência e a relevância da medida decorrem do fato de que a remoção arbitrária e imotivada de contas, perfis e conteúdos por provedores de redes sociais, além de prejudicar debate público de ideias e **prejudicar o exercício da cidadania, resulta em um quadro de violação em massa de direitos e garantias fundamentais como liberdade de expressão, devido processo legal e proibição da censura.** Esse quadro de urgência e relevância é fortalecido pelo fato de que as medidas restritivas voltadas a impedir a circulação e aglomeração de pessoas durante a pandemia da Covid-19 aumentaram sobremaneira a importância das redes sociais como ambiente de exercício dos direitos fundamentais, inclusive de discussão de políticas públicas e outras questões inerentes ao exercício da cidadania.”

Como exsurge do texto transcrito, o próprio Poder Executivo federal revela a pretensão de regulamentar matérias que fogem do âmbito normativo da medida provisória, em contrariedade ao art. 62, § 1º, I, *a e b*,

ADI 6991 MC / DF

da Constituição da República. É dizer, a própria exposição de motivos da MP 1.068/2021 corrobora a assertiva de que tal ato normativo disciplina **matérias pré-excluídas do âmbito do instituto.**

19. Salta aos olhos, ainda, a indubitável ausência de urgência nos moldes impostos pela Constituição Federal.

É certa – como explicitarei acima – a absoluta excepcionalidade do controle jurisdicional dos requisitos constitucionais da relevância e da urgência inscritos no art. 62, *caput*, da Carta Política, mas **estamos diante de hipótese na qual o abuso do poder normativo presidencial está, aparentemente, configurado.**

Não obstante tenha entrado em vigor na data de sua publicação, o art. 3º da Medida Provisória 1.068/2021 concede o prazo de 30 (trinta) dias para as redes sociais se adequarem ao que nela disposto, ou seja, **mesmo em vigor os seus efeitos foram postergados no tempo.** Acaso efetivamente urgente a adoção de referido instrumento normativo, seus efeitos seriam imediatos, sem a concessão de qualquer lapso temporal para sua concreta efetivação.

Ademais, a exposição de motivos da MP 1.068/2021 não se desincumbiu do ônus de demonstrar de forma fundamentada e suficiente a presença do requisito da urgência, notadamente em matéria de tamanha complexidade e vicissitudes, a evidenciar a ausência de tal requisito constitucional, do que resulta aparente inconstitucionalidade formal.

Registro que, em determinadas hipóteses, **frente a situações de manifesta inobservância dos requisitos constitucionais da relevância e da urgência**, esta Suprema Corte tem deferido medidas cautelares e julgado procedentes pedidos em ações diretas de inconstitucionalidade. **Em 1998**, por exemplo, ao exame da medida cautelar na ADI 1.753/DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, o Tribunal Pleno, por unanimidade, deferiu o pleito de urgência pelo descumprimento da exigência constitucional prevista no art. 62, *caput*, da Constituição Federal.

Portanto, insere-se no âmbito de competência deste Tribunal a apreciação do requisito requisito constitucional em apreço.

20. Pontuo, por fim, a complexidade e a peculiaridade das diversas

ADI 6991 MC / DF

questões envolvidas na MP 1.068/2021. A propagação de *fake news*, de discursos de ódio, de ataques às instituições e à própria democracia, bem como a regulamentação da retirada de conteúdos de redes sociais consubstanciam um dos maiores desafios contemporâneos à conformação dos direitos fundamentais.

Não por outra razão este Supremo Tribunal Federal, o Tribunal Superior Eleitoral e o Congresso Nacional têm enfrentado, cada um dentro de suas competências constitucionais, tais temas com a promoção de debates públicos, instauração de Comissão Parlamentar, dentre outros métodos e expedientes. Abrangem eles questões de elevadíssima complexidade, que não prescindem, por óbvio, de ampla, transparente, plural - inclusive com a participação de especialistas técnicos da sociedade civil -, e aberta deliberação legislativa. O aperfeiçoamento da legislação já existente encontra no Congresso Nacional a arena política por excelência, o locus adequado para discussão, elaboração e desenvolvimento – a partir dos dados científicos coletados, dos debates promovidos, das negociações engendradas – da legislação pertinente às questões suscitadas.

Nessa linha, o Procurador-Geral da República, Doutor Augusto Aras, defende a suspensão cautelar da MP 1.068/2021:

“O tema posto em discussão nesta ação direta de inconstitucionalidade é um dos mais complexos do atual estágio de evolução dos direitos e garantias fundamentais. Os limites do controle estatal e particular (dentro do espectro dos limites horizontais dos direitos fundamentais) sobre conteúdos hospedados e disponibilizados na internet, mais especificamente nas chamadas “*redes sociais*”, em face das liberdades de expressão, de comunicação e de manifestação do pensamento é uma das questões que demandam a permanente atualização da jurisdição constitucional exercida pelo Supremo Tribunal Federal sobre o alcance dos direitos fundamentais.

(...)

No mesmo julgado [ADPF 572/DF], consignou o Ministro Gilmar Mendes, após registrar que a divulgação massiva de *fake*

ADI 6991 MC / DF

news pela internet não é um problema isolado do Estado Brasileiro, que “*essa situação tem levado analistas a concluir que estamos no meio de ‘um ataque mundial, com base na internet, sobre democracias’, no qual a primeira baixa é ‘a confiança no regime democrático’*”.

É nesse contexto que se insere o conteúdo da MP 1.068/2021. Trata-se de diploma que, com o exposto intuito de compatibilizar as liberdades de expressão, de comunicação e de manifestação do pensamento com a possibilidade de moderação dos conteúdos veiculados em redes sociais, vedou que as empresas detentoras dessas redes determinem a exclusão, o cancelamento ou a suspensão, total ou parcial, de serviços e funcionalidades de contas ou de perfis nelas presentes, ressalvadas as hipóteses de justa causa expressamente enumeradas na MP 1.068/2021.

(...)

Embora a Presidência da República e a Advocacia-Geral da União já tenham se manifestado sobre o pedido de medida cautelar, **é prudente que o tema seja amplamente debatido tanto no âmbito do próprio Congresso Nacional — sede própria para discussões que envolvam elevado grau de *accountability* —, quanto, no julgamento desta ação direta de inconstitucionalidade, por técnicos, por representantes da sociedade civil e pelas próprias empresas que hospedam os conteúdos das redes sociais, a fim de que confirmem subsídios e elementos técnicos indispensáveis para a correta compreensão e solução da matéria sob o ponto de vista das inconstitucionalidades arguidas.**

(...)

Sem prejuízo de análise mais detida dessas questões em oportunidade próxima, parece de todo modo justificado o deferimento do pedido de medida cautelar, porque presente o perigo na demora (*periculum in mora*) da prestação jurisdicional capaz de justificar a suspensão dos efeitos da MP 1.068/2021 até o julgamento definitivo da matéria pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal.

ADI 6991 MC / DF

O cenário mundial tem sido palco de amplas discussões acerca dos limites de direitos e da concordância prática dos múltiplos interesses, à luz das novas tecnologias, notadamente na maneira como nos relacionamos por meio de redes sociais.

O debate do tema está na pauta de canais de deliberação social e política e é inadiável, motivo pelo qual parece relevante, por ora, centrar a presente análise num dos requisitos da tutela de urgência, qual seja, o perigo da demora (*periculum in mora*) do provimento jurisdicional pelo Supremo Tribunal Federal.

(...)

A alteração legal repentina do Marco Civil da Internet pela MP 1.068/2021, com prazo exíguo para adaptação, e previsão de imediata responsabilização pelo descumprimento de seus termos geram insegurança jurídica para as empresas e provedores envolvidos, mormente em matéria com tanta evidência para o convívio social nos dias atuais.

Aliado a isso, tenha-se em mente que tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei (PL) 2.630/2020 — denominado “*Lei das Fake News*” —, que visa a disciplinar matéria abrangida pela medida provisória ora impugnada, **sendo prudente que se aguarde a definição sobre os valores contrapostos, após amplo e legítimo debate, na seara apropriada.**

Nesse cenário, parece justificável, ao menos cautelarmente e enquanto não debatidas as inovações em ambiente legislativo, manterem-se as disposições que possibilitam a moderação dos provedores do modo como estabelecido na Lei do Marco Civil da Internet, sem as alterações promovidas pela MP 1.068/2021, **prestigiando-se, dessa forma, a segurança jurídica, a fim de não se causar inadvertida perturbação nesse ambiente de intensa interação social.”**

Bem evidenciado, no parecer ministerial, o *periculum in mora*, tendo em vista que as empresas e provedores de redes sociais estão, no momento, em situação de manifesta insegurança jurídica, despendendo

ADI 6991 MC / DF

recursos humanos e econômicos para *adequação de suas políticas e de seus termos de uso* a medida de duvidosa constitucionalidade.

21. Tenho por presentes, na espécie, o *fumus boni juris* e o *periculum in mora*, além de suficientes os aspectos antes expostos para o deferimento do pedido de medida cautelar, sem prejuízo do enfrentamento dos demais fundamentos suscitados quando do julgamento de mérito das presentes ações diretas de controle concentrado.

22. Assinalo, finalmente, por necessário, que a presente decisão não impede que o eminente Presidente do Congresso Nacional formule, eventualmente, juízo negativo de admissibilidade quanto à Medida Provisória **1.068/2021**, extinguindo desde logo o procedimento legislativo resultante de sua edição.

23. Ante o exposto, defiro o pedido de medida cautelar, ad referendum do Plenário desta Corte – e para tanto estou a solicitar, nesta mesma data, ao Presidente do STF, a inclusão destas ADI's em sessão virtual extraordinária –, **para suspender, na íntegra, a eficácia da Medida Provisória 1.068/2021.**

24. Por fim, considerando que as ações diretas de inconstitucionalidade 6.992/DF, 6.993/DF, 6.994/DF, 6.995/DF, 6.996/DF e 6.998/DF, a mim distribuídas por prevenção (art. 77-B, RISTF), igualmente impugnam a validade constitucional da Medida Provisória 1.068/2020, determino a tramitação conjunta dos feitos, com a reprodução desta decisão nos autos respectivos.

À Secretaria Judiciária.

Publique-se. Intime-se, com urgência.

Brasília, 14 de setembro de 2021.

Ministra Rosa Weber

Relatora