MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.992/DF

RELATORA: **MINISTRA ROSA WEBER**

REQUERENTE: SOLIDARIEDADE

ADVOGADO: RODRIGO MOLINA RESENDE SILVA

INTERESSADO: PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PARECER AJCONST/PGR Nº 327249/2021

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA 1.068/2021. LIBERDADES DE EXPRESSÃO, DE COMUNICAÇÃO E DE MANIFESTAÇÃO DO PENSAMENTO. USO DE REDES SOCIAIS. ALTERAÇÕES NA LEI DO MARCO CIVIL DA INTERNET. REQUISITOS DA RELEVÂNCIA E DA URGÊNCIA PARA EDIÇÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA. ANÁLISE SUBMETIDA AO CRIVO DO LEGISLATIVO. RELEVÂNCIA DA DISCUSSÃO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL. MANIFESTAÇÃO DA PGR E DECISÃO DO STF. NECESSIDADE DE AMPLO DEBATE E DE ANÁLISE MAIS APROFUNDADA SOBRE O TEMA. MEDIDA CAUTELAR. CONTEXTO SOCIAL E POLÍTICO E RAZÕES DE SEGURANÇA JURÍDICA QUE JUSTIFICAM O DEFERIMENTO DA CAUTELAR. PERIGO NA DEMORA. MANIFESTAÇÃO PELO DEFERIMENTO.

1. O controle judicial dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência para a edição de medida provisória reveste-se de caráter excepcional e somente se legitima quando ausentes aqueles ou ante patente excesso no exercício de

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 13/09/2021 11:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave b2df812b.b52b52eb.4509a9c5.1b83457a

discricionariedade por parte do chefe do Poder Executivo.

2. É prudente que se aguarde a deliberação do Congresso Nacional sobre o atendimento dos requisitos de relevância e urgência na edição da MP 1.068/2021, ante as peculiaridades de sua tramitação, sem prejuízo de posterior análise do cumprimento daqueles mesmos requisitos pelo Supremo Tribunal Federal, nos limites definidos pela própria jurisprudência da Corte.

3. Por envolver um dos temas mais complexos e relevantes no atual estágio de desenvolvimento dos direitos e garantias fundamentais, é necessário que a controvérsia a respeito da constitucionalidade da Medida Provisória 1.068/2021 seja submetida a amplo debate, seja no Congresso Nacional, seja nesta ação direta, por técnicos, por representares da sociedade civil e pelas próprias empresas que hospedam os conteúdos de redes sociais, antes de ser objeto da manifestação conclusiva do Ministério Público e de decisão do Supremo Tribunal Federal sobre a plausibilidade do direito alegado.

4. A complexidade do contexto social e político atual, com demanda por instrumentos de mitigação de conflitos, aliada a razões de segurança jurídica justificam a suspensão da Medida Provisória 1.068/2021, mantendo-se aplicáveis as disposições da Lei do Marco Civil da Internet que possibilitam a moderação dos provedores sem a limitação legal impugnada, ao menos enquanto não debatida a matéria em ambiente legislativo.

— Parecer pela concessão da medida cautelar, a fim de que sejam suspensos os efeitos da Medida Provisória 1.068/2021 até o julgamento definitivo de mérito pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal.

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 13/09/2021 11:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave b2df812b.b52b52eb.4509a9c5.1b83457a

Excelentíssima Senhora Ministra Rosa Weber,

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo partido político Solidariedade em face da Medida Provisória 1.068/2021, que altera as Leis 12.965/2014 (Marco Civil da Internet) e 9.610/1998 (Lei dos Direitos Autorais) e estabelece restrições à moderação de conteúdo e de perfis de usuários de redes sociais por suas provedoras.

Eis o teor da medida provisória impugnada:

> *Art. 1º A Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, passa a vigorar com as seguintes alterações:*
> *"Art. 1º (…)*
> *Parágrafo único. O disposto nesta Lei aplica-se mesmo que as atividades sejam realizadas por pessoa jurídica sediada no exterior, desde que oferte 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*

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 13/09/2021 11:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave b2df812b.b52b52eb.4509a9c5.1b83457a

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 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;

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 13/09/2021 11:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave b2df812b.b52b52eb.4509a9c5.1b83457a

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 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;

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 13/09/2021 11:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave b2df812b.b52b52eb.4509a9c5.1b83457a

V - contas que ofertem produtos ou serviços que 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 - 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, 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 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;

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 13/09/2021 11:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave b2df812b.b52b52eb.4509a9c5.1b83457a

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 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.

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 13/09/2021 11:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave b2df812b.b52b52eb.4509a9c5.1b83457a

§ 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)
"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

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 13/09/2021 11:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave b2df812b.b52b52eb.4509a9c5.1b83457a

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 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.

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 13/09/2021 11:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave b2df812b.b52b52eb.4509a9c5.1b83457a

O requerente argumentou, em síntese, que o ato normativo impugnado não atende os requisitos da relevância e da urgência, previstos no art. 62, *caput*, da Constituição Federal, necessários para edição de medida provisória e sujeitos, por comporem *"a própria estrutura constitucional que disciplina as medidas provisórias"*, ao controle do Poder Judiciário.

Disse, nesse sentido, que o ato promoveu alterações em lei vigente desde 2014, sem que se demonstrasse *"qualquer fato extraordinário que tenha surgido após anos de vigência do Marco Civil da Internet que justificasse sua alteração pela atuação legiferante excepcional e provisória do Poder Executivo"*.

Requer a concessão de medida cautelar para suspensão da eficácia da Medida Provisória 1.068/2021, indicando, como *periculum in mora*, os possíveis danos sociais e políticos gerados pela manutenção do ato impugnado pelo tempo de tramitação da ação, *"dada a relevância do papel atualmente desempenhados pelas redes sociais como ferramenta de comunicação social"*.

Ao final, pleiteia o julgamento de procedência do pedido, a fim de ser declarada a inconstitucionalidade total do diploma impugnado.

A Relatora, considerando urgente o problema jurídico-constitucional, requisitou informações prévias à Presidência da República no prazo de 48hs

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 13/09/2021 11:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave b2df812b.b52b52eb.4509a9c5.1b83457a

e abriu vista, no mesmo prazo, para as manifestações do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República.

A Presidência da República, encampando informações prestadas pela Consultoria-Geral da União, defendeu a constitucionalidade da MP 1.068/2021. Argumentou estar presente a relevância e a urgência para a edição da medida provisória e que da sua simples leitura "*é possível perceber que não trata de qualquer matéria processual ou de cidadania*", para as quais o texto constitucional veda a edição de medida provisória. Disse que a MP 1.068/2021 "*busca trazer uma previsão específica dos direitos e garantias dos usuários de redes sociais, garantindo que as relações entre usuários e provedores de redes sociais ocorram num contexto marcado pela segurança jurídica e pelo respeito aos direitos fundamentais*".

Pontuou que "*a MP 1.068/2021 tentou trazer uma ponderação entre os princípios constitucionais da liberdade de expressão e da livre iniciativa privada, vez que a justa causa para moderação dos usuários das redes sociais pode gerar alguma mitigação do princípio da livre iniciativa, sem, contudo se opor a ele*". Afirma que "*redes sociais são espaços usados para o amplo debate, e que os conteúdos ali publicados somente deveriam ser filtrados caso sejam obscenos ou ofensivos*", não sendo o controle do conteúdo publicado nas redes sociais "*parte nuclear do princípio da livre iniciativa*".

Ressaltou que "*o objetivo da medida provisória é o de garantir direitos aos usuários de redes sociais, evitando que a moderação de conteúdo seja tomada sem*

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 13/09/2021 11:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave b2df812b.b52b52eb.4509a9c5.1b83457a

observar o princípio da liberdade de expressão" e que "*quando se está diante da possibilidade de moderação de publicações, é necessário ser feita a ponderação com o princípio da liberdade de expressão, devendo esta, no caso em análise, prevalecer*".

Postulou, ao final, a improcedência dos pedidos (peça 31).

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo indeferimento da medida cautelar por considerar ausente tanto a plausibilidade jurídica do pedido (*fumus boni juris*) quanto o *periculum in mora*. Quanto ao perigo na demora do provimento judicial, entende que "*o diploma questionado não impede que os provedores de redes sociais atuem firmemente no combate a notícias falsas, discursos de ódio e desinformação, mas apenas exige que o façam mediante motivação e indicação de justa causa*", as quais "*oferecem amplo espaço para moderação de conteúdo e perfis por parte dos provedores de redes sociais*" (peça 28).

Este é o relatório.

1. LIMITES DO CONTROLE JUDICIAL DOS PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS

O Supremo Tribunal Federal, em diversas oportunidades, afirmou que o controle judicial dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência reveste-se de caráter excepcionalíssimo, o qual somente se legitima quando

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 13/09/2021 11:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave b2df812b.b52b52eb.4509a9c5.1b83457a

patente a ausência dos pressupostos ou quando manifesto o abuso no exercício da discricionariedade por parte do Presidente da República (*Revista Trimestral de Jurisprudência – RTJ*, v. 165, p. 173; v. 170, p. 86 e v. 205, p. 44).

Ou seja, entende o Supremo Tribunal Federal que a discricionariedade na análise dos requisitos da relevância e da urgência por parte do Chefe do Poder Executivo e o controle precipuamente político confiado ao Congresso Nacional não tornam esses requisitos imunes ao controle jurisdicional, embora essa apreciação fique restrita à patente falta dos pressupostos legitimadores da edição da medida provisória ou ao manifesto abuso na discricionariedade por parte do Presidente da República.

É o que afirma trecho da ementa do seguinte julgado:

> *POSSIBILIDADE DE CONTROLE JURISDICIONAL DOS PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS (URGÊNCIA E RELEVÂNCIA) QUE CONDICIONAM A EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS.*
> *– A edição de medidas provisórias, pelo Presidente da República, para legitimar-se juridicamente, depende, dentre outros requisitos, da estrita observância dos pressupostos constitucionais de relevância e da urgência (CF, art. 62, "*caput*").*
> *– Os pressupostos da urgência e da relevância, embora conceitos jurídicos indeterminados e fluidos, mesmo expondo-se, inicialmente à avaliação discricionária do Presidente da República, estão sujeitos, ainda que excepcionalmente, ao controle do Poder Judiciário, porque compõem a própria estrutura constitucional que disciplina as medidas provisórias, qualificando-se como requisitos legitimadores e juridicamente condicionantes do exercício, pelo Chefe do Poder Executivo, da competência*

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 13/09/2021 11:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave b2df812b.b52b52eb.4509a9c5.1b83457a

> *normativa primária que lhe foi outorgada, extraordinariamente, pela Constituição da República. Doutrina. Precedentes.*
> *– A possibilidade de controle jurisdicional, mesmo sendo excepcional, apoia-se na necessidade de impedir que o Presidente da República, ao editar medidas provisórias, incida em excesso de poder ou em situação de manifesto abuso institucional, pois o sistema de limitação de poderes não permite que práticas governamentais abusivas venham a prevalecer sobre os postulados constitucionais que informam a concessão democrática de Poder e de Estado, especialmente naquelas hipóteses em que se registrar o exercício anômalo e arbitrário das funções estatais.*
> (ADI 2.213-MC/DF, Rel. Min. Celso de Mello, *DJ* de 23.4.2004.)

A relevância e a urgência para edição de medida provisória, porque critérios de caráter precipuamente político,[1] hão de ser considerados ausentes pelo Poder Judiciário apenas quando constatada de forma objetiva (*RTJ* 170/814), não dependendo, assim, de avaliação subjetiva ou política do Judiciário.

O Presidente da República, após discorrer sobre "*casos crescentes de brasileiros com contas ou conteúdos removidos de maneira unilateral, arbitrária e imotivada por provedores de redes sociais*", justificou a relevância e a urgência para a edição da Medida Provisória 1.608, de 6.9.2021, nos seguintes termos:

> *Nesse contexto, ressalta-se que a urgência e a relevância da medida decorrem do fato de que a remoção arbitrária e imotivada de contas,*

1 Já afirmava Aliomar Baleeiro que "*é urgente ou relevante o que o Presidente entender como tal, ressalvado que o Congresso pode chegar a julgamento de valor contrário*" (RTJ 44/54).

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 13/09/2021 11:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave b2df812b.b52b52eb.4509a9c5.1b83457a

> *perfis e conteúdos por provedores de redes sociais, além de prejudicar debate publico de ideias e prejudicar o exercício da cidadania, resulta em quadro de violação em massa de direitos e garantias fundamentais como liberdade de expressão, devido processo legal e proibição de 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.*

A MP 1.068/2021 está tramitando nos termos do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2020, que disciplina regime de tramitação simplificado de medidas provisórias durante a epidemia de Covid-19, cuja constitucionalidade já fora afirmada pelo Supremo Tribunal Federal (ADI 6.751/DF e ADPFs 661 e 663/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 8.9.2021).

O regramento simplificado de tramitação prevê que as medidas provisórias serão votadas em até 16 dias durante a epidemia de Covid-19. As emendas parlamentares poderão ser apresentadas até o segundo dia útil após a publicação. Recebida a MP, a votação na Câmara dos Deputados deverá ocorrer até o nono dia contado da data de sua publicação. O Senado terá até o décimo quarto dia de vigência para apreciá-la. As modificações feitas pelo Senado deverão ser apreciadas pela Câmara dos Deputados em até dois dias úteis.[2]

2 Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/ato-conjunto-das-mesas-da-camara-dos-deputadose-do-senado-federal-n-1-de-2020-250639870>. Acesso: 12 set. 2021.

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 13/09/2021 11:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave b2df812b.b52b52eb.4509a9c5.1b83457a

A MP 1.068/2021 foi publicada em 6.9.2021. No dia 8.9.2021 foram apresentados ofícios de lideranças partidárias na Câmara dos Deputados e de Deputados Federais requerendo a devolução da Medida Provisória ao Presidente da República por inconstitucionalidade. Em 9.9.2021 foram apresentados dois requerimentos de Senadores da República no mesmo sentido.

Em 10.9.2021 foram apresentadas 173 emendas ao texto da Medida Provisória e, na mesma data, os avulsos de emendas foram remetidos à secretaria de expediente para envio da matéria à Câmara dos Deputados.[3]

Nesse cenário, é prudente que se aguarde a deliberação do Congresso Nacional sobre o atendimento dos requisitos de relevância e urgência na edição da MP 1.068/2021, sem prejuízo de posterior análise daqueles mesmos requisitos pelo Supremo Tribunal Federal, nos limites definidos pela própria jurisprudência da Corte.

2. RELEVÂNCIA JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DA DISCUSSÃO E NECESSIDADE DE AMPLO DEBATE SOBRE O TEMA

O tema posto em discussão nesta ação direta de inconstitucionalidade é um dos mais complexos do atual estágio de evolução dos direitos e garantias

3 Tramitação disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/149726>. Acesso: 12 set. 2021.

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 13/09/2021 11:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave b2df812b.b52b52eb.4509a9c5.1b83457a

fundamentais. Os limites do controle estatal e particular (dentro do espectro dos limites horizontais dos direitos fundamentais)[4] 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.

A propósito, observou o Ministro Gilmar Mendes no julgamento do Referendo da Medida Cautelar na ADI 6.387/DF:

> *(…) para muito além do mero debate sobre o sigilo comunicacional,* ***este Tribunal deve reconhecer que a disciplina jurídica do processamento e da utilização da informação acaba por afetar o sistema de proteção de garantias individuais como um todo***
> *O quadro fático contemporâneo deve ser internalizado na leitura e aplicação da Constituição Federal de 1988. Aliás, ousaria a dizer que* ***nunca foi estranha à jurisdição constitucional a ideia de que os parâmetros de proteção dos direitos fundamentais devem ser permanentemente abertos à evolução tecnológica.*** *Dentro da tradição do* judicial review *norte-americano, por exemplo, mesmo partidário de uma interpretação originalista da Constituição reconhecem que a inovação naturalmente levanta questões sobre como a Constituição a ela se aplica (…).*
> (ADI 6.387-MC-Ref/DF, Rel. Min. Rosa Weber, *DJe* de 12.11.2020) – Grifos do original.

4 O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o RE 201.819/RJ, interveio sobre uma relação privada para fazer valer a seus participantes os direitos fundamentais previstos na Constituição Federal.

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 13/09/2021 11:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave b2df812b.b52b52eb.4509a9c5.1b83457a

No mesmo sentido, anotou o Ministro Edson Fachin em voto proferido na ADPF 403/DF (em que se discute a constitucionalidade do bloqueio temporário do *whatsapp* por ordem judicial em razão do não fornecimento de dados de usuários protegidos por criptografia ponta a ponta):

> *São bastantes recentes na jurisdição do Supremo Tribunal Federal os debates que aos poucos põem em evidência o direito das pessoas no ambiente digital (…).*
> *(…) mudanças políticas, sociais e econômicas demandam reconhecimento de novos direitos, "razão pela qual necessário, de tempos em tempos, redefinir a exata natureza e extensão da proteção à privacidade do indivíduo" (…).*
> *(…)* ***o impacto tecnológico das mudanças porque passa a sociedade reclamam um permanente atualizar do alcance dos direitos e garantias fundamentais****.*
> (ADPF 403/SE, Rel. Min. Edson Fachin, voto proferido na sessão de julgamento de 27.5.2020) – grifo nosso.

De outro lado, ponderou o Ministro Ricardo Lewandowski por ocasião do julgamento da ADPF 572/DF (Rel. Min. Edson Fachin, *DJe* de 7.5.2021):

> *Não fosse isso, impende considerar que, atualmente, as redes sociais e os novos meios de comunicação — cujo meio de propagação, por excelência é a internet — não veiculam apenas manifestações, reflexões ou críticas condizentes com a realidade factual, mas dão curso, de forma crescente, a mentiras, ameaças, ofensas e outras aleivosias, sobretudo a ataques criminosos aos membros e servidores desta Suprema Corte e a autoridades de outros poderes.*
> *Esse fenômeno delituoso, infelizmente, próprio da época em que vivemos, vem sendo objeto de amplas discussões no âmbito do Congresso Nacional e também nos meios acadêmicos, ambientes nos quais se*

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 13/09/2021 11:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave b2df812b.b52b52eb.4509a9c5.1b83457a

> *busca conceber e aperfeiçoar mecanismos de combate à criminalidade virtual, notadamente aquela que dissemina notícias falsas, mentiras, calúnias e discursos de ódio.*

No mesmo julgado, consignou o Ministro Gilmar Mendes, após registrar que a divulgação massiva de *fake news* pela internet não é um problema isolado do Estado Brasileiro, que "*essa situação tem levado analistas a concluírem 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 expresso 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.

A discussão posta nos autos dessa ação direta, ademais, relaciona-se diretamente com o Tema 533 da Repercussão Geral, concernente ao "*dever de empresa hospedeira de sítio na internet de fiscalizar o conteúdo publicado e de retirá-*

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 13/09/2021 11:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave b2df812b.b52b52eb.4509a9c5.1b83457a

lo do ar quando considerado ofensivo, sem intervenção do Judiciário", ainda não julgado no mérito pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal.[5]

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 *accontability* —, quanto, no julgamento desta ação direta de inconstitucionalidade, por técnicos, por representares da sociedade civil e pelas próprias empresas que hospedam os conteúdos das redes sociais, a fim de que confiram subsídios e elementos técnicos indispensáveis para a correta compreensão e solução da matéria sob o ponto de vista das inconstitucionalidades arguidas.

A exiguidade do prazo para as manifestações, somada à falta de todos os elementos técnicos e jurídicos relativos ao ato estatal impugnado, pode levar tanto este órgão ministerial quanto o Supremo Tribunal Federal a adotarem solução apriorística que não se compatibilize com a realidade do quadro

5 Este Procurador-Geral da República manifestou-se nos autos do RE 1.057.258-RG/MG, no sentido de que, "*conquanto sejam o armazenamento e a manutenção dos dados dos usuários funções da rede virtual de relacionamentos, diante da multiplicidade de pessoas que interagem nesse ambiente e do notório domínio técnico e tecnológico das atividades em questão, o provedor de hospedagem não poderia permanecer isento de eventuais danos decorridos da prestação do serviço*", de modo que "*recai sobre os provedores de hospedagem o dever de fiscalizar o conteúdo que trafega em sua rede interna*". Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15341748774&ext=.pdf>. Acesso em: 12 set. 2021.

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 13/09/2021 11:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave b2df812b.b52b52eb.4509a9c5.1b83457a

normativo apresentado ou que não se atenha a todos os aspectos da matéria posta em discussão.

Até mesmo considerar o conteúdo da Medida Provisória 1.068/2021 como matéria inserida ou não no conceito de cidadania demanda exame aprofundado da controvérsia jurídico-constitucional, a fim de situá-la ou não como ato regulamentador de acesso à internet — considerado como essencial ao direito da cidadania (art. 7º, *caput*, da Lei 12.965/2014 — Marco Civil da Internet) —, ou como diploma sem implicação quanto ao exercício direto ou indireto da cidadania, que apenas regulamenta os direitos e os deveres de usuários e das empresas hospedeiras de redes sociais no tocante à moderação de conteúdos nelas disponibilizados.

Nesse contexto, parece adequado — e obedece a sistemática de atuação do Ministério Público como *custos iuris* — que o Procurador-Geral da República manifeste-se de forma mais aprofundada e definitiva quanto à presença ou não da plausibilidade jurídica do pedido (*fumus boni iuris*) após a colheita dos elementos necessários para um posicionamento seguro e embasado em quadro fático e jurídico mais completo sobre a demanda ora submetida à apreciação do Plenário do Supremo Tribunal Federal.

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 13/09/2021 11:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave b2df812b.b52b52eb.4509a9c5.1b83457a

3. ANÁLISE DO PEDIDO CAUTELAR FORMULADO

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.

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.

É incontroverso que a contraposição de ideias, natural, saudável e mesmo desejável em ambiente democrático não abre espaço para condutas de divulgação de *fake news,* de discurso de ódio ou de ataques às instituições e ao

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 13/09/2021 11:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave b2df812b.b52b52eb.4509a9c5.1b83457a

próprio regime democrático. A propósito, observou o Ministro Celso de Mello em voto proferido por ocasião do julgamento da ADPF 572/DF:

> *(…) a liberdade constitucional de expressão do pensamento não legitima o discurso de ódio, não protege ofensas ao patrimônio moral de quem quer que seja e não tutela manifestações que objetivam transgredir as salvaguardas estabelecidas pela Lei Fundamental em sua própria defesa, pois tais atos de natureza criminosa — e de caráter evidentemente subversivo — não são dignos nem merecedores do amparo constitucional, sob pena de consagrar-se verdadeiro paradoxo, na medida em que a Carta Política, ao assegurar as franquias democráticas à generalidade dos cidadãos, culmina por viabilizar aos infratores da ordem jurídica a destruição do próprio sistema constitucional.*
> (ADPF 572/DF, Rel. Min. Edson Fachin, *DJe* de 7.5.2021.)

A Medida Provisória 1.068/2021, ao estabelecer, na legislação vigente, rol aparentemente taxativo de hipóteses de justa causa para exclusão, a suspensão ou o bloqueio de conta (perfil) de usuário ou de divulgação de conteúdo gerado por usuários em redes sociais, dificulta a ação de barreiras que evitem situações como as descritas acima pelo Ministro Celso de Mello.

Tenha-se em mente que a Lei do Marco Civil da Internet vigente, objeto de alterações pela ora impugnada MP 1.068/2021, prevê como fundamento da disciplina do uso da internet no país o respeito à liberdade de expressão (arts. 2º, caput; 3º e 8º), e é dotada de mecanismos direcionados a garantir seu exercício e, de outro lado, evitar atuação abusiva de provedores.

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 13/09/2021 11:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave b2df812b.b52b52eb.4509a9c5.1b83457a

O art. 19 da Lei do Marco Civil da Internet, por exemplo, condiciona a responsabilização do provedor por danos gerados por conteúdo de terceiros à situação em que, após ordem judicial, a entidade não "*tomar as providências para, no âmbito e nos limites técnicos do seu serviço e dentro do prazo assinalado, tornar indisponível o conteúdo apontado como infringente"*, sendo intuito declarado da norma "*assegurar a liberdade de expressão e impedir a censura*".

Ao limitar as hipóteses de apenamento do provedor de internet, a Lei do Marco Civil da Internet evita atuação exagerada e desnecessária de remoção de conteúdos que seria possivelmente ocasionada pelo receio e pela perspectiva dessa responsabilização.

De outro lado, sem que seja necessário fazer juízo definitivo sobre os limites adequados de atuação dos provedores de internet e redes sociais, é importante a consideração de que esses se sujeitam à normatização vigente desde 2014, com regras que moldam os seus termos de uso e forma de mediação no ambiente virtual.

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.

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 13/09/2021 11:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave b2df812b.b52b52eb.4509a9c5.1b83457a

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.

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pela concessão da medida cautelar, a fim de que sejam suspensos os efeitos da Medida Provisória 1.068/2021 até o julgamento definitivo de mérito pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

STA/VF/PC

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 13/09/2021 11:36. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave b2df812b.b52b52eb.4509a9c5.1b83457a