



Centro Universitário de Brasília

ALEXANDRE GARCIA DA COSTA JOSÉ JORGE FILHO

**A devolução de medidas provisórias no processo decisório
brasileiro: Congresso, STF e esfera pública digital no caso da MPV
1.068/2021**

**Brasília
2026**

ALEXANDRE GARCIA DA COSTA JOSÉ JORGE FILHO

A devolução de medidas provisórias no processo decisório brasileiro: Congresso, STF e esfera pública digital no caso da MPV 1.068/2021

Trabalho apresentado ao Centro Universitário de Brasília (CEUB) como pré-requisito para a obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-graduação *Lato Sensu* Direito em Relações Governamentais

Orientador: Prof. Dr. Daniel Augusto Vila-Nova Gomes

**Brasília
2026**

ALEXANDRE GARCIA DA COSTA JOSÉ JORGE FILHO

A devolução de medidas provisórias no processo decisório brasileiro: Congresso, STF e esfera pública digital no caso da MPV 1.068/2021

Trabalho apresentado ao Centro Universitário de Brasília (CEUB) como pré-requisito para a obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-graduação *Lato Sensu* Direito em Relações Governamentais

Orientador: Prof. Dr. Daniel A. Vila-Nova G.

Brasília, 23 de junho de 2026.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Paulo Rená da Silva Santarém

Prof. Dr. Gilson Ciarallo

“Sabes bem que é um destino invariável;
tudo quanto vive há de morrer,
e este mundo é uma ponte para a eternidade.”

William Shakespeare, *Hamlet*, Ato I, cena II, trad. D. Luís I de Portugal, adaptada à ortografia atual. Lisboa: Imprensa Nacional, 1877.

RESUMO

O presente trabalho analisa a devolução de medidas provisórias pelo Presidente do Congresso Nacional no processo decisório brasileiro, com foco no caso da Medida Provisória nº 1.068/2021. A pesquisa examina o regime constitucional das medidas provisórias, o papel do Congresso Nacional no controle de sua admissibilidade e a atuação do Supremo Tribunal Federal nas ADIs 6991 a 6998. Parte-se do problema de saber em que medida a atuação do STF, ao reconhecer a perda de objeto das ações após a devolução da MPV nº 1.068/2021, implica reconhecimento da constitucionalidade dessa prática e quais efeitos institucionais decorrem disso. O trabalho sustenta que o Supremo Tribunal Federal não declarou expressamente a constitucionalidade da devolução de medidas provisórias, mas reconheceu a ela efeitos jurídicos suficientes para fortalecê-la como mecanismo de controle político-preventivo. Ao mesmo tempo, demonstra que a prática permanece juridicamente incompleta, por carecer de disciplina mais clara quanto a seus pressupostos, procedimentos, limites e efeitos. Conclui-se que a devolução se situa em uma zona de tensão entre o controle do uso excepcional das medidas provisórias, a preservação do devido processo legislativo e a lógica colegiada do Congresso Nacional.

Palavras-chave: medidas provisórias; devolução; Congresso Nacional; Supremo Tribunal Federal; processo decisório; esfera pública digital.

ABSTRACT

This paper analyzes the return of provisional measures by the President of the National Congress within the Brazilian decision-making process, focusing on Provisional Measure No. 1,068/2021. The research examines the constitutional framework of provisional measures, the role of the National Congress in controlling their admissibility, and the actions of the Brazilian Supreme Federal Court in ADIs 6991 to 6998. The central question is whether the Court's recognition of the loss of object of those actions, after the return of Provisional Measure No. 1,068/2021, implies acknowledgment of the constitutionality of this practice and what institutional effects arise from it. The paper argues that the Supreme Federal Court did not expressly declare the constitutionality of returning provisional measures, but recognized sufficient legal effects to strengthen the practice as a mechanism of political-preventive control. At the same time, it shows that the practice remains legally incomplete, since it lacks clearer rules regarding its requirements, procedure, limits, and effects. The conclusion is that the return of provisional measures lies in a zone of tension between controlling the exceptional use of provisional measures, preserving due legislative process, and maintaining the collegiate logic of the National Congress.

Key words: provisional measures; return of provisional measures; National Congress; Brazilian Supreme Federal Court; decision-making process; digital public sphere.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
1 MEDIDAS PROVISÓRIAS, CONTROLE LEGISLATIVO E REGULAÇÃO DA ESFERA PÚBLICA DIGITAL.....	12
1.1 A medida provisória na Constituição de 1988: natureza, função e pressupostos.....	13
1.2 Tramitação, admissibilidade e centralidade do Congresso Nacional.....	19
1.3 A MPV 1.068/2021 e a tentativa de regular a moderação em redes sociais 24	
2 DEVOLUÇÃO, STF E EFEITOS INSTITUCIONAIS NO CASO DA MPV 1.068/2021.....	38
2.1 A judicialização da MPV 1.068/2021 e o juízo negativo de admissibilidade 39	
2.2 Fundamentos constitucionais e regimentais da devolução de medidas provisórias.....	45
2.3 Efeitos institucionais da devolução: limites, prática posterior e costume em formação.....	60
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	72
REFERÊNCIAS.....	77

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa estuda a devolução de medidas provisórias pelo Presidente do Congresso Nacional, com foco no caso da Medida Provisória nº 1.068/2021 e na forma como o Supremo Tribunal Federal lidou com a questão. O tema se insere no debate sobre os limites do uso das medidas provisórias no sistema constitucional brasileiro, sobre o papel do Congresso Nacional no controle de sua admissibilidade e sobre os efeitos institucionais da atuação do Supremo Tribunal Federal diante de uma prática não expressamente prevista na Constituição.

A Constituição Federal de 1988 prevê, em seu art. 62, que o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias com força de lei em caso de relevância e urgência. Trata-se, portanto, de instrumento excepcional no processo legislativo. Ao mesmo tempo, a própria Constituição exige que essas medidas sejam submetidas de imediato ao Congresso Nacional, o que demonstra que sua legitimidade não se esgota na vontade do Chefe do Poder Executivo. A medida provisória nasce com eficácia imediata, mas permanece dependente de controle político e constitucional ao longo de sua tramitação.

Nesse contexto, ganha relevo a prática da devolução de medidas provisórias pelo Presidente do Congresso Nacional. Não há previsão expressa, na Constituição, de um instituto com essa denominação. Ainda assim, em algumas ocasiões, a Presidência do Congresso interrompeu a tramitação de medidas provisórias por entendê-las incompatíveis com a ordem constitucional ou com os pressupostos exigidos pelo art. 62. Durante muito tempo, essa prática apareceu de forma esparsa e sem maior sistematização doutrinária. Nos últimos anos, porém, ela passou a receber maior atenção, sobretudo porque se tornou um instrumento institucional relevante de contenção da atividade normativa excepcional do Poder Executivo.

O caso da MPV nº 1.068/2021 trouxe nova luz a esse debate. A medida alterava o Marco Civil da Internet e a Lei de Direitos Autorais para disciplinar o uso de redes sociais, especialmente no que diz respeito à moderação de conteúdo pelas plataformas digitais. O tema já era sensível em si mesmo. Além de envolver liberdade de expressão, atividade econômica, governança privada das plataformas e direitos dos usuários, a medida foi editada em ambiente político tensionado por

discussões sobre desinformação, remoção de conteúdo e limites da atuação estatal e privada no espaço digital.

Esse aspecto também aproxima o tema do campo das Relações Governamentais. A MPV nº 1.068/2021 não foi apenas um ato normativo sobre redes sociais. Ela atingiu diretamente a relação entre Poder Executivo, Congresso Nacional, Supremo Tribunal Federal, plataformas digitais, usuários e esfera pública digital. Por isso, seu estudo permite examinar não só uma controvérsia de direito constitucional, mas também a dinâmica concreta do processo decisório brasileiro diante de um tema politicamente sensível e comunicacionalmente relevante.

Após sua edição, a MPV nº 1.068/2021 foi devolvida pelo então Presidente do Senado Federal e do Congresso Nacional, Rodrigo Pacheco. Paralelamente, diversas ações diretas de inconstitucionalidade foram ajuizadas no Supremo Tribunal Federal. Ao apreciar as ADIs 6991 a 6998, a Ministra Rosa Weber reconheceu que a devolução produziu efeitos jurídicos relevantes, aptos a justificar a perda de objeto das ações. Não houve, nesse momento, declaração expressa de constitucionalidade da devolução de medidas provisórias. Houve, contudo, o reconhecimento de que o ato praticado no âmbito do Congresso Nacional era suficiente para esvaziar, naquele caso, o controle concentrado de constitucionalidade.

É a partir desse ponto que se coloca o problema deste trabalho: em que medida a atuação do Supremo Tribunal Federal nas ADIs 6991 a 6998, relativas à MPV nº 1.068/2021, implica reconhecimento da constitucionalidade da devolução de medidas provisórias pelo Presidente do Congresso Nacional, e quais limites e efeitos institucionais esse entendimento produz? A pergunta exige examinar não apenas a posição constitucional das medidas provisórias e seus pressupostos de validade, mas também o papel do Congresso Nacional no controle de sua admissibilidade, a natureza regulatória da MPV nº 1.068/2021 e a repercussão institucional do comportamento do Supremo diante dessa prática.

O tema se mostra relevante por mais de uma razão. Em primeiro lugar, porque a medida provisória continua a ser um dos principais instrumentos de produção normativa do Poder Executivo no Brasil. Embora a Constituição imponha limites materiais e procedimentais ao seu uso, a prática constitucional demonstra que as

medidas provisórias ocupam lugar central na dinâmica entre Executivo e Legislativo. Discutir a devolução, nesse cenário, é discutir um dos mecanismos pelos quais o Congresso pode reagir a eventuais excessos ou inadequações no uso desse instrumento.

Em segundo lugar, a pesquisa se justifica por sua relevância científica. A devolução de medidas provisórias situa-se entre o direito constitucional, o direito legislativo, a teoria da separação dos poderes e a prática institucional do Congresso Nacional. Trata-se de tema que envolve texto constitucional, regimentos internos, prática parlamentar, controle jurisdicional e relação entre Poderes. Além disso, o caso da MPV nº 1.068/2021 permite observar como o Supremo Tribunal Federal pode atribuir efeitos institucionais relevantes a uma prática sem, necessariamente, formular tese geral expressa sobre sua validade.

Em terceiro lugar, a pesquisa possui relevância prática. No campo das Relações Governamentais, compreender os instrumentos de produção normativa e os mecanismos de contenção institucional do Executivo é essencial para a leitura do processo decisório brasileiro. A devolução de medidas provisórias altera o fluxo normal da tramitação legislativa, afeta a distribuição de poder entre os atores institucionais e interfere diretamente nas estratégias de atuação política e jurídica. No caso da MPV nº 1.068/2021, esse debate se torna ainda mais relevante porque se conecta à regulação da esfera pública digital e ao papel das plataformas na circulação de informações.

A hipótese do trabalho é a de que o Supremo Tribunal Federal, no caso da MPV nº 1.068/2021, não declarou expressamente a constitucionalidade da devolução de medidas provisórias, mas reconheceu a essa prática efeitos jurídicos suficientes para fortalecê-la institucionalmente como mecanismo de controle político-preventivo. Esse fortalecimento, no entanto, não elimina as tensões constitucionais que cercam a devolução, especialmente no que diz respeito ao devido processo legislativo, à deliberação colegiada, à participação da Câmara dos Deputados e aos limites da atuação concentrada na Presidência do Congresso Nacional.

A pesquisa possui natureza qualitativa, com caráter bibliográfico, documental e jurídico-institucional. O trabalho parte da análise do regime constitucional das

medidas provisórias, especialmente do Art. 62 da Constituição Federal de 1988, e examina documentos normativos, decisões do Supremo Tribunal Federal, atos do Congresso Nacional, notícias institucionais e produção doutrinária relacionada ao tema. O estudo utiliza como caso central a MPV nº 1.068/2021, com atenção à sua edição, judicialização, devolução pelo Presidente do Congresso Nacional e posterior extinção das ações diretas de inconstitucionalidade por perda de objeto. A abordagem adotada não se limita à dogmática constitucional, pois também considera os efeitos institucionais da devolução no processo decisório brasileiro e sua repercussão no campo das Relações Governamentais.

Para responder ao problema proposto, o trabalho foi desenvolvido em dois capítulos. No primeiro, foram examinados o regime constitucional das medidas provisórias, o controle legislativo de sua admissibilidade e o conteúdo normativo da MPV nº 1.068/2021 como tentativa de regular a moderação de conteúdo em redes sociais. A finalidade desse primeiro momento é demonstrar que o caso não envolve apenas uma discussão abstrata sobre processo legislativo, mas também uma intervenção normativa em campo sensível para a esfera pública digital.

No segundo capítulo, foi analisada a devolução da MPV nº 1.068/2021, a atuação do Supremo Tribunal Federal e os efeitos institucionais produzidos a partir do caso. Foram examinados o chamado juízo negativo de admissibilidade, os fundamentos constitucionais e regimentais utilizados para justificar a devolução e a possibilidade de se compreender essa prática como costume parlamentar ou costume constitucional em formação. Ao final, pretende-se demonstrar que a devolução se tornou prática institucionalmente relevante, mas ainda juridicamente incompleta, por carecer de disciplina mais clara quanto a seus pressupostos, procedimentos, limites e efeitos.

1 MEDIDAS PROVISÓRIAS, CONTROLE LEGISLATIVO E REGULAÇÃO DA ESFERA PÚBLICA DIGITAL

Conforme apresentado na introdução, este capítulo tem por objetivo construir a base constitucional e institucional necessária para a compreensão do caso da MPV nº 1.068/2021. Antes de examinar a devolução da medida provisória, a atuação do Supremo Tribunal Federal e os efeitos institucionais daí decorrentes, é preciso compreender o lugar das medidas provisórias no processo legislativo brasileiro, o papel do Congresso Nacional em seu controle e a natureza específica do objeto regulatório escolhido pelo Poder Executivo em 2021.

A medida provisória ocupa posição peculiar na Constituição de 1988. Ela permite que o Presidente da República edite ato normativo com força de lei em situações de relevância e urgência, mas não retira do Congresso Nacional a função de controlar sua admissibilidade e decidir sobre sua permanência no ordenamento jurídico. Ao contrário, justamente por produzir efeitos imediatos, a medida provisória exige controle político e jurídico mais atento. Sua excepcionalidade não se encontra apenas na rapidez com que ingressa no sistema normativo, mas também na tensão que produz entre governabilidade, deliberação parlamentar e separação dos poderes.

Por isso, o primeiro passo do capítulo será examinar a medida provisória em sua natureza constitucional, com atenção a sua função, a seus pressupostos e a seus limites materiais e temporais. Esse exame é necessário porque a devolução de medidas provisórias não pode ser analisada como prática isolada. Ela nasce justamente da tensão provocada por um instrumento normativo excepcional, que entra em vigor antes da deliberação parlamentar definitiva e que, por essa razão, demanda mecanismos de contenção.

Em seguida, será analisado o papel do Congresso Nacional no controle das medidas provisórias. A Constituição não atribuiu ao Parlamento função meramente homologatória. Ao exigir apreciação dos pressupostos constitucionais e prever rito próprio de tramitação, inclusive com atuação de Comissão Mista, o texto constitucional reforça que a medida provisória deve ser submetida a controle político-legislativo efetivo. É nesse ponto que se abre o problema da admissibilidade: se o Congresso deve controlar os pressupostos da medida provisória, resta

compreender de que forma esse controle pode ocorrer e quais são seus limites institucionais.

Por fim, o capítulo chegará ao conteúdo da MPV nº 1.068/2021. Esse movimento é importante porque o caso não pode ser compreendido apenas como discussão abstrata sobre medidas provisórias. A medida em questão tratava de redes sociais, moderação de conteúdo, direitos dos usuários e governança privada das plataformas digitais. Ao fazê-lo, interferia diretamente em tema sensível para a esfera pública digital. A tentativa de regular esse campo por meio de medida provisória ajuda a explicar a rapidez da reação institucional e a intensidade do conflito entre Executivo, Congresso Nacional e Supremo Tribunal Federal.

Assim, o capítulo parte da estrutura constitucional das medidas provisórias, passa pela centralidade do Congresso Nacional em seu controle e chega ao caso concreto da MPV nº 1.068/2021 como tentativa de intervenção normativa na moderação de redes sociais. Esse percurso permitirá compreender por que a devolução da medida não foi apenas um episódio procedimental, mas o ponto de chegada de uma tensão anterior entre instrumento legislativo excepcional, controle político e regulação da comunicação digital.

1.1 A medida provisória na Constituição de 1988: natureza, função e pressupostos

A Constituição Federal de 1988 conferiu ao Presidente da República a competência para editar medidas provisórias com força de lei, desde que presentes os requisitos de relevância e urgência, nos termos do art. 62, caput (Brasil, 1988). Desde logo, percebe-se que não se trata de instrumento legislativo comum. A medida provisória foi concebida para hipóteses em que o Estado entenda não poder aguardar o curso normal do processo legislativo ordinário. Sua lógica, portanto, é a da exceção. Não porque ela esteja fora da Constituição, mas justamente porque foi constitucionalmente criada para responder a situações que, ao menos em tese, reclamam resposta normativa imediata.

Esse dado é importante porque a medida provisória sempre carrega uma tensão interna. De um lado, ela permite ao Poder Executivo atuar com rapidez, produzindo efeitos normativos desde a publicação. De outro, essa mesma rapidez

cria um problema evidente para a lógica do processo legislativo e para a própria separação dos poderes, já que a deliberação parlamentar fica, em alguma medida, comprimida no tempo. O instrumento, portanto, nasce com uma ambiguidade própria: ele serve à governabilidade, mas ao mesmo tempo precisa ser lido à luz de mecanismos de contenção, sob pena de converter-se em via ordinária de legislar. Por isso, embora a medida provisória produza efeitos imediatos, ela não prescinde do controle político do Congresso Nacional nem do controle jurisdicional, sobretudo pelo Supremo Tribunal Federal, quando provocado.

Apesar de haver, na história constitucional brasileira, institutos anteriores que guardam alguma semelhança com a medida provisória, ela constitui inovação própria da Constituição de 1988. O paralelo mais comum é com o decreto-lei, presente na Constituição de 1937 e retomado, com algumas variações, nas Cartas posteriores, excetuada a Constituição de 1946 (Brasil, 1937). Ainda assim, não se pode confundir decreto-lei com medida provisória, nem sob o ponto de vista técnico, nem sob o ponto de vista político-institucional.

A diferença mais evidente entre ambos está no modo como o silêncio legislativo opera. No regime do decreto-lei, a inércia do Parlamento terminava por consolidar o ato do Executivo. Em outras palavras, a ausência de reação legislativa equivalia, na prática, à sua incorporação definitiva. Já no caso da medida provisória, o modelo adotado pela Constituição de 1988 é o inverso: a ausência de conversão em lei faz com que a medida perca eficácia. É justamente daí que decorre a expressão, tão usual na prática legislativa, de que a medida provisória “caduca”. Não se trata de detalhe técnico menor. Trata-se de diferença estrutural entre um modelo mais próximo da prevalência do Executivo e outro em que se tentou, ao menos formalmente, devolver ao Congresso a palavra final sobre a permanência do ato normativo.

Essa distinção ajuda a compreender por que a medida provisória não se confunde tampouco com projeto de lei de iniciativa do Executivo. O projeto de lei não nasce com eficácia jurídica; ele depende de tramitação, deliberação e sanção. A medida provisória, ao contrário, já ingressa no ordenamento com força de lei e com produção imediata de efeitos. Por isso, ainda que a doutrina por vezes a descreva também como forma de provocação legislativa, ela está longe de ser mera proposição. Ela é, ao mesmo tempo, ato normativo primário e mecanismo de

instauração de um procedimento legislativo subsequente. Há, portanto, um duplo movimento: o Executivo legisla provisoriamente e, ao mesmo tempo, convoca o Congresso a controlar, confirmar, alterar ou rejeitar esse ato.

Esse duplo caráter faz da medida provisória um dos institutos mais sensíveis do constitucionalismo brasileiro. Em termos práticos, ela ocupa um espaço natural de tensão entre a necessidade de ação estatal rápida e a preservação do processo legislativo como espaço de deliberação pública. Não por acaso, o tema da medida provisória aparece frequentemente ligado ao debate sobre separação dos poderes. Se o Parlamento é o locus preferencial de formação da vontade legislativa, toda hipótese em que o Executivo recebe autorização para produzir norma com força de lei deve ser lida com cautela. Daí a insistência da doutrina em destacar o caráter excepcional do instituto.

Segundo Barroso, os requisitos de urgência e relevância cumprem, nesse arranjo, dupla função. A primeira é material, pois limita o uso da medida provisória a situações em que a intervenção estatal deva ocorrer imediatamente, sob pena de prejuízo institucional, social ou econômico. A segunda é estrutural, pois protege o núcleo deliberativo do Parlamento contra o uso abusivo de uma via normativa excepcional (Barroso, 2023). Essa formulação é especialmente útil porque mostra que urgência e relevância não são simples palavras de abertura do art. 62. Elas são critérios constitucionais que delimitam o espaço de atuação legítima do Executivo.

A urgência, em termos simples, diz respeito à impossibilidade de aguardar o tempo ordinário do processo legislativo. A relevância, por sua vez, remete à importância da matéria a ponto de justificar o uso de instrumentos tão excepcionais. Naturalmente, essas duas noções trazem margem de avaliação política. Não se trata de conceitos matemáticos. Ainda assim, o fato de comportarem apreciação política não significa que sejam vazios. Ao contrário, a Constituição os utiliza justamente para condicionar o poder do Executivo. Se assim não fosse, a medida provisória deixaria de ser mecanismo excepcional e passaria a ser mera técnica alternativa de produção normativa.

Esse modelo constitucional revela, como observa a doutrina, uma tentativa de conciliar rapidez decisória e preservação do procedimento legislativo como locus preferencial da deliberação democrática. Trata-se de tensão típica do

constitucionalismo posterior a 1988, que procura equilibrar governabilidade, legitimidade democrática e controle institucional (Bonavides, 2022). A medida provisória, nesse sentido, é um dos pontos em que mais nitidamente se percebe a tentativa constitucional de combinar eficiência estatal com freios ao exercício concentrado do poder.

A Emenda Constitucional nº 32, de 2001, alterou profundamente o regime das medidas provisórias. Antes dela, eram frequentes as reedições sucessivas de medidas provisórias, o que fazia com que diversos atos normativos permanecessem em vigor por longos períodos sem apreciação definitiva do Congresso. A reforma de 2001 buscou justamente racionalizar o instituto, impor limites mais claros e reduzir o espaço para distorções. Entre outras modificações, a emenda disciplinou de maneira mais rigorosa a vigência, a prorrogação, as matérias vedadas e o processo de apreciação parlamentar (Brasil, 2001).

No plano material, a Constituição passou a prever expressamente, no art. 62, § 1º, hipóteses em que não se admite disciplina por medida provisória. O dispositivo elenca matérias como nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos, direito eleitoral, direito penal, processual penal e processual civil, organização do Judiciário e do Ministério Público, planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais, ressalvadas hipóteses específicas, além de matéria reservada à lei complementar, entre outras limitações (Brasil, 1988). A previsão dessas vedações é importante porque demonstra que a Constituição não entregou ao Executivo um poder normativo genérico. Ao contrário, reconheceu desde logo que certos temas são sensíveis demais para serem disciplinados por instrumento de eficácia imediata e tramitação abreviada.

Vale observar que algumas áreas permaneceram no campo possível da medida provisória. É o caso, por exemplo, do direito do trabalho. Isso ajuda a mostrar que a vedação não foi pensada a partir de uma lógica puramente materialista ou de uma hierarquia abstrata entre ramos do Direito. O constituinte derivado de 2001 fez escolhas específicas, algumas das quais podem ser criticadas, mas que evidenciam uma preocupação com determinados núcleos temáticos especialmente sensíveis para a deliberação legislativa ordinária.

Do ponto de vista temporal, a Constituição também fixou balizas mais nítidas. A medida provisória tem vigência de sessenta dias, prorrogável uma vez por igual período, se não concluída sua votação nas duas Casas do Congresso Nacional (Brasil, 1988). Não convertida em lei neste prazo, perde eficácia desde a edição. Em seguida, cabe ao Congresso disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas constituídas durante sua vigência. Caso não o faça no prazo constitucional, preservam-se, em regra, os efeitos já produzidos. Essa solução revela mais uma vez a tentativa de conciliar dois valores constitucionais distintos: de um lado, impedir que a medida provisória sobreviva indefinidamente sem controle parlamentar; de outro, evitar que a sua perda de eficácia produza insegurança absoluta quanto às relações jurídicas constituídas sob sua vigência.

Esse ponto merece atenção especial. A medida provisória é, por natureza, provisória. Ainda assim, ela pode produzir efeitos reais, imediatos e, muitas vezes, profundos. Pessoas contratam, pagam, deixam de pagar, exercem direitos, deixam de exercê-los, reorganizam condutas e expectativas a partir de normas que, depois, podem não ser convertidas em lei. Daí a necessidade de uma disciplina específica para suas consequências temporais. O problema não é apenas de técnica legislativa. É de segurança jurídica.

Essa estrutura demonstra que a medida provisória não pode ser lida apenas como mecanismo de iniciativa do Executivo. Ela é, ao mesmo tempo, instrumento de legislação provisória e teste institucional de maturidade do sistema de freios e contrapesos. Se o Executivo a utiliza excessivamente, o Parlamento se enfraquece. Se o Parlamento se omite, a excepcionalidade do instituto se dissolve. Se o Judiciário se abstém de qualquer controle, os pressupostos constitucionais tendem a tornar-se retóricos. Por isso, a medida provisória não deve ser compreendida isoladamente, mas sempre em articulação com o controle político e com o controle de constitucionalidade.

Nesse ponto, a observação de Barroso acerca da função estrutural dos requisitos de urgência e relevância ganha relevo maior. Não se trata apenas de examinar se o assunto era importante ou se o governo tinha interesse em agir rapidamente. A pergunta constitucional é outra: a situação justificava afastar, ainda que provisoriamente, o procedimento legislativo ordinário? É essa pergunta que

protege o núcleo deliberativo do Parlamento e impede que a medida provisória deixe de ser exceção para tornar-se prática corriqueira (Barroso,, 2023).

A doutrina constitucional brasileira, de maneira geral, é bastante clara em qualificar a medida provisória como instituto excepcional. Bonavides, por exemplo, insere a discussão no contexto mais amplo do equilíbrio entre governabilidade e contenção do poder, o que é coerente com a percepção de que o constitucionalismo contemporâneo não pode abrir mão, ao mesmo tempo, nem da eficiência estatal nem da legitimidade democrática (Bonavides, 2022). Quando se perde esse equilíbrio, o risco é duplo: ou se compromete a capacidade de resposta do Estado, ou se enfraquece o papel do Parlamento como centro da produção legislativa.

No Brasil, a experiência histórica mostra que esse risco não é teórico. O uso reiterado de medidas provisórias ao longo das últimas décadas transformou o instituto em peça central da prática governamental. Isso não significa, por si só, ilegitimidade. Mas torna ainda mais importante insistir na leitura estrita de seus pressupostos constitucionais. Quanto mais frequente é a utilização do instrumento, maior é a necessidade de que os controles constitucionais sejam levados a sério.

É nesse ponto que o tema do presente trabalho começa a ganhar forma mais precisa. Se a medida provisória é instrumento de exceção; se sua validade depende de urgência e relevância; se sua tramitação é constitucionalmente controlada; e se o Congresso não é mero destinatário passivo do ato do Executivo, então o problema da devolução surge como desdobramento natural dessa estrutura. A devolução de medida provisória pelo Presidente do Congresso Nacional pode ser vista, em uma primeira leitura, como mecanismo de contenção de um ato normativo excepcional que já nasce em tensão com o processo legislativo ordinário. Mas essa leitura, por si só, não resolve o problema. Ela apenas o coloca em termos mais nítidos.

Isso porque, embora a Constituição seja detalhada quanto à edição, tramitação, vigência e perda de eficácia das medidas provisórias, ela não prevê expressamente a figura da devolução. O que há, no texto constitucional, são os pressupostos de urgência e relevância, as vedações materiais, a exigência de submissão imediata ao Congresso e a necessidade de deliberação parlamentar. Daí decorre a importância de compreender, antes de enfrentar a devolução em si, o lugar constitucional da medida provisória. Sem isso, o debate corre o risco de

começar do fim, como se a devolução pudesse ser discutida independentemente da excepcionalidade do instrumento a que ela se refere.

Em outras palavras, o debate sobre devolução não se abre num vazio. Ele nasce da própria configuração constitucional das medidas provisórias. Quanto mais claramente se percebe que elas são instrumento excepcional, condicionado e submetido a controles, mais inteligível se torna a discussão sobre os mecanismos pelos quais o Congresso pode reagir quando entendem ausentes os pressupostos constitucionais de sua edição. A devolução, então, não deve ser vista como tema solto, mas como capítulo de um problema maior: o da admissibilidade constitucional de atos normativos primários editados pelo Executivo sob o regime do art. 62 da Constituição.

Por isso, antes de examinar a tramitação da medida provisória e o papel do Congresso Nacional em seu controle, é preciso fixar esta premissa: a medida provisória não é simples expediente normativo disponível ao Executivo. Ela é instrumento de exceção, submetido a requisitos materiais, a limites constitucionais expressos, a disciplina temporal própria e a controles posteriores de natureza política e jurisdicional. É a partir dessa moldura que se pode compreender o problema da admissibilidade legislativa e, posteriormente, o debate sobre a devolução de medidas provisórias pelo Presidente do Congresso Nacional.

1.2 Tramitação, admissibilidade e centralidade do Congresso Nacional

A Constituição Federal de 1988 não apenas autorizou o Presidente da República a editar medidas provisórias, como também previu um rito próprio para a sua apreciação pelo Congresso Nacional. Esse ponto é importante porque, se a medida provisória nasce com eficácia imediata, a sua permanência no ordenamento não depende apenas da vontade do Executivo. Ao contrário, a Constituição estabeleceu uma sequência institucional de controle e deliberação legislativa, o que demonstra que a medida provisória não é ato normativo completo em si mesmo,

mas instrumento constitucionalmente condicionado à atuação posterior do Parlamento.

Nesse sentido, o art. 62, § 9º, da Constituição exige que a medida provisória seja examinada por Comissão Mista composta por Deputados e Senadores, a quem cabe emitir parecer antes da deliberação pelas Casas (Brasil, 1988). Essa previsão não é mero detalhe procedimental. A Comissão Mista foi desenhada como filtro institucional prévio, de modo a permitir que a análise da medida provisória não se limite ao voto final em Plenário, mas passe antes por apreciação formal e política mais estruturada. A presença desse órgão no texto constitucional evidencia que a Constituição não desejou um Congresso meramente reativo diante da atividade normativa do Executivo. Ao contrário, estabeleceu uma etapa própria de exame técnico-político antes da deliberação final.

A importância dessa fase procedimental foi reconhecida expressamente pelo Supremo Tribunal Federal ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4029. Na ocasião, o Tribunal afirmou a exigência constitucional do parecer da Comissão Mista e declarou a inconstitucionalidade de dispositivos da Resolução nº 1/2002 do Congresso Nacional que vinham permitindo a conversão de medidas provisórias sem a observância dessa etapa (STF, ADI 4029, Plenário, j. 08 mar. 2012). O julgamento teve repercussão institucional relevante justamente porque mostrou que o rito das medidas provisórias não pode ser flexibilizado indefinidamente por decisão interna do Parlamento sem que isso gere problema constitucional. O Supremo, inclusive, demonstrou preocupação explícita com a segurança jurídica do estoque normativo produzido em tramitações pretéritas, o que revela o peso concreto que o tema possui no funcionamento do sistema constitucional brasileiro.

Esse julgamento é importante para o presente trabalho por duas razões. Em primeiro lugar, porque reforça a ideia de que o Supremo Tribunal Federal reconhece a centralidade procedimental das regras de tramitação das medidas provisórias como parte do devido processo legislativo. Em segundo lugar, porque demonstra que a análise constitucional das medidas provisórias não se limita ao conteúdo material do texto editado pelo Executivo. O problema constitucional pode residir também no caminho seguido pelo ato normativo dentro do Congresso Nacional. Em outras palavras, não importa apenas saber se a medida provisória foi convertida, rejeitada ou caducou. Importa também saber de que forma ela tramitou e se essa

tramitação respeitou as exigências constitucionais mínimas. A forma, nesse caso, é elemento constitucionalmente relevante, e não simples questão interna corporis (Barroso,, 2023).

Ao se observar a sistemática constitucional das medidas provisórias, percebe-se que o Congresso Nacional ocupa posição central não apenas porque delibera sobre sua conversão, mas porque exerce controle sobre a própria admissibilidade constitucional do instrumento. Isso decorre do fato de que a medida provisória já produz efeitos antes de ser apreciada. Diferentemente do projeto de lei ordinário, que só ingressa no ordenamento após deliberação parlamentar e sanção, a medida provisória inverte a ordem usual do processo legislativo: primeiro produz efeitos, depois é submetida ao crivo do Legislativo. Essa inversão aumenta a responsabilidade institucional do Congresso, que passa a atuar não apenas como legislador em sentido clássico, mas também como instância de contenção de um ato normativo primário já posto em vigor.

Por isso, não faz sentido reduzir a tramitação das medidas provisórias a mera etapa de chancela ou ratificação política. O Congresso não atua, nesse caso, como simples homologador da vontade presidencial. Ele exerce função constitucional própria, que inclui avaliar a presença dos pressupostos de relevância e urgência, examinar a adequação material do conteúdo da medida e deliberar sobre sua conversão, alteração ou rejeição. O controle do Parlamento é, assim, indispensável para reconduzir a medida provisória ao interior da lógica democrática do processo legislativo, evitando que a excepcionalidade do instrumento se converta em prática ordinária de governo.

Desse modo, o controle das medidas provisórias pode ser compreendido em duas grandes dimensões: uma política e outra jurídica. A primeira é exercida principalmente pelo Congresso Nacional; a segunda, pelo Supremo Tribunal Federal, quando provocado. Ambas coexistem e se complementam, embora incidam sobre objetos parcialmente diferentes.

Na dimensão política, o Congresso Nacional exerce controle ao deliberar sobre a conversão da medida provisória em lei, ao aprovar emendas, ao rejeitar o texto ou, até mesmo, ao deixar que ele perca eficácia pelo decurso do prazo constitucional. Esse controle é particularmente importante porque a medida provisória já ingressa

no ordenamento com força de lei, o que gera uma assimetria inicial em favor do Executivo. O Parlamento, nesse contexto, atua como instância de recomposição institucional, reintroduzindo deliberação, debate e pluralidade num instrumento que nasce de maneira concentrada e unilateral. Por isso, a atuação congressual é parte essencial do equilíbrio constitucional entre governabilidade e representação democrática (Bonavides, 2022; Mendes; Coelho; Branco, 2024).

Esse controle político não se resume ao voto final em Plenário. Ele começa já no exame dos pressupostos constitucionais da medida provisória e se desenvolve ao longo de toda a tramitação, inclusive na Comissão Mista, na atuação das lideranças partidárias, na apresentação de emendas e na dinâmica entre Câmara e Senado. O Congresso controla não apenas se deseja manter determinado conteúdo normativo, mas também se admite que ele tenha sido editado pela via excepcional da medida provisória.

Já na dimensão jurídica, o Supremo Tribunal Federal pode ser chamado a examinar vícios formais e materiais das medidas provisórias. Isso inclui, por exemplo, a compatibilidade do texto com direitos fundamentais, a observância das vedações expressas do art. 62, § 1º, e, em determinadas hipóteses, a própria presença dos requisitos de urgência e relevância. A jurisprudência do Tribunal admite o controle desses pressupostos ao menos quando houver abuso ou ausência manifesta. Um exemplo importante nesse ponto é a controvérsia em torno das medidas provisórias de crédito extraordinário, em que o STF admitiu o exame da presença concreta dos requisitos constitucionais para a abertura desse tipo de crédito, especialmente na ADI 4048, em sede cautelar.

Essa possibilidade de controle judicial dos pressupostos da medida provisória não elimina a primazia política do Congresso em sua apreciação, mas mostra que a excepcionalidade do instituto não o coloca fora do alcance da jurisdição constitucional. O fato de o Presidente da República dispor de margem política para avaliar urgência e relevância não significa que sua decisão seja juridicamente imune. Se a medida provisória é instrumento constitucionalmente condicionado, então seus pressupostos também são sindicáveis em casos extremos ou manifestamente abusivos.

Aqui se percebe com clareza a coexistência entre controle político e controle jurisdicional. O Parlamento exerce juízo político sobre a conveniência, a pertinência e a legitimidade da conversão. O Supremo, por sua vez, exerce controle jurídico sobre a compatibilidade constitucional do ato, seja em seu conteúdo, seja em sua forma. Um não substitui o outro. Ambos operam em planos distintos, ainda que se toquem em certos pontos.

Essa convivência entre controles não deve ser vista como anomalia do sistema, mas como expressão do próprio desenho constitucional. Em regimes de separação de poderes, especialmente em ordens constitucionais rígidas, é natural que atos normativos excepcionais do Executivo estejam submetidos a mecanismos múltiplos de contenção. O problema não está na coexistência desses controles, mas na perda de seus limites institucionais. Se o Congresso abdica de seu papel, a excepcionalidade da medida provisória se enfraquece. Se o Judiciário substitui o juízo político parlamentar em todo e qualquer caso, também se produz distorção. O equilíbrio constitucional exige, portanto, deferência recíproca, sem omissão e sem invasão excessiva de esferas próprias (Canotilho, 2003).

No caso das medidas provisórias, esse equilíbrio é especialmente delicado. Isso ocorre porque o instrumento já nasce rompendo, ainda que provisoriamente, a sequência ordinária do processo legislativo. O Parlamento, por isso, não é ator acessório, mas parte essencial da legitimidade constitucional da medida. Sem apreciação parlamentar efetiva, a medida provisória tende a se aproximar mais de uma forma de legislar diretamente pelo Executivo do que de um mecanismo constitucional de resposta normativa emergencial. Daí a importância de insistir na centralidade do Congresso Nacional e de sua tramitação como elemento constitutivo do próprio regime jurídico das medidas provisórias.

Em outras palavras, a medida provisória não é apenas norma provisória. Ela é também um procedimento constitucional em movimento. A Constituição não se limita a autorizar sua edição; ela disciplina o modo como o ato deve ser recebido, filtrado, debatido e controlado no interior do Parlamento. Por isso, quando o Supremo afirma a indispensabilidade da Comissão Mista ou reconhece a relevância constitucional da forma de tramitação, não está apenas protegendo uma formalidade parlamentar. Está protegendo a própria arquitetura institucional pensada para conter o uso excepcional da atividade normativa do Executivo.

É justamente dessa centralidade do Congresso que decorre o próximo problema do trabalho. Se o Parlamento não é simples homologador da medida provisória, mas instância constitucional de controle de sua admissibilidade e de sua permanência no ordenamento, então surge a pergunta sobre quais instrumentos ele pode utilizar para exercer esse controle. É nesse ponto que se abre o debate sobre a devolução de medidas provisórias pelo Presidente do Congresso Nacional. Antes, porém, era necessário demonstrar que a tramitação e o controle parlamentar não são aspectos secundários, mas parte do próprio núcleo constitucional do instituto.

1.3 A MPV 1.068/2021 e a tentativa de regular a moderação em redes sociais

A Medida Provisória nº 1.068, de 6 de setembro de 2021, insere-se, desde sua origem, no regime constitucional do art. 62 da Constituição Federal, segundo o qual o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias com força de lei em caso de relevância e urgência (Brasil, 1988). Como visto nos itens anteriores, esses dois requisitos não são elementos meramente formais do texto constitucional. Eles funcionam como condição de validade do instituto e, ao mesmo tempo, como freio ao uso de uma forma excepcional de produção normativa. Por isso, a discussão sobre a MPV nº 1.068/2021 não começa apenas no mérito de seu conteúdo. Começa também na pergunta sobre se o tema por ela disciplinado justificava, de fato, o uso da via excepcional da medida provisória.

A medida provisória alterava a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, conhecida como Marco Civil da Internet, e a Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998, a Lei de Direitos Autorais, para dispor sobre o uso de redes sociais (Brasil, 2021). O simples fato de o ato normativo incidir sobre o Marco Civil da Internet já demonstra a importância institucional da controvérsia. O Marco Civil não é uma lei setorial qualquer. Trata-se do diploma legal que estabeleceu princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil, com ênfase em liberdade de expressão, proteção da privacidade, neutralidade de rede, responsabilidade de provedores e preservação da natureza aberta e participativa da internet (Brasil, 2014). Assim, a

MPV nº 1.068/2021 não incidia sobre um terreno normativo vazio. Ela pretendia intervir em uma arquitetura jurídica já constituída e simbolicamente relevante para a regulação brasileira da internet.

Na exposição de motivos que acompanhou a edição da medida, os Ministros Anderson Torres, do Ministério da Justiça e Segurança Pública, Marcos Pontes, do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, e Gilson Machado, do Ministério do Turismo, sustentaram que a ausência de regras específicas aplicáveis às redes sociais adquiria gravidade especial em razão da dimensão social do problema. Segundo o documento, em 2021 cerca de 150 milhões de brasileiros seriam usuários de redes sociais, o que corresponderia a mais de 70% da população do país (Brasil, 2021). A partir desse dado, a exposição de motivos construiu o argumento de que o vazio regulatório permitiria a remoção arbitrária e imotivada de contas, perfis e conteúdos por provedores de redes sociais, inclusive em relação a pessoas públicas, o que ofenderia liberdade de expressão, devido processo legal e vedação à censura.

Esse ponto merece atenção porque revela a forma pela qual o Poder Executivo procurou justificar a urgência e a relevância da medida. O argumento não foi o de que havia uma crise técnica das plataformas digitais em sentido amplo, nem o de que o Congresso estivesse absolutamente impossibilitado de tratar do tema por via legislativa ordinária. A justificativa adotada foi outra: a de que o poder privado de moderação de conteúdo, em redes sociais de grande alcance, estaria sendo exercido sem balizas específicas suficientemente claras, com potencial de atingir o debate público, a circulação de opiniões e a manifestação política em ambiente digital. Em outras palavras, a MPV foi apresentada como resposta urgente a um problema de assimetria entre usuários e plataformas, especialmente quando estas adotassem medidas restritivas sem motivação adequada ou sem critérios transparentes.

Aqui aparece um primeiro ponto de contato com o campo das Relações Governamentais. A MPV nº 1.068/2021 não tratava apenas de tecnologia. Ela tratava de poder, de acesso ao espaço público, de capacidade de influência, de disputa narrativa e de controle sobre os meios pelos quais discursos circulam socialmente. Em sociedades nas quais plataformas digitais se tornaram ambientes centrais de comunicação política, moderação de conteúdo deixa de ser apenas

problema privado entre empresa e usuário. Passa a ser problema institucional, pois interfere na forma como cidadãos, autoridades, partidos, movimentos sociais, empresas, jornalistas e agentes públicos disputam atenção, legitimidade e influência. Nesse sentido, a medida provisória incidia diretamente sobre uma dimensão contemporânea da esfera pública.

A ideia de esfera pública, em sua formulação clássica, remete ao espaço no qual temas de interesse comum se tornam objeto de debate, crítica e formação de opinião (Habermas, 2014). Evidentemente, o ambiente digital contemporâneo não reproduz de forma simples a esfera pública burguesa descrita pela teoria social clássica. As redes sociais introduzem mediações próprias, algoritmos, incentivos econômicos, concentração privada de infraestrutura, viralização, personalização de conteúdo e assimetrias informacionais. Ainda assim, a noção de esfera pública continua útil para compreender por que a regulação da moderação em plataformas digitais se tornou tema de tanta sensibilidade. O que está em jogo não é apenas a permanência de um conteúdo isolado, mas a estrutura de visibilidade por meio da qual discursos aparecem, desaparecem, circulam ou deixam de circular.

Essa perspectiva ajuda a compreender por que o caso ultrapassa o campo estritamente constitucional. A controvérsia envolve direito constitucional, evidentemente, porque passa por medida provisória, liberdade de expressão, devido processo legislativo, controle de constitucionalidade e separação dos poderes. Mas envolve também comunicação política e relações governamentais, porque diz respeito ao modo como atores institucionais se posicionam diante de plataformas digitais que hoje funcionam como intermediárias centrais da circulação de informações. A MPV nº 1.068/2021, portanto, deve ser lida como tentativa de intervenção estatal na governança privada da comunicação digital.

Esse enquadramento é importante porque ajuda a compreender a rapidez da reação institucional que a medida provocou. O tema não era periférico. A MPV tocava em liberdade de expressão, moderação de conteúdo, devido processo, autonomia privada das plataformas e espaço público digital. Tocava também, ainda que de forma indireta, no debate político do momento, em um contexto já marcado por tensões em torno de desinformação, remoção de perfis, atuação das grandes empresas de tecnologia e disputa sobre os limites do discurso político em redes

sociais. A medida provisória, assim, não incidia sobre questão técnica isolada, mas sobre um campo de alta sensibilidade normativa e política.

No plano de seu conteúdo, a MPV nº 1.068/2021 tinha como ponto de partida a alteração do Marco Civil da Internet e da Lei de Direitos Autorais, com o objetivo declarado de dispor sobre o uso de redes sociais. Um primeiro dado relevante é que ela trouxe uma definição legal específica de “rede social”. Segundo o texto da medida provisória, rede social seria a aplicação de internet cuja principal finalidade fosse o compartilhamento e a disseminação, pelos usuários, de opiniões e informações, veiculadas 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 provida por pessoa jurídica que exercesse atividade econômica organizada, mediante oferta de serviços ao público brasileiro com, no mínimo, dez milhões de usuários registrados no país (Brasil, 2021).

Essa definição tinha relevância prática imediata. Ela delimitava o campo de incidência da medida provisória. A MPV não pretendia regular indistintamente toda aplicação de internet. Ela recortava um tipo específico de ambiente digital: aquele em que há perfis, contas, publicações, visibilidade pública e conexão entre usuários em larga escala. Isso afasta, por exemplo, a incidência automática da medida sobre toda e qualquer página pessoal da internet, toda plataforma de hospedagem ou todo espaço digital de comunicação. O foco estava em aplicações que reúnem circulação pública de conteúdo, interação entre usuários e gestão privada centralizada do ambiente comunicacional.

Também por isso a medida provisória excluía expressamente as aplicações de internet de mensagens instantâneas e as chamadas de voz, nos termos do parágrafo único do art. 5º então proposto (Brasil, 2021). A exclusão é significativa porque mostra que o problema regulatório que a MPV pretendia enfrentar era o da moderação em redes sociais abertas ou semiabertas, e não o da comunicação interpessoal privada. O núcleo da preocupação era a rede social em sentido próprio, isto é, o espaço digital em que perfis se apresentam ao público, conteúdos circulam com visibilidade ampliada e o provedor privado detém poder de remoção, suspensão, exclusão e reorganização do fluxo comunicacional.

Esse recorte normativo é central para a compreensão do caso. A medida provisória não queria apenas acrescentar regras esparsas ao Marco Civil da Internet. Ela pretendia intervir, de forma direta, na governança privada das plataformas digitais, especialmente no exercício do poder de moderação. É exatamente por isso que seu conteúdo provocou reação tão intensa. Ao regular a exclusão de conteúdo, a suspensão de contas, o cancelamento de perfis e a exigência de justa causa para determinadas medidas adotadas pelas plataformas, a MPV ingressava numa zona em que se cruzam liberdade de expressão, poder econômico, autonomia privada e interesse público no debate digital.

Uma vez delimitado o que seria rede social, a medida avançava para outro ponto central: a definição de “moderação em redes sociais”. Também aqui a técnica normativa escolhida é significativa. A MPV não tratava moderação apenas como exclusão de publicação. Ao contrário, o conceito adotado era mais amplo. Compreendia as ações dos provedores que envolvessem exclusão, suspensão ou bloqueio de conteúdo gerado por usuário, bem como ações de cancelamento ou suspensão, total ou parcial, de serviços e funcionalidades de conta (Brasil, 2021).

Essa ampliação do conceito importa bastante porque desloca o debate da simples remoção de conteúdo para um campo mais largo de interferência da plataforma sobre a presença digital do usuário. Não se tratava apenas de dizer se determinado conteúdo poderia ou não permanecer no ar. A MPV reconhecia que a moderação, na prática, também atinge a conta, o perfil, o alcance, a funcionalidade e a própria capacidade de o usuário permanecer visível e ativo na plataforma. Em termos normativos, isso significa reconhecer que o poder privado das redes sociais não se resume ao binômio “publicado/removido”, mas alcança diversas formas de limitação da atuação do usuário.

Essa compreensão é compatível com a literatura contemporânea sobre moderação de conteúdo. Tarleton Gillespie observa que plataformas digitais não são espaços neutros de mera hospedagem, pois selecionam, organizam, removem, recomendam, classificam e hierarquizam conteúdos, ainda que muitas vezes se apresentem publicamente como ambientes abertos de expressão dos usuários (Gillespie, 2018). A moderação, nesse sentido, não é uma atividade lateral das plataformas. Ela é parte constitutiva de seu funcionamento. Sem moderação, redes sociais de grande escala não conseguem preservar minimamente seus ambientes

de interação; com moderação, porém, passam a exercer poder relevante sobre a circulação de informações e sobre a visibilidade de discursos.

Esse é o ponto delicado. Plataformas precisam moderar para funcionar, mas, ao moderar, exercem poder. A MPV nº 1.068/2021 procurava justamente intervir nesse espaço de poder, deslocando parte da moderação privada para uma moldura legal mais rígida. A questão constitucional e regulatória não era, portanto, se deveria haver ou não moderação. Na prática, alguma forma de moderação é inevitável. A questão era saber quem definiria seus limites, com qual grau de transparência, com quais garantias ao usuário e por qual instrumento normativo. Por isso, a controvérsia não se reduzia a uma oposição simples entre liberdade de expressão e remoção de conteúdo. Ela envolvia a disputa pelo desenho institucional da governança da comunicação digital.

No plano das garantias, a inovação talvez mais marcante da MPV tenha sido a introdução, no Marco Civil da Internet, da Seção II, intitulada “Dos direitos e das garantias dos usuários de redes sociais”. Nela, o art. 8º-A assegurava aos usuários um conjunto de direitos nas relações com os provedores. Entre eles, estavam o acesso a informações claras, públicas e objetivas sobre políticas, procedimentos e instrumentos utilizados para moderação, inclusive os critérios e procedimentos de decisão humana ou automatizada, ressalvados os segredos comercial e industrial (Brasil, 2021). Não se tratava, portanto, apenas de exigir que a plataforma tivesse termos de uso publicados. O texto ia além: queria que os critérios de moderação fossem inteligíveis, acessíveis e suficientemente transparentes para o usuário compreender em que bases se daria eventual medida restritiva.

Essa opção normativa mostra que a medida provisória se movia em dois planos ao mesmo tempo. De um lado, tratava da liberdade de expressão e da proteção do usuário contra arbitrariedades. De outro, atacava o problema da opacidade decisória das plataformas. Nesse sentido, a exigência de informações claras e objetivas tinha função própria: reduzir a assimetria entre o provedor, que domina a infraestrutura da moderação, e o usuário, que muitas vezes desconhece os critérios, instrumentos e rotinas decisórias a que está submetido.

A MPV também previa contraditório, ampla defesa e recurso, a serem obrigatoriamente observados nas hipóteses de moderação de conteúdo, com dever

de oferta de mecanismos ao usuário (Brasil, 2021). Esse trecho é central para compreender o projeto normativo da medida. O que ela buscava não era apenas limitar o resultado da moderação, mas impor um mínimo de processualidade à relação entre usuário e plataforma. Em outras palavras, a medida procurava transplantar, para esse espaço privado-digital, garantias tradicionalmente associadas ao devido processo e ao controle de decisões restritivas.

Esse movimento revela a forma como a MPV via o problema. Para o texto, a moderação privada em redes sociais de grande porte já não poderia ser tratada como simples exercício irrestrito da autonomia contratual do provedor. A escala das plataformas, o impacto público de suas decisões e a posição estrutural dos usuários justificariam a imposição de deveres de transparência, motivação e possibilidade de reação. Daí a centralidade do contraditório e do recurso. A lógica era a de que o usuário, diante de uma medida restritiva, não poderia ficar reduzido à mera condição de destinatário passivo de decisão unilateral da plataforma.

Essa tentativa de processualizar a relação entre usuário e plataforma é um dos elementos que tornam a MPV nº 1.068/2021 juridicamente interessante. O contraditório e a ampla defesa, quando pensados no direito público, normalmente pressupõem exercício de poder estatal ou atuação em procedimento administrativo ou judicial. A MP, no entanto, buscava projetar essa linguagem de garantias sobre a relação privada entre usuários e grandes plataformas. Isso revela uma percepção própria do ambiente digital contemporâneo: embora as plataformas sejam agentes privados, suas decisões podem ter efeitos públicos relevantes. A suspensão de uma conta, a remoção de uma publicação ou a limitação de uma funcionalidade podem produzir impacto na participação política, na atividade econômica, na reputação pessoal e na visibilidade social do usuário.

Nesse ponto, a medida provisória tocava uma das perguntas regulatórias mais difíceis do tempo presente: como tratar juridicamente agentes privados que exercem funções de organização da esfera pública digital? As plataformas não são órgãos públicos. Também não são apenas empresas tradicionais que oferecem produto ou serviço sem maior repercussão coletiva. Elas administram ambientes nos quais se desenvolvem debates políticos, campanhas eleitorais, mobilizações sociais, estratégias de governo, comunicação institucional, publicidade, jornalismo e disputas de reputação. Em razão disso, qualquer tentativa de regular sua moderação tende a

provocar tensão entre liberdade empresarial, liberdade de expressão, segurança informacional e interesse público.

A exposição de motivos da MPV é bastante explícita nesse ponto. Ela afirma que a medida buscava condicionar decisões de moderação à indicação de justa causa e à motivação, como forma de coibir decisões tidas como arbitrárias e de fortalecer a segurança jurídica e os direitos fundamentais nas relações entre usuários e provedores (Brasil, 2021). Esse dado é importante porque mostra que a preocupação do Executivo não era apenas com a existência material da moderação, mas com a forma pela qual ela ocorria. O problema, segundo essa leitura, não era simplesmente a retirada de conteúdo, mas a retirada sem motivação suficiente, sem critérios claros e sem mecanismos adequados de resposta pelo usuário.

Nesse sentido, um dos eixos centrais da medida era justamente a exigência de justa causa para a moderação. No que diz respeito ao conteúdo propriamente dito, o texto previa que haveria justa causa para medidas adotadas pela plataforma quando o material publicado se enquadrasse em determinadas hipóteses listadas pela própria MP. Entre elas estavam violações ao Estatuto da Criança e do Adolescente, nudez, incitação a crimes contra a vida, pedofilia, terrorismo, tráfico de drogas, incentivo ao consumo de drogas ilícitas, violência contra animais, disseminação de vírus, comercialização de itens impróprios ao consumo, violação à intimidade, determinação judicial e outras situações especificadas no art. 8º-C e seus incisos (Brasil, 2021).

Já quanto às contas ou perfis, a MPV previa justa causa para cancelamento ou suspensão em hipóteses como inadimplemento do usuário, criação de conta com a finalidade de simular identidade de terceiros para enganar o público, ressalvado o uso de nome social, pseudônimo ou finalidade humorística/paródica, contas operadas por programas de computador para simular atividades humanas, reiteração das hipóteses previstas para conteúdos, violação a patente ou ordem judicial (Brasil, 2021). Em ambos os casos, o texto buscava desenhar um regime mais rígido de moderação, reduzindo a margem genérica de atuação das plataformas e exigindo correspondência entre a decisão restritiva e uma hipótese legalmente delimitada.

Essas disposições mostram que a MPV nº 1.068/2021 não pretendia abolir a moderação de conteúdo. Esse é um ponto importante e, por vezes, mal compreendido no debate público da época. O que a medida fazia era restringir o espaço de discricionariedade privada das plataformas, especialmente ao exigir justa causa para exclusão de conteúdo, suspensão de contas ou restrição de perfis. Em vez de aceitar que a plataforma pudesse agir amplamente com fundamento aberto em seus próprios termos de uso, a medida provisória deslocava o centro da decisão para hipóteses mais objetivadas em texto normativo.

É justamente aí que se encontra parte da controvérsia. De um lado, o texto podia ser lido como tentativa de proteger o usuário contra remoções arbitrárias e de submeter as plataformas a um regime mais transparente e controlável. De outro, podia ser visto como forma de dificultar a moderação privada de conteúdos problemáticos em um ambiente digital já altamente tensionado por desinformação, discurso de ódio, manipulação e abuso de redes. As duas leituras não eram mutuamente excludentes. Elas conviviam no debate desde o início e ajudam a explicar por que a medida foi recebida com tanta intensidade por atores políticos, jurídicos e sociais.

Esse ponto é importante também para evitar uma leitura simplificadora do caso. A MPV nº 1.068/2021 não pode ser compreendida apenas como uma medida “a favor” ou “contra” a liberdade de expressão. Ela operava em uma zona de ambiguidade. Ao mesmo tempo em que invocava garantias do usuário, transparência, motivação e devido processo, também poderia reduzir a margem de atuação das plataformas em situações nas quais a moderação rápida fosse necessária para conter conteúdos nocivos ou desinformativos. A controvérsia estava precisamente nesse equilíbrio: como proteger o usuário contra o arbítrio privado sem tornar inviável a moderação necessária à integridade do ambiente digital?

Essa ambiguidade regulatória é típica dos debates contemporâneos sobre plataformas. Diferentemente de meios de comunicação tradicionais, as redes sociais não produzem a maior parte do conteúdo que circula em seus ambientes. Entretanto, definem regras, criam incentivos, moderam condutas, organizam visibilidade e controlam a infraestrutura de circulação. Não são editoras no sentido clássico, mas também não são canais inteiramente neutros. Essa posição intermediária dificulta a construção de modelos regulatórios simples. A MPV nº

1.068/2021 tentou enfrentar esse problema por meio de uma solução jurídica forte: impor por lei limites e garantias procedimentais à moderação.

Também é preciso notar que a MPV tratava de tema novo para o ordenamento brasileiro com densidade normativa elevada. Não se limitava a afirmar princípios genéricos. Ela definia rede social, delimitava âmbito de incidência, criava direitos dos usuários, previa hipóteses de justa causa, diferenciava moderação de conteúdo e moderação de contas, alterava a posição jurídica das plataformas e interferia em seus termos de uso. Isso significa que não se estava diante de uma medida provisória de escopo reduzido ou apenas corretivo. O texto apresentava projeto regulatório relevante, com incidência direta sobre relações privadas de grande repercussão pública.

Esse desenho ajuda a compreender por que a medida provocou reação tão intensa. Ela tocava, ao mesmo tempo, na liberdade de expressão dos usuários e na liberdade empresarial das plataformas para disciplinar seus próprios ambientes digitais. De um lado, podia ser vista como tentativa de proteger usuários contra exclusões arbitrárias e decisões privadas opacas. De outro, podia ser percebida como restrição excessiva à capacidade de moderação das plataformas, com potencial de dificultar a retirada célere de conteúdos problemáticos em ambiente de circulação massiva. O texto, assim, não incidia sobre tema neutro. Ele se inseria diretamente numa das zonas mais sensíveis do debate jurídico e político contemporâneo.

Há ainda outro ponto que aproxima o caso do campo das Relações Governamentais. A edição da MPV nº 1.068/2021 ocorreu em um ambiente no qual atores públicos e privados já disputavam intensamente o sentido da regulação das plataformas digitais. De um lado, o Poder Executivo se valeu de um instrumento normativo de eficácia imediata para tentar alterar as regras do jogo. De outro, partidos políticos, entidades e demais legitimados acionaram rapidamente o Supremo Tribunal Federal. O Congresso Nacional, por sua vez, reagiu por meio da devolução. As plataformas digitais, embora não sejam Poderes constituídos, estavam no centro material da controvérsia. Esse arranjo mostra um processo decisório complexo, no qual governo, Parlamento, Judiciário e agentes privados se movem simultaneamente em torno de um tema regulatório sensível.

A medida provisória, nesse sentido, também pode ser compreendida como estratégia de agenda. Ao editar a MP, o Executivo não apenas propôs uma alteração normativa. Ele forçou a entrada imediata do tema no centro do sistema político-institucional. A medida provisória tem justamente essa característica: por produzir efeitos desde a publicação, altera o tempo da política e impõe reação rápida dos demais atores. Isso ajuda a compreender por que a MPV nº 1.068/2021 funcionou como gatilho institucional. Em poucos dias, mobilizou Supremo Tribunal Federal, Presidência do Congresso Nacional, partidos políticos, plataformas digitais, imprensa e opinião pública.

Essa dimensão estratégica é relevante para o trabalho porque demonstra que o caso não pode ser analisado apenas como episódio de técnica legislativa. Medidas provisórias também são instrumentos de governo, de construção de agenda e de disputa institucional. Quando utilizadas em temas de alta sensibilidade comunicacional, como redes sociais e moderação de conteúdo, seus efeitos extrapolam o texto normativo. Elas produzem reação, organizam conflito, reposicionam atores e testam os limites entre Executivo, Legislativo e Judiciário. A MPV nº 1.068/2021, por isso, é caso privilegiado para estudar o processo decisório brasileiro.

Outro ponto a ser destacado é a rapidez com que o caso se desenvolveu. Em 6 de setembro de 2021, a MPV nº 1.068 foi editada e publicada. Em 8 de setembro, partidos políticos e outros legitimados já começaram a questioná-la no Supremo Tribunal Federal, por meio de ações diretas de inconstitucionalidade. Em 14 de setembro, a Ministra Rosa Weber concedeu decisão suspendendo a eficácia da medida provisória e submetendo a cautelar a referendo do Plenário. No mesmo dia, Rodrigo Pacheco, na qualidade de Presidente do Senado Federal e do Congresso Nacional, promoveu a devolução da medida provisória, encerrando sua tramitação. Em 16 de setembro, Rosa Weber extinguiu as ações por perda de objeto em razão da devolução (Brasil, Supremo Tribunal Federal, 2021; Brasil, Senado Federal, 2021).

Essa sequência é eloquente. Em cerca de dez dias, a medida provisória foi editada, contestada judicialmente, suspensa cautelarmente, devolvida pelo Congresso e teve sua discussão no controle concentrado encerrada por perda de objeto. Há poucos casos em que se observa, de modo tão nítido, a interação entre

poder normativo excepcional do Executivo, reação política do Congresso e controle jurisdicional do Supremo Tribunal Federal. O episódio da MPV nº 1.068/2021 condensa, em poucos dias, uma disputa institucional completa.

Essa cronologia também reforça a percepção de que a medida incidia sobre tema extremamente sensível. Não se tratava de simples conflito técnico de redação legislativa. A rapidez da reação político-institucional e jurisdicional indica que a MPV foi percebida como intervenção direta sobre campo normativo de alta voltagem: moderação privada de conteúdo, liberdade de expressão, governança de plataformas e disciplina do espaço público digital. É justamente isso que ajuda a explicar por que a resposta institucional foi tão célere e tão intensa.

Ainda assim, para os fins deste capítulo, o aspecto mais importante é perceber que a MPV nº 1.068/2021 funcionou como tentativa de regular juridicamente parte da esfera pública digital brasileira. Ao disciplinar a moderação de redes sociais, a medida procurava interferir no modo como os conteúdos circulam, perfis permanecem ativos e usuários reagem a decisões privadas de plataformas. Ela tratava, no fundo, de poder: o poder privado de organizar a circulação de conteúdo em ambiente digital e o poder estatal de intervir sobre esse espaço em nome de direitos fundamentais, segurança jurídica e proteção do usuário.

Esse deslocamento é essencial para a compreensão do caso. Antes da MP, as plataformas conservavam espaço mais amplo para definir internamente os parâmetros de moderação com base em seus termos de uso. Com a medida, esse espaço seria tensionado por exigências legais mais duras: definição de hipóteses, necessidade de motivação, transparência quanto aos critérios, possibilidade de contraditório e de recurso. O usuário deixava de ser apenas aderente aos termos privados do provedor e passava a ser titular de garantias expressamente previstas em lei.

A questão, porém, é que esse deslocamento foi tentado por meio de medida provisória. E esse é o ponto que conecta o presente subcapítulo aos anteriores. A discussão não é apenas se o conteúdo da MPV era bom ou ruim, adequado ou inadequado, necessário ou excessivo. A questão é se uma mudança desse porte, em tema tão sensível para a comunicação pública e para a governança das plataformas digitais, poderia ser introduzida por ato unilateral do Executivo com força

imediate de lei. O uso da medida provisória ampliou a intensidade do conflito porque comprimiu o tempo da deliberação legislativa exatamente em matéria que exigia debate público cuidadoso.

Esse é o nó institucional da MPV nº 1.068/2021. Ela tratava de um problema real: a concentração de poder decisório nas plataformas digitais e a dificuldade de os usuários compreenderem e contestarem decisões de moderação. Mas, ao mesmo tempo, tentou enfrentar esse problema por meio de instrumento normativo excepcional, em momento político sensível e com impacto direto sobre o debate público digital. A controvérsia não estava apenas na resposta proposta, mas também no caminho escolhido para produzi-la.

Em síntese, a MPV nº 1.068/2021 construiu um regime normativo que partia de três movimentos principais: primeiro, delimitar o que seria rede social para fins legais; segundo, ampliar o conceito de moderação para alcançar não só conteúdo, mas contas e funcionalidades; terceiro, impor um conjunto de garantias procedimentais ao usuário, especialmente transparência, contraditório, ampla defesa e recurso. A partir daí, a medida procurava condicionar a moderação privada à justa causa e à motivação, reduzindo a margem decisória unilateral das plataformas e fortalecendo a posição jurídica do usuário.

Foi justamente essa densidade regulatória, somada à sensibilidade política do tema e ao uso da via excepcional da medida provisória, que ajudou a transformar o caso em um dos episódios mais expressivos da relação recente entre Executivo, Congresso Nacional e Supremo Tribunal Federal. O caso da MPV nº 1.068/2021, portanto, interessa a este trabalho não apenas por aquilo que dizia sobre redes sociais, mas também pelo que revelou sobre o processo decisório brasileiro diante de uma tentativa de regulação da esfera pública digital por meio de instrumento normativo excepcional.

É a partir desse conteúdo normativo, e não apesar dele, que se pode compreender a devolução da MPV nº 1.068/2021 e a judicialização que a acompanhou. O próximo capítulo examinará justamente esse segundo momento: a forma como o caso chegou ao Supremo Tribunal Federal, como se deu a decisão cautelar da Ministra Rosa Weber, em que termos surgiu o chamado juízo negativo de admissibilidade e por que a devolução acabou se tornando, no plano institucional,

mais relevante do que a própria discussão aprofundada sobre o mérito material de cada dispositivo da medida.

2 DEVOLUÇÃO, STF E EFEITOS INSTITUCIONAIS NO CASO DA MPV 1.068/2021

Conforme desenvolvido no capítulo anterior, a MPV nº 1.068/2021 não deve ser compreendida apenas como uma medida provisória sobre redes sociais. Ela se tornou um caso de interação institucional entre Poder Executivo, Congresso Nacional e Supremo Tribunal Federal. Seu conteúdo tratava de moderação de plataformas digitais, direitos dos usuários e circulação de informações no espaço público digital, mas seu desfecho acabou deslocando o centro da controvérsia para outro problema: a possibilidade de devolução de medidas provisórias pelo Presidente do Congresso Nacional.

Este capítulo examina justamente esse segundo momento do caso. A partir da judicialização da MPV nº 1.068/2021 e da decisão cautelar da Ministra Rosa Weber, será analisado o modo como o Supremo Tribunal Federal reconheceu a possibilidade de formulação de um juízo negativo de admissibilidade pelo Presidente do Congresso Nacional. Esse ponto é central para o trabalho porque o Tribunal não declarou expressamente a constitucionalidade da devolução, mas admitiu, no caso concreto, que a Presidência do Congresso poderia extinguir desde logo o procedimento legislativo resultante da edição da medida provisória.

Em seguida, o capítulo examinará os fundamentos constitucionais e regimentais normalmente invocados para justificar a prática. O art. 62, § 5º, da Constituição aponta para a necessidade de um juízo prévio sobre os pressupostos constitucionais das medidas provisórias. O art. 48, XI, do Regimento Interno do Senado Federal tem sido utilizado como base para a impugnação de proposições consideradas contrárias à Constituição, às leis ou ao regimento. Já o art. 49, V, embora não se aplique diretamente às medidas provisórias, reforça a ideia de que o Congresso Nacional não ocupa posição passiva diante da produção normativa do Poder Executivo. O problema está em saber se esses fundamentos, em conjunto, são suficientes para sustentar a devolução como prática compatível com a ordem constitucional.

Por fim, será analisado o saldo institucional deixado pelo caso. A devolução da MPV nº 1.068/2021 não apenas encerrou sua tramitação no Congresso Nacional,

como também levou o Supremo Tribunal Federal a extinguir as ações diretas de inconstitucionalidade por perda de objeto. Esse efeito processual teve consequência institucional relevante, pois conferiu densidade prática a uma figura não prevista expressamente no texto constitucional. A partir daí, torna-se necessário discutir os limites dessa prática, sua utilização posterior e a possibilidade de compreendê-la como costume parlamentar ou costume constitucional em formação.

Assim, o capítulo parte da judicialização da MPV nº 1.068/2021, passa pelo fundamento normativo da devolução e chega a seus efeitos institucionais. A ideia central é demonstrar que o caso não produziu uma declaração expressa de constitucionalidade da devolução de medidas provisórias, mas fortaleceu a prática no plano institucional. Esse fortalecimento, contudo, não elimina suas fragilidades: a ausência de disciplina clara, a concentração do juízo de admissibilidade na Presidência do Congresso e a tensão com a lógica colegiada do processo legislativo continuam sendo os pontos mais sensíveis do tema.

2.1 A judicialização da MPV 1.068/2021 e o juízo negativo de admissibilidade

A MPV nº 1.068/2021, como visto no capítulo anterior, não produziu apenas controvérsia material sobre redes sociais, moderação de conteúdo e direitos dos usuários. Ela também produziu uma reação institucional rápida e intensa. Em poucos dias, a medida provisória foi questionada no Supremo Tribunal Federal, teve sua eficácia suspensa por decisão monocrática, foi devolvida pelo Presidente do Congresso Nacional e, em seguida, deixou de ser apreciada no controle concentrado por perda de objeto. Essa sequência é central para este trabalho porque foi nela que a devolução de medidas provisórias passou a ocupar posição mais relevante no debate constitucional brasileiro.

A judicialização da MPV nº 1.068/2021 ocorreu quase imediatamente após sua edição. Partidos políticos e outros legitimados ajuizaram ações diretas de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, sustentando, em linhas gerais, que a medida provisória interferia indevidamente na moderação de conteúdo pelas plataformas digitais e criava obstáculos à retirada de conteúdos

potencialmente ilícitos ou danosos. A discussão, portanto, chegou ao Tribunal antes que houvesse qualquer amadurecimento legislativo no Congresso Nacional. Isso já revela uma característica importante do caso: a controvérsia não seguiu a ordem mais usual de uma medida provisória submetida à apreciação parlamentar ordinária. Desde o início, ela foi deslocada simultaneamente para a arena judicial e para a arena político-legislativa.

No âmbito do Supremo Tribunal Federal, as ações diretas foram concentradas sob relatoria da Ministra Rosa Weber. Em 14 de setembro de 2021, a relatora deferiu medida cautelar para suspender a eficácia da MPV nº 1.068/2021, submetendo a decisão a referendo do Plenário em sessão virtual extraordinária (Brasil, Supremo Tribunal Federal, 2021). A decisão cautelar é relevante não apenas pelo seu resultado imediato, isto é, a suspensão da medida, mas também pela forma como inseriu no debate a possibilidade de atuação do Presidente do Congresso Nacional antes do prosseguimento do procedimento legislativo.

A atuação do Supremo foi, portanto, preambular. O Tribunal interveio antes da formação de um juízo parlamentar colegiado sobre a medida provisória, antes da apreciação pela Comissão Mista e antes de qualquer deliberação de mérito pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal. Isso não significa, por si só, que o Supremo tenha agido fora de sua competência. A medida provisória, uma vez editada, já produz efeitos com força de lei e, por isso, pode ser objeto de controle concentrado de constitucionalidade. O ponto importante é outro: no caso da MPV nº 1.068/2021, o controle jurisdicional foi acionado e exercido de forma praticamente simultânea ao início da tramitação legislativa.

Esse dado merece destaque porque revela a intensidade institucional do conflito. Não se tratava apenas de saber se a MPV seria ou não convertida em lei pelo Congresso Nacional. A controvérsia envolvia, ao mesmo tempo, a validade constitucional do uso da medida provisória, a regulação de plataformas digitais, a liberdade de expressão, a moderação privada de conteúdo e o papel do Estado na esfera pública digital. Por isso, a reação do Supremo foi rápida e acompanhada de forte repercussão institucional. A própria comunicação do Tribunal registrou que a medida provisória dificultava a remoção de conteúdo em redes sociais,

apresentando desde logo uma moldura de leitura do caso (Brasil, Supremo Tribunal Federal, 2021).

O ponto mais relevante da decisão cautelar para o presente trabalho, contudo, está no trecho em que a Ministra Rosa Weber afirma que a decisão não impediria eventual atuação do Presidente do Congresso Nacional. Segundo a relatora, “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” (Brasil, Supremo Tribunal Federal, 2021). Esse trecho é o núcleo da controvérsia aqui analisada.

A expressão utilizada pela Ministra Rosa Weber não foi “devolução”. A decisão fala em “juízo negativo de admissibilidade”. Essa diferença terminológica é importante. O termo devolução já aparece carregado de controvérsia política e doutrinária, pois remete a uma prática não expressamente prevista na Constituição e apenas parcialmente amparada em fundamento regimental. Ao optar pela expressão “juízo negativo de admissibilidade”, a decisão desloca a discussão para outro plano: o da possibilidade de um controle prévio sobre a própria aptidão da medida provisória para seguir tramitando no Congresso Nacional.

Esse ponto deve ser lido com cuidado. A decisão cautelar não formulou uma tese geral sobre a constitucionalidade da devolução de medidas provisórias. Também não definiu seus pressupostos, seu procedimento, sua extensão ou seus limites. Não disse, por exemplo, se esse juízo negativo deve ser sempre monocrático, se precisa de manifestação posterior do Plenário, se comporta recurso, se depende de parecer da Comissão Mista ou se deve envolver a Câmara dos Deputados. O que a decisão fez foi reconhecer, no caso concreto, que a suspensão cautelar determinada pelo Supremo não impediria a formulação de um juízo negativo de admissibilidade pelo Presidente do Congresso Nacional.

Ainda assim, o trecho possui grande densidade institucional. Ao admitir a possibilidade de formulação desse juízo, a decisão reconhece que pode existir, no plano do Congresso Nacional, uma etapa de controle prévio capaz de extinguir desde logo o procedimento legislativo resultante da edição de uma medida provisória. Isso é mais do que uma observação lateral. O Supremo não apenas

afirmou que o Congresso poderia discutir a medida. Afirmou que o Presidente do Congresso poderia, eventualmente, formular juízo negativo de admissibilidade e, com isso, encerrar o procedimento legislativo. A consequência atribuída ao ato é grave: a extinção do procedimento.

Daí decorre a importância do caso. A decisão da Ministra Rosa Weber não declarou expressamente a constitucionalidade da devolução, mas abriu espaço institucional para a sua prática. O verbo utilizado também importa: a decisão “não impede” esse juízo. Trata-se de formulação cuidadosa, quase negativa, que evita transformar o trecho em autorização abstrata e ampla. Ao mesmo tempo, essa negativa opera como permissão prática no caso concreto. O Supremo não determinou a devolução da medida provisória, mas deixou claro que sua decisão cautelar não obstaría que o Presidente do Congresso Nacional exercesse juízo negativo de admissibilidade.

Foi exatamente o que ocorreu no mesmo dia. Em 14 de setembro de 2021, Rodrigo Pacheco, então Presidente do Senado Federal e do Congresso Nacional, promoveu a devolução da MPV nº 1.068/2021 ao Presidente da República. O ato foi formalizado pelo Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 58, de 2021, que declarou o encerramento da tramitação da medida provisória no Congresso Nacional e sua devolução ao Poder Executivo (Brasil, Congresso Nacional, 2021). O ato mencionou como fundamento o art. 48, XI, do Regimento Interno do Senado Federal, dispositivo que atribui ao Presidente competência para impugnar proposições que lhe pareçam contrárias à Constituição, às leis ou ao regimento.

Essa coincidência temporal é decisiva para a compreensão do caso. Primeiro, o Supremo suspende liminarmente a eficácia da medida provisória. No mesmo dia, o Presidente do Congresso Nacional promove sua devolução. Depois, o próprio Supremo extingue as ações diretas por perda de objeto. A sequência revela que a controvérsia foi resolvida por uma interação entre instituições, e não por um ato isolado. O Executivo editou a medida. O Supremo exerceu controle jurisdicional imediato. O Congresso reagiu politicamente por meio da devolução. Em seguida, o Supremo reconheceu que essa reação havia alterado o objeto das ações.

Do ponto de vista documental, o caso também é relevante porque a devolução não ficou no plano meramente retórico. Houve ato formal do Presidente da Mesa do Congresso Nacional, comunicação ao Poder Executivo e encerramento da tramitação da medida provisória. O Senado Federal noticiou oficialmente a devolução, associando o ato a preocupações institucionais envolvendo liberdade de expressão, fake news, moderação de conteúdo e uso adequado do instrumento da medida provisória (Brasil, Senado Federal, 2021). Isso reforça que a devolução foi apresentada não como simples desacordo político, mas como juízo de inadmissibilidade constitucional do instrumento utilizado.

Após a devolução, a Ministra Rosa Weber extinguiu as ações diretas de inconstitucionalidade por perda de objeto. O Supremo Tribunal Federal também comunicou que, com a devolução da MPV pelo Senado, as ADIs haviam perdido seu objeto, razão pela qual foi cancelada a sessão extraordinária do Plenário virtual que havia sido convocada para referendo da cautelar (Brasil, Supremo Tribunal Federal, 2021). Esse desfecho é essencial para a pesquisa. A perda de objeto não equivale a julgamento de mérito sobre a constitucionalidade da devolução. Contudo, mostra que o Supremo atribuiu à devolução eficácia suficiente para encerrar a controvérsia normativa em sede de controle concentrado.

Esse ponto exige distinção cuidadosa. Quando uma ação direta é extinta por perda de objeto, o Tribunal não está, em regra, declarando a constitucionalidade ou a inconstitucionalidade da norma impugnada. Está reconhecendo que desapareceu a utilidade do julgamento, porque o ato normativo deixou de produzir o tipo de controvérsia que justificava a apreciação do mérito. No caso da MPV nº 1.068/2021, a perda de objeto decorreu justamente da devolução da medida provisória pelo Presidente do Congresso Nacional. Assim, o efeito imediato foi processual, mas o impacto institucional foi mais amplo.

A razão é simples. Se a devolução fosse considerada irrelevante ou juridicamente incapaz de produzir efeitos, o Supremo poderia ter prosseguido no julgamento das ações. Não foi isso que ocorreu. Ao extinguir as ADIs por perda de objeto, a Corte reconheceu que o ato praticado no âmbito do Congresso Nacional havia alterado de modo suficiente a situação normativa. Em outras palavras, a

devolução foi tratada como fato institucional juridicamente eficaz. Ela não foi ignorada, desconsiderada ou tratada como simples gesto político sem consequência.

É nesse ponto que se pode falar em fortalecimento institucional da devolução de medidas provisórias. Esse fortalecimento não decorre de uma tese expressa, nem de uma declaração abstrata do Supremo, nem de um julgamento de mérito sobre a validade do instituto. Decorre do modo como a Corte se comportou diante do ato. Primeiro, a decisão cautelar afirmou que não impediria eventual juízo negativo de admissibilidade pelo Presidente do Congresso Nacional. Depois, quando esse juízo foi exercido por meio da devolução, a Corte reconheceu que as ações diretas haviam perdido o objeto. A prática foi, portanto, aceita em seus efeitos concretos.

Isso não encerra a controvérsia. Ao contrário, torna-a mais sofisticada. A partir do caso da MPV nº 1.068/2021, já não basta perguntar se a Constituição prevê expressamente a devolução. A pergunta passa a ser outra: que significado constitucional deve ser atribuído ao fato de o Supremo ter reconhecido efeitos processuais e institucionais a uma prática não expressamente prevista no texto constitucional? Essa é a chave interpretativa do trabalho. O caso não transforma automaticamente a devolução em instituto constitucional plenamente consolidado, mas impede que ela seja tratada como prática juridicamente inexistente.

Também é importante observar que o caso não produziu uma decisão de mérito sobre o conteúdo material da MPV nº 1.068/2021. A discussão sobre a definição de redes sociais, os deveres de transparência, a justa causa para moderação, o contraditório e o recurso acabou interrompida antes de um julgamento definitivo pelo Supremo ou de uma deliberação legislativa amadurecida. Nesse sentido, a devolução encerrou rapidamente o problema normativo imediato, mas também impediu que o sistema produzisse parâmetros mais estáveis sobre a regulação da moderação de conteúdo por plataformas digitais.

Esse é um dos efeitos mais relevantes do episódio. A controvérsia institucional foi resolvida mais rapidamente do que a controvérsia material. O país não recebeu, naquele momento, uma resposta definitiva sobre os limites constitucionais da regulação estatal da moderação privada de conteúdo. Recebeu, em vez disso, um precedente institucional sobre a possibilidade de retirada da medida provisória do fluxo legislativo por meio de juízo negativo de admissibilidade.

Assim, a devolução acabou se tornando mais importante, para o desenvolvimento institucional do caso, do que a própria discussão aprofundada sobre cada dispositivo da MP.

Em síntese, a judicialização da MPV nº 1.068/2021 e a decisão cautelar da Ministra Rosa Weber recolocaram a devolução de medidas provisórias em outro patamar. O Supremo não declarou expressamente sua constitucionalidade, mas reconheceu a possibilidade de um juízo negativo de admissibilidade pelo Presidente do Congresso Nacional e, posteriormente, aceitou que a devolução produzisse perda de objeto das ações diretas. A partir desse encadeamento, a prática passou a contar com densidade institucional maior, ainda que seus fundamentos, procedimento e limites permanecessem em aberto.

É justamente por isso que o próximo passo consiste em examinar os fundamentos constitucionais e regimentais da devolução. Se o caso da MPV nº 1.068/2021 demonstrou que a prática pode produzir efeitos relevantes no processo legislativo e no controle concentrado, resta compreender de onde ela retira sua base normativa, quais dispositivos são mobilizados para justificá-la e quais problemas permanecem quando se tenta compatibilizá-la com o rito constitucional das medidas provisórias.

2.2 Fundamentos constitucionais e regimentais da devolução de medidas provisórias

A devolução de medidas provisórias pelo Presidente do Congresso Nacional não encontra previsão expressa na Constituição Federal de 1988. Também não há, nos regimentos internos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, dispositivo que trate, de forma direta e sistemática, de um instituto denominado “devolução” de medida provisória. Ainda assim, a prática existe na experiência constitucional brasileira e não é recente. Antes mesmo de a Constituição de 1988 completar um ano, já houve devolução de medida provisória,

como ocorreu em 16 de janeiro de 1989, com a devolução da Medida Provisória nº 33 por meio da Mensagem CN nº 1 (Brasil, 1989). Esse dado é importante porque demonstra que a devolução não nasceu do caso da MPV nº 1.068/2021. O que o caso de 2021 fez foi dar maior visibilidade e novo peso institucional a uma prática que já existia, embora de modo esparso, controvertido e pouco sistematizado.

Em termos objetivos, a devolução consiste no encerramento da tramitação de uma medida provisória sem deliberação do Plenário e sem apreciação de mérito por Comissão Mista, mediante ato da Presidência do Congresso Nacional dirigido ao Poder Executivo. Não se trata, portanto, de rejeição parlamentar em sentido clássico, nem de perda de eficácia pelo decurso do prazo constitucional. Também não se trata, tecnicamente, de revogação da medida provisória pelo próprio Presidente da República. A devolução se apresenta, na prática institucional, como uma espécie de juízo negativo de admissibilidade, formulado antes que a medida provisória siga normalmente o seu curso legislativo.

Essa caracterização já mostra a complexidade do problema. A rejeição de uma medida provisória é ato parlamentar típico, praticado no interior do procedimento previsto no art. 62 da Constituição. A caducidade decorre do decurso do prazo constitucional sem conversão em lei. A revogação, quando cogitada, dependeria de atuação do próprio Poder Executivo por outro ato normativo, embora a doutrina registre que a medida provisória, uma vez editada, não se confunde com projeto de lei livremente retirável pelo Presidente da República (Mendes; Coelho; Branco, 2024). A devolução, por sua vez, não se enquadra perfeitamente em nenhuma dessas categorias. Ela é uma reação parlamentar anterior à formação do procedimento deliberativo ordinário.

Por isso, desde logo, percebe-se que a devolução toca um ponto sensível do processo legislativo. A Constituição disciplina a edição, a tramitação, a apreciação e a perda de eficácia das medidas provisórias com relativo detalhamento. O art. 62 não apenas autoriza a edição da medida provisória como também prevê seus pressupostos, vedações materiais, prazo de vigência, exigência de apreciação parlamentar e perda de eficácia em caso de não conversão em lei (Brasil, 1988). O problema surge justamente porque, apesar desse detalhamento, o texto constitucional não traz, de modo expresso, a figura da devolução. Daí a

controvérsia: seria a devolução um instrumento compatível com a ordem constitucional, ainda que não previsto textualmente, ou seria um atalho procedimental sem base suficiente na Constituição?

A resposta dada pela prática institucional não é linear. Ao longo dos anos, a devolução passou a ser justificada como forma de impedir a tramitação de medida provisória considerada flagrantemente inconstitucional, abusiva ou incompatível com os pressupostos do art. 62 da Constituição. Nessa perspectiva, ela não seria um simples gesto político da Presidência do Congresso, mas uma forma de contenção de ato normativo excepcional do Poder Executivo. A ideia subjacente é simples: se a medida provisória nasce de forma concentrada e já produz efeitos desde a edição, e se a Constituição exige urgência e relevância, então o Congresso não precisaria necessariamente aguardar toda a tramitação para reagir quando vislumbrasse desconformidade manifesta.

Esse argumento ganha especial relevância porque a medida provisória tem força de lei desde a sua publicação. O Congresso Nacional não recebe apenas uma proposta. Recebe um ato normativo já eficaz, apto a produzir consequências concretas antes mesmo de qualquer deliberação parlamentar. Se o controle da medida provisória só pudesse ocorrer ao final de todo o procedimento, situações de desconformidade constitucional flagrante poderiam produzir efeitos relevantes durante semanas ou meses. A tese legitimadora parte exatamente dessa preocupação: a excepcionalidade do instrumento exigiria também um mecanismo excepcional de contenção quando a inconstitucionalidade ou inadmissibilidade se apresentasse de forma ostensiva.

É justamente a partir daí que o debate se organiza em torno de duas grandes posições. De um lado, há a chamada tese legitimadora. De outro, a tese restritiva. Ambas partem do mesmo dado: a Constituição não previu expressamente a devolução. Divergem, contudo, sobre o que se pode fazer a partir daí.

A tese legitimadora entende que a devolução pode ser compreendida como mecanismo de proteção institucional do processo legislativo e de contenção de medida provisória manifestamente inconstitucional ou manifestamente desconforme com os pressupostos constitucionais do art. 62. Nessa linha, a devolução funcionaria

como forma de controle político-preventivo. O fundamento não seria um “poder de veto” pessoal da Presidência do Congresso, mas a própria necessidade de impedir que um ato normativo excepcional e constitucionalmente condicionado siga tramitando como se fosse regular quando já se percebe, de plano, vício grave em sua origem ou em seu conteúdo. Sob essa lógica, a devolução não eliminaria o controle político do Congresso; ela seria uma das formas de seu exercício, justamente no ponto de ingresso e admissibilidade da medida provisória.

Essa linha de raciocínio encontra apoio indireto na forma como a doutrina constitucional descreve a posição das medidas provisórias no sistema brasileiro. Mendes, Coelho e Branco observam que o fato de a medida provisória produzir efeitos normativos imediatos não permite confundi-la com o mero projeto de lei. Por isso, acrescentam que, se o Presidente da República pode retirar do Congresso um projeto de lei por ele encaminhado, não pode fazer o mesmo com relação à medida provisória (Mendes; Coelho; Branco, 2024, p. 1220). Esse trecho é relevante porque deixa claro que a medida provisória, uma vez editada, entra em regime jurídico próprio, distinto do simples projeto de lei. Ela não fica mais ao livre arbítrio do Executivo. Passa a submeter-se ao sistema constitucional de controle político e jurídico que a Constituição desenhou para esse tipo de ato normativo.

Os mesmos autores também destacam que os pressupostos de urgência e relevância estão submetidos inicialmente à avaliação política do Presidente da República, mas que esse juízo não é imune ao escrutínio do Congresso Nacional. Ao contrário, o Poder Legislativo deve rejeitar a medida provisória se entender ausentes tais pressupostos. Recordam, ainda, que o art. 62, § 5º, da Constituição estabelece que, antes da deliberação de mérito, o Congresso deve apreciar os pressupostos constitucionais da medida provisória, entre os quais se incluem urgência e relevância (Mendes; Coelho; Branco, 2024, p. 1221-1222). A partir daí, a tese legitimadora sustenta que, se há juízo prévio sobre a presença dos pressupostos constitucionais, há também espaço para um controle de admissibilidade no plano político. A devolução, nessa leitura, seria uma manifestação extrema desse juízo, especialmente nas hipóteses em que a desconformidade se apresente como ostensiva.

Essa perspectiva ganha força quando se considera que a medida provisória não é instrumento legislativo ordinário, mas mecanismo de exceção. Se sua utilização já representa, por si, compressão da deliberação parlamentar, seria coerente admitir que o Congresso disponha de meios igualmente céleres para barrar medidas provisórias incompatíveis com a Constituição. Em tal leitura, a devolução não viola o art. 62; antes, procura protegê-lo, impedindo que a excepcionalidade do instituto seja distorcida. A devolução, portanto, seria vista como mecanismo defensivo do Parlamento diante de eventual excesso do Executivo.

Santos e Aguiar, ao tratarem da necessidade de uma nova arquitetura constitucional de análise das medidas provisórias, chamam atenção para o fato de que o rito das MPs se tornou ponto sensível da relação entre Executivo e Legislativo, justamente porque envolve concentração de iniciativa, produção imediata de efeitos e posterior apreciação parlamentar (Santos; Aguiar, 2023). Essa leitura reforça a ideia de que o problema não é apenas jurídico-dogmático. É também institucional. A medida provisória altera a ordem normal da produção legislativa e, por isso, a discussão sobre sua admissibilidade passa a ser central para o equilíbrio entre os Poderes.

A tese restritiva, no entanto, segue direção diversa. Para ela, a devolução, sobretudo quando envolve controvérsia constitucional complexa, concentra poder decisório em autoridade unipessoal, substituindo deliberação colegiada e comprimindo a legitimidade democrática do processo legislativo. Nessa visão, o fato de a Constituição não prever expressamente o instituto pesa contra sua admissibilidade, sobretudo porque o art. 62 já descreve um procedimento próprio de apreciação parlamentar. Se a Constituição quis que o Congresso examinasse a medida provisória em Comissão Mista e depois em Plenário, não caberia à Presidência do Congresso interromper esse caminho por decisão individual.

Essa crítica não é irrelevante. Ela parte da compreensão de que o processo legislativo, especialmente em matéria de medidas provisórias, não se resume a produzir um resultado final, mas envolve também um itinerário institucional próprio. Se a deliberação colegiada é componente da legitimidade democrática, então a substituição dessa deliberação por ato singular tende a gerar déficit procedimental. Nessa linha, mesmo que o Congresso deva exercer juízo prévio sobre os

pressupostos constitucionais da medida provisória, esse juízo deveria ocorrer por via colegiada, no âmbito da Comissão Mista e das Casas legislativas, ou, em última análise, por controle jurisdicional quando provocado.

José Afonso da Silva fornece elemento importante para esse debate ao afirmar que, com a redação do art. 62, § 5º, da Constituição, os pressupostos constitucionais das medidas provisórias tornaram-se sindicáveis. Segundo o autor, a deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito depende de juízo prévio acerca desses pressupostos, o que significa, por um lado, que eles são controláveis e, por outro, que a avaliação da Câmara dos Deputados não vincula o Senado Federal. Acrescenta, ainda, que, sendo os pressupostos apreciáveis objetivamente, o Poder Judiciário não pode recusar sua apreciação quando provocado (Silva, 2023, p. 532). Esse trecho reforça a ideia de controle, mas também chama atenção para um ponto importante: a Constituição distribuiu essa sindicabilidade entre órgãos colegiados e, em certos casos, também ao Judiciário. A tese restritiva lê isso como argumento contrário à concentração desse juízo na Presidência do Congresso.

Desse modo, as duas teses partem, em grande medida, das mesmas premissas constitucionais. Ambas reconhecem a excepcionalidade da medida provisória. Ambas reconhecem que urgência e relevância são pressupostos sindicáveis. Ambas reconhecem que o Congresso exerce função de controle sobre a admissibilidade do instituto. A divergência está menos na existência do controle e mais na forma institucional de seu exercício. Para a tese legitimadora, a Presidência do Congresso pode exercer, em certas situações, juízo negativo de admissibilidade. Para a tese restritiva, isso só poderia ocorrer no interior do procedimento colegiado constitucionalmente desenhado.

Essa distinção é importante porque impede que o debate seja caricaturado. Quem defende a tese restritiva não está necessariamente afirmando que o Congresso deve aceitar passivamente qualquer medida provisória. Também quem sustenta a tese legitimadora não está necessariamente afirmando que o Presidente do Congresso pode devolver qualquer medida por mera discordância política. O ponto real está nos limites do controle de admissibilidade. A devolução será mais defensável quanto mais se aproximar de vícios objetivos, graves e manifestos. Será

mais problemática quanto mais se aproximar de discordância política sobre o mérito ou de controvérsia constitucional complexa que demandaria deliberação mais ampla.

Nesse ponto, a controvérsia não é apenas técnica. Ela toca a própria compreensão sobre o lugar do Congresso Nacional na estrutura constitucional. Se o Parlamento é instância de deliberação e controle, então a pergunta passa a ser a seguinte: a devolução fortalece ou enfraquece esse papel? Há argumento para os dois lados. Por um lado, pode-se dizer que a devolução fortalece o Congresso ao permitir reação institucional célere contra medidas provisórias abusivas. Por outro, pode-se sustentar que ela enfraquece o caráter colegiado do Parlamento ao deslocar para a Presidência um juízo que deveria pertencer à deliberação parlamentar ampla.

Além das teses gerais, é necessário examinar os fundamentos normativos mobilizados para sustentar a prática. O primeiro dispositivo que normalmente aparece nessa discussão é o art. 48, XI, do Regimento Interno do Senado Federal. Segundo esse artigo, compete ao Presidente do Senado “impugnar as proposições que lhe pareçam contrárias à Constituição, às leis, ou a este Regimento, ressalvado ao autor recurso para o Plenário, que decidirá após audiência da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania” (Brasil, Senado Federal, 2025). Trata-se, portanto, de competência regimental que permite ao Presidente da Casa impedir o prosseguimento de proposições consideradas incompatíveis com a ordem normativa.

Não se trata, em sua origem literal, de dispositivo pensado especificamente para medida provisória. Ainda assim, ele passou a ser utilizado como base imediata da prática da devolução. Foi precisamente o que ocorreu no caso da MPV nº 1.068/2021. O Ato Declaratório nº 58, de 14 de setembro de 2021, invocou expressamente o art. 48, XI, do Regimento Interno do Senado Federal, qualificando-o como verdadeiro “poder-dever de impugnar” proposições contrárias à Constituição, às leis ou ao regimento. A partir desse fundamento, o ato determinou o encerramento da tramitação da medida provisória no Congresso Nacional e sua devolução ao Presidente da República (Brasil, Congresso Nacional, 2021).

Esse dado é importante porque mostra que, no plano positivo mais imediato, a devolução não surgiu como gesto puramente político sem qualquer amarra normativa. Ela foi formalizada com apoio em dispositivo regimental específico. O problema, contudo, está justamente no alcance desse fundamento. O art. 48, XI, do Regimento Interno do Senado fornece um possível caminho para explicar como a Presidência do Congresso operou a devolução. Ele ajuda a compreender a forma pela qual o ato foi praticado. Não resolve, porém, todas as dúvidas constitucionais que o tema suscita.

Isso porque a medida provisória não é simples proposição do Senado Federal, nem matéria privativa daquela Casa. Ela é ato normativo do Presidente da República submetido “de imediato” ao Congresso Nacional, nos termos do art. 62 da Constituição (Brasil, 1988). A partir daí, surge a primeira dificuldade: até que ponto um dispositivo do Regimento Interno do Senado Federal pode servir de base suficiente para encerrar unilateralmente a tramitação de uma medida provisória que, em tese, pertence ao processo legislativo do Congresso como um todo?

É nesse ponto que entra o art. 62, § 5º, da Constituição. O dispositivo prevê que “a deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais” (Brasil, 1988). Esse artigo é central para a presente discussão porque impede uma leitura passiva do papel do Congresso. A Constituição não diz apenas que Câmara e Senado votarão o mérito da medida provisória. Diz, antes disso, que haverá um juízo prévio sobre seus pressupostos constitucionais. Ou seja, o texto constitucional reconhece expressamente que a apreciação das medidas provisórias envolve um momento anterior ao mérito, voltado justamente à verificação de urgência, relevância e demais requisitos constitucionais do instituto.

Esse dispositivo não prova, automaticamente, a constitucionalidade da devolução. Seria exagero dizer isso. O art. 62, § 5º, mostra que a Constituição exige um controle prévio de admissibilidade ou de pressupostos, mas não especifica, de modo detalhado, quem exerce esse juízo, em que momento preciso ele se dá e sob qual forma procedimental se desenvolve. Ainda assim, ele dificulta bastante qualquer tese segundo a qual o Congresso estaria obrigado a ingressar diretamente

no mérito da medida provisória sem antes aferir sua conformidade constitucional básica. Em outras palavras, o § 5º do art. 62 não autoriza sozinho a devolução, mas ajuda a mostrar que existe, no próprio texto constitucional, espaço para um controle anterior à deliberação de mérito.

O problema é que o próprio art. 62, § 5º, menciona “a deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional”. A redação parece apontar para um controle prévio vinculado ao procedimento deliberativo das Casas, e não necessariamente para um ato singular da Presidência do Congresso Nacional. Essa observação é relevante porque revela a ambiguidade do dispositivo. Ele serve à tese legitimadora porque confirma a existência de um juízo prévio de admissibilidade. Mas também serve à tese restritiva porque associa esse juízo à deliberação de cada Casa, isto é, a um procedimento parlamentar mais amplo. O texto constitucional, portanto, abre espaço para o controle, mas não entrega solução definitiva sobre sua forma.

O próprio caso da MPV nº 1.068/2021 torna esse problema mais agudo. Como se viu no item anterior, a Ministra Rosa Weber afirmou que sua decisão cautelar não impediria que o Presidente do Congresso Nacional formulasse juízo negativo de admissibilidade quanto à medida provisória (Brasil, Supremo Tribunal Federal, 2021). Esse trecho é importante justamente porque o Supremo, ainda que sem citar expressamente o art. 62, § 5º, parece reconhecer que existe algum espaço institucional para um controle prévio de admissibilidade. A decisão, porém, também não resolve tudo. Ela aponta o “quem”: o Presidente do Congresso Nacional. Mas não explica inteiramente o “como”, nem reconstrói em profundidade a base normativa dessa atuação.

Daí a importância do art. 48, XI, do Regimento Interno do Senado Federal. Se o art. 62, § 5º, da Constituição ajuda a justificar a existência de um juízo prévio, o dispositivo regimental tenta pavimentar o caminho procedimental por meio do qual ele pode ser exercido. A lógica seria a seguinte: havendo medida provisória aparentemente contrária à Constituição, o Presidente do Senado, que é também Presidente do Congresso Nacional, poderia impugná-la com fundamento regimental, ressaltando ao autor o direito de recurso ao Plenário, após audiência da Comissão

de Constituição, Justiça e Cidadania. Assim, o regimento oferecerá não apenas uma base para o ato inicial, mas também uma espécie de mecanismo de revisão.

À primeira vista, isso parece solucionar parte da dificuldade. Mas, na verdade, cria outra, talvez ainda mais séria. Se a medida provisória é submetida ao Congresso Nacional, por que o fundamento regimental para sua devolução se encontra no Regimento Interno do Senado Federal? E mais: se há recurso ao Plenário, por que esse recurso seria apreciado pelo Plenário do Senado, e não por órgão do Congresso Nacional ou por algum circuito institucional que envolvesse também a Câmara dos Deputados? Essa objeção é forte e não pode ser ignorada.

A dificuldade aqui não é apenas formal. Ela toca a própria arquitetura do processo legislativo das medidas provisórias. O art. 62 da Constituição diz que a medida provisória deve ser submetida de imediato ao Congresso Nacional. Diz também que sua votação se inicia na Câmara dos Deputados e que sua apreciação envolve comissão mista e, depois, as duas Casas (Brasil, 1988). A medida provisória, portanto, não é matéria “do Senado”. Ela pertence ao procedimento legislativo do Congresso como um todo. Por isso, embora se compreenda por que o Presidente do Congresso, que é, ao mesmo tempo, Presidente do Senado, atue institucionalmente no caso, não é simples justificar que a base normativa dessa atuação esteja toda ancorada em norma interna de uma das Casas e que o eventual controle recursal se concentre apenas no Senado Federal.

Esse talvez seja um dos pontos mais problemáticos da prática da devolução. A figura do Presidente do Congresso Nacional facilita a conexão institucional, mas não elimina a dificuldade de fundo. O fato de o Presidente do Senado acumular a Presidência do Congresso não transforma automaticamente o Regimento Interno do Senado em regulamento geral do processo legislativo congressional das medidas provisórias. Há, aqui, uma espécie de deslocamento: usa-se norma de uma Casa para produzir efeito sobre ato cuja tramitação, em tese, pertence ao Congresso como órgão composto de duas Casas. Essa tensão não é resolvida de forma satisfatória pelo material normativo hoje disponível.

Esse problema se torna ainda mais sensível porque a Câmara dos Deputados possui posição própria no rito das medidas provisórias. O art. 62, § 8º, da

Constituição determina que a votação das medidas provisórias terá início na Câmara dos Deputados (Brasil, 1988). Essa opção constitucional não é casual. Ela preserva, dentro do procedimento excepcional das medidas provisórias, a precedência da Casa que representa diretamente o povo. Ao se admitir que a Presidência do Congresso Nacional devolva a medida provisória antes de qualquer atuação da Câmara, cria-se uma tensão evidente com essa escolha constitucional. Ainda que a Presidência do Congresso exerça função institucional específica, a Câmara fica, na prática, excluída de um processo no qual a Constituição lhe atribuiu papel inicial.

Não se trata de afirmar que a Câmara deva necessariamente deliberar sobre toda e qualquer medida provisória, ainda que manifestamente inadmissível. Trata-se de reconhecer que a exclusão completa da Câmara impõe ônus argumentativo à tese legitimadora. Se a devolução é admitida, ela precisa ser justificada como medida excepcionalíssima, adequada apenas a hipóteses de vício manifesto, justamente para não transformar uma resposta de emergência em mecanismo ordinário de substituição da deliberação parlamentar. Esse cuidado é essencial para que a prática não produza uma espécie de “filtro presidencial” incompatível com a lógica colegiada do Congresso Nacional.

É justamente por isso que o art. 49, V, da Constituição costuma ser chamado para reforçar a argumentação. O dispositivo estabelece ser da competência exclusiva do Congresso Nacional “sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa” (Brasil, 1988). É preciso dizer com clareza: a medida provisória não é regulamento e não é lei delegada. Portanto, o art. 49, V, não serve como fundamento textual direto da devolução de medidas provisórias. Seria um erro técnico utilizá-lo como se autorizasse, por si só, a prática.

Ainda assim, o dispositivo tem importância sistêmica. Ele mostra que o constituinte não quis um Legislativo passivo diante da normatividade do Executivo. Ao contrário, a Constituição reconhece ao Congresso competência de contenção de atos normativos do Poder Executivo quando estes ultrapassem seus limites constitucionais. Isso não resolve automaticamente o caso das medidas provisórias, que possuem regime próprio. Mas ajuda a revelar um dado estrutural do sistema: o

Congresso não foi desenhado para apenas reagir tardiamente ao que o Executivo faz. Ele também recebeu competências de contenção e controle.

Nesse sentido, o art. 49, V, pode funcionar como reforço de contexto. Não como base imediata da devolução, mas como indício de que a Constituição admite, em certas hipóteses, um Legislativo ativo na contenção da normatividade executiva. Quando esse dado é combinado com o art. 62, § 5º, que exige juízo prévio sobre os pressupostos constitucionais da medida provisória, e com o art. 48, XI, do Regimento Interno do Senado, que atribui à Presidência competência para impugnar proposições contrárias à Constituição, forma-se o conjunto normativo a partir do qual a devolução tem sido justificada.

Esse conjunto, porém, continua longe de ser totalmente harmonioso. Ele fornece pontos de apoio, mas não elimina a fragmentação do problema. O art. 62, § 5º, ajuda a justificar a existência de controle prévio, mas não resolve o procedimento. O art. 48, XI, do RISF oferece um caminho procedimental, mas o faz com base em regimento de uma Casa, e não em disciplina específica do Congresso Nacional para medidas provisórias. O art. 49, V, da Constituição reforça a ideia de um Legislativo não passivo, mas não incide literalmente sobre o caso. O resultado é uma fundamentação possível, mas não plenamente consolidada.

É por isso que a devolução tende a parecer mais defensável quando recai sobre vícios claramente verificáveis e sindicáveis, sobretudo os previstos no próprio art. 62 da Constituição. Quanto mais objetivo for o vício, mais força ganha a ideia de que se estaria diante de verdadeiro juízo de inadmissibilidade, e não de substituição arbitrária da deliberação colegiada. Se a medida provisória trata de matéria expressamente vedada, se invade espaço constitucionalmente interdito ou se apresenta, de maneira ostensiva, sem urgência e relevância mínimas, então a tese legitimadora da devolução se fortalece. Nesse campo, o controle preventivo parece mais ajustado à lógica de proteção do próprio regime constitucional das medidas provisórias.

Por outro lado, quando a controvérsia é complexa, interpretativamente aberta ou intensamente política, a prática da devolução volta a encontrar seus limites com mais força. Nesses casos, cresce a objeção de que um ato unipessoal estaria

substituindo a deliberação colegiada e retirando do Parlamento, especialmente da Câmara dos Deputados, espaço que a própria Constituição lhe reservou. Esse problema aparece com nitidez quando se percebe que, em todo o processo de devolução da MPV nº 1.068/2021, a Câmara dos Deputados simplesmente não teve papel relevante. A medida foi suspensa pelo Supremo, devolvida pelo Presidente do Congresso com base em ato da Presidência do Senado e, em seguida, tratada pelo STF como sem objeto. A Câmara, que constitucionalmente inicia a votação das medidas provisórias, ficou praticamente ausente do processo.

Esse dado é decisivo. Ele mostra que o problema da devolução não é apenas saber se há algum fundamento normativo para o ato. É também saber o que essa prática faz com a distribuição constitucional de competências no processo legislativo. Se a devolução pretende ser compreendida como controle preventivo legítimo, ela precisa lidar com a crítica de que comprime a participação da Câmara dos Deputados e concentra demasiadamente a filtragem na Presidência do Congresso, apoiada em regimento de uma das Casas. Essa talvez seja, hoje, a crítica institucional mais forte à prática.

Outro ponto importante é que o Supremo Tribunal Federal não resolveu essa questão de forma completa. Como já se viu, o Tribunal reconheceu a possibilidade de um juízo negativo de admissibilidade e aceitou os efeitos processuais da devolução no caso concreto. Mas não fixou tese explícita sobre seus pressupostos, seu procedimento, seus limites e sua extensão. Não disse, por exemplo, se a devolução exige algum rito mínimo de contraditório político, se depende de parecer prévio, se pode ser sempre monocrática, se deve admitir recurso e, sobretudo, como se harmoniza com a centralidade da Câmara no processo legislativo das medidas provisórias. Em suma, o STF fortaleceu a prática institucionalmente, mas deixou em aberto boa parte de sua dogmática.

Essa abertura explica por que o tema ainda exige cautela analítica. Há base suficiente para compreender de onde a prática retira seus principais argumentos. Mas ainda não há arcabouço normativo suficientemente claro para dizer que o problema está definitivamente resolvido. O que existe é uma composição entre texto constitucional, norma regimental, comportamento institucional do Congresso e

aceitação pragmática pelo Supremo em caso concreto. Essa composição é juridicamente relevante, mas continua sujeita a tensão.

Esse diagnóstico se aproxima da leitura segundo a qual a devolução se consolidou mais pela prática político-institucional do que por construção dogmática prévia. Rocha observa que a devolução de medidas provisórias precisa ser compreendida à luz da teoria e das práticas constitucionais, justamente porque sua existência não deriva de previsão textual expressa, mas de episódios concretos de atuação institucional do Congresso Nacional diante de medidas provisórias consideradas inadequadas ou inconstitucionais (Rocha, 2022). A observação é útil porque mostra que o debate não pode ser resolvido apenas por leitura literal da Constituição. Mas também não pode prescindir dela. O desafio está em compreender até que ponto a prática institucional pode completar o desenho constitucional sem subvertê-lo.

Amaral, ao analisar a compatibilidade da devolução de medida provisória com o princípio da separação dos poderes, também destaca o caráter delicado do tema, pois a prática pode ser lida tanto como forma de contenção do Executivo quanto como concentração indevida de poder decisório no Presidente do Congresso Nacional (Amaral, 2024). Essa ambivalência é precisamente o núcleo do problema. A devolução tem uma aparência defensiva, porque reage a possível excesso do Executivo. Mas também tem uma feição expansiva, porque atribui à Presidência do Congresso poder de retirar a medida provisória do fluxo legislativo ordinário.

Esse ponto é decisivo para o argumento deste trabalho. A devolução não deve ser analisada apenas como mecanismo contra o Executivo. Ela também deve ser analisada como mecanismo dentro do próprio Legislativo. A pergunta, portanto, é dupla. Primeiro: o Congresso pode reagir preventivamente a uma medida provisória manifestamente inconstitucional? Segundo: essa reação pode ser concentrada na Presidência do Congresso sem manifestação colegiada das Casas? A tese legitimadora responde positivamente à primeira pergunta e tende a admitir, com cautelas, a segunda. A tese restritiva admite a primeira com mais facilidade do que a segunda. A dificuldade está exatamente nessa passagem: do controle parlamentar para o controle monocrático.

Por isso, uma solução intermediária parece mais adequada. A devolução pode ser admitida como prática excepcional de controle político-preventivo, mas deve ser cercada de critérios. Primeiro, deve ser reservada a hipóteses de vício manifesto, e não a divergências ordinárias sobre conveniência ou mérito. Segundo, deve ser motivada de forma clara, indicando os dispositivos constitucionais ou regimentais violados. Terceiro, deve comportar algum mecanismo de revisão política, preferencialmente que envolva o Congresso Nacional de modo mais amplo, e não apenas o Senado Federal. Quarto, deve preservar, tanto quanto possível, a lógica colegiada do processo legislativo. Sem esses cuidados, a devolução corre o risco de converter-se em poder discricionário sem disciplina suficiente.

Essa proposta não significa negar a prática. Significa levá-la a sério. Se a devolução já produz efeitos institucionais relevantes, como demonstrou o caso da MPV nº 1.068/2021, ela não pode permanecer em zona excessivamente informal. Quanto mais forte é o efeito de um ato, maior deve ser sua justificação normativa. Um ato capaz de encerrar a tramitação de medida provisória, influenciar o controle concentrado de constitucionalidade e retirar da Câmara dos Deputados a possibilidade de iniciar a apreciação legislativa precisa ter limites mais claros do que os hoje existentes.

Em síntese, os fundamentos constitucionais e regimentais da devolução de medidas provisórias podem ser organizados da seguinte forma: o art. 62, § 5º, da Constituição aponta para a existência de um controle prévio dos pressupostos constitucionais da medida provisória; o art. 48, XI, do Regimento Interno do Senado oferece base imediata para um ato de impugnação pela Presidência; e o art. 49, V, da Constituição reforça, em plano sistêmico, a ideia de que o Congresso não é instância passiva diante da normatividade do Executivo. Nenhum desses dispositivos, isoladamente, resolve a questão. Em conjunto, porém, eles ajudam a compreender como a prática tem sido construída. O problema que permanece é saber se essa construção é suficiente para legitimar, de modo estável, uma devolução que praticamente exclui a Câmara dos Deputados do processo e se apoia, em larga medida, em regimento de uma única Casa para operar sobre ato submetido ao Congresso Nacional.

É a partir dessa insuficiência parcial dos fundamentos que se torna necessário examinar os efeitos da devolução no sistema constitucional brasileiro. Se a prática já encontrou algum grau de apoio institucional e algum nível de aceitação pelo Supremo Tribunal Federal, resta investigar o que ela muda na relação entre Presidência da República, Congresso Nacional e Supremo, quais são seus limites e se já se pode falar, nesse campo, em costume constitucional ou parlamentar em formação.

2.3 Efeitos institucionais da devolução: limites, prática posterior e costume em formação

O caso da MPV nº 1.068/2021 deixa um saldo institucional que vai além do debate específico sobre redes sociais. Isso ocorre porque a devolução da medida provisória não apenas encerrou sua tramitação, como também impediu que o Congresso Nacional discutisse, de forma mais detida, aspectos relevantes do próprio conteúdo normativo da medida. Ainda que se pudesse cogitar, em tese, de devolução parcial, sobretudo em relação aos trechos mais sensíveis sobre moderação de conteúdo e exclusão de perfis, o que ocorreu foi a devolução integral da MP. Com isso, não apenas se interrompeu a tramitação, mas também se esvaziou a possibilidade de amadurecimento legislativo de temas que, goste-se ou não da solução normativa apresentada, eram novos e relevantes para o debate jurídico brasileiro.

Esse ponto é importante porque a MPV nº 1.068/2021 trouxe definição formal de rede social, definição de moderação em redes sociais e regime de direitos dos usuários diante das plataformas digitais. Tudo isso desapareceu do horizonte legislativo imediato não porque o Congresso Nacional, ao final de um processo deliberativo, tenha rejeitado tais conceitos ou optado por outra formulação, mas porque a medida foi retirada de circulação institucional antes de atingir essa fase. Em outras palavras, o encerramento da tramitação ocorreu antes da formação de um juízo legislativo colegiado mais amplo sobre o mérito do texto.

Quando se observa o caso com algum distanciamento temporal, essa característica fica ainda mais evidente. Tudo aconteceu de modo extremamente rápido. Houve poucos dias entre a edição da medida provisória, sua judicialização, sua suspensão liminar pelo Supremo Tribunal Federal e sua devolução pelo Congresso Nacional. Trata-se de lapso curto para matéria complexa, sensível e com forte impacto regulatório. Um debate que poderia ter amadurecido dentro do Parlamento, com audiências, emendas, pareceres e deliberação política mais aprofundada, foi substituído por uma solução institucional rápida, que resolveu o problema da medida provisória sem resolver, no mesmo grau, o problema material por ela suscitado.

É justamente daí que surge um primeiro efeito institucional da devolução: ela altera o ritmo e a forma de tratamento das medidas provisórias no sistema constitucional. A devolução não é apenas um ato que encerra a tramitação. Ela redefine o tipo de resposta que o sistema dará ao ato normativo do Executivo. Em vez de deliberação parlamentar completa, seguida de conversão, rejeição ou caducidade, o que se tem é interrupção antecipada do processo. Em vez de amadurecimento colegiado do mérito, o que se tem é juízo preliminar de inadmissibilidade. Em vez de um percurso legislativo completo, o que se tem é atalho institucional. E esse atalho, embora possa ser útil em certas situações, tem custo próprio.

Esse custo aparece com mais clareza quando se percebe que a devolução não ficou restrita ao caso de 2021. Ao contrário, a prática continuou a ser utilizada como ferramenta institucional, inclusive em hipóteses de devolução parcial ou de impugnação parcial de medida provisória. Em 2024, por exemplo, houve cancelamento dos efeitos de trecho da MPV nº 1.227/2024, com manutenção do restante do texto em tramitação e em vigor, conforme noticiado pelo Senado Federal (Brasil, Senado Federal, 2024). Esse dado é particularmente importante para este trabalho porque, nesse caso posterior, a Presidência do Congresso Nacional voltou a operar com lógica semelhante à do juízo negativo de admissibilidade, ainda que em modalidade parcial. Em outras palavras, o caso da MPV nº 1.068/2021 não permaneceu isolado no passado. Ele passou a integrar o repertório institucional de justificação da prática.

A MPV nº 1.227/2024 é relevante justamente porque mostra um deslocamento na prática. No caso da MPV nº 1.068/2021, houve devolução integral. No caso posterior, houve impugnação parcial, com preservação do restante da medida provisória. Isso indica que a devolução, enquanto técnica institucional, pode assumir graus diferentes de intensidade. A devolução integral retira todo o ato do fluxo legislativo. A devolução parcial ou o cancelamento parcial de efeitos, por sua vez, preserva parte da medida e elimina apenas o trecho considerado problemático. Essa distinção é relevante porque mostra que a prática pode ser calibrada, ao menos em tese, de modo menos drástico.

Essa diferença entre devolução integral e devolução parcial também tem consequência constitucional. A devolução integral encerra de forma completa a tramitação da medida provisória, retirando do Congresso a possibilidade de discutir o restante do texto. Já a devolução parcial, embora igualmente controvertida, parece menos agressiva ao processo legislativo, porque preserva a tramitação da parte não impugnada. Isso não significa que a devolução parcial esteja automaticamente legitimada. Significa apenas que ela parece produzir menor compressão deliberativa do que a devolução integral, pois não elimina todo o debate parlamentar sobre a medida provisória.

Esse ponto pode ser importante para uma futura conformação normativa da prática. Se a devolução for admitida como mecanismo excepcional, talvez seja necessário distinguir hipóteses em que o vício contamina todo o ato daquelas em que apenas determinado dispositivo ou conjunto de dispositivos é considerado inadmissível. Em matéria de medidas provisórias, essa distinção pode ser especialmente relevante. Muitas MPs contêm diversos dispositivos, alguns deles mais diretamente ligados ao núcleo da urgência e relevância, outros mais periféricos. Devolver integralmente uma medida provisória por vício localizado pode produzir efeito institucional excessivo. Nesse sentido, a experiência posterior da MPV nº 1.227/2024 sugere que a prática começa a buscar formas de modulação, ainda que sem disciplina formal suficientemente clara (Brasil, Senado Federal, 2024).

Isso reforça uma percepção importante: não se está diante de episódio acidental ou meramente singular. A devolução passou a operar como mecanismo

em uso, ainda sem regramento constitucional ou legal explícito, mas com crescente densidade institucional. E justamente por isso o problema deixa de ser apenas saber se a devolução foi útil ou adequada em 2021. O problema passa a ser outro: como compatibilizar essa prática com o devido processo legislativo e com a distribuição constitucional de competências entre os órgãos do Congresso Nacional?

A devolução altera, de forma bastante clara, o rito previsto no art. 62 da Constituição. Ela o faz porque encerra a tramitação antes da sequência normal de Comissão Mista, parecer e apreciação pelas Casas do Congresso Nacional (Brasil, 1988). Esse dado já foi visto ao longo do trabalho, mas aqui ele precisa ser lido em sua consequência institucional mais ampla. Quando a devolução é utilizada, a deliberação deixa de ser predominantemente colegiada e passa a depender, em um primeiro momento, de um juízo de admissibilidade formulado pela Presidência do Congresso Nacional. Ainda que esse juízo seja apresentado como excepcional e ainda que se pretenda ancorá-lo em fundamento regimental, o efeito prático é a concentração decisória.

Esse arranjo tem algo de peculiar. Ele é justificado, em regra, pela própria excepcionalidade da medida provisória e pelo caráter abusivo ou manifestamente inconstitucional de sua edição. Mas, ao mesmo tempo, faz surgir outro problema: o controle de um ato normativo excepcional passa a ser exercido por meio de outro expediente excepcional, agora no interior do próprio Parlamento. Em vez da deliberação ordinária das Casas, o que se tem é um filtro concentrado na Presidência do Congresso. Por isso, a devolução pode ser vista, de um lado, como instrumento de proteção do processo legislativo; mas, de outro, também como compressão dele.

Do ponto de vista democrático, esse é talvez o maior risco da prática. A devolução substitui a decisão parlamentar típica, conversão, rejeição ou simples caducidade, por interrupção procedimental anterior. Isso significa que o Parlamento, como espaço colegiado de debate e decisão, cede lugar a um mecanismo de contenção mais rápido, mais concentrado e menos deliberativo. Não se trata apenas de atalho procedimental. Trata-se de um ato que altera o curso normal de um procedimento constitucionalmente desenhado para envolver Comissão Mista, Câmara dos Deputados e Senado Federal.

Esse efeito é ainda mais sensível porque a Câmara dos Deputados fica praticamente ausente do procedimento de devolução. A Constituição prevê que a votação das medidas provisórias se inicia na Câmara dos Deputados, o que revela a importância da Casa no desenho constitucional do art. 62 (Brasil, 1988). Entretanto, na devolução da MPV nº 1.068/2021, o ato foi praticado pelo Presidente do Congresso Nacional, que também é Presidente do Senado Federal, com fundamento no art. 48, XI, do Regimento Interno do Senado Federal. O problema não está apenas na atuação da Presidência do Congresso, mas no modo como essa atuação comprime a participação da Câmara no fluxo legislativo da medida provisória.

Essa compressão da participação da Câmara é um dos pontos em que a devolução mais se distancia do desenho constitucional ordinário. A Câmara dos Deputados não é elemento secundário no rito das medidas provisórias. Ela é a Casa em que a votação se inicia. Isso revela uma escolha constitucional, vinculada à representação popular e à dinâmica bicameral do processo legislativo. Quando a medida provisória é devolvida antes de qualquer atuação efetiva da Câmara, essa escolha fica tensionada. O problema não é apenas saber se a devolução é útil. O problema é saber se ela pode ser útil sem reorganizar, por via informal, a distribuição constitucional de competências.

Outro efeito institucional importante diz respeito ao Supremo Tribunal Federal. A extinção das ADIs por perda de objeto após a devolução da MPV nº 1.068/2021 mostra que a devolução pode operar também como mecanismo de desjudicialização do mérito constitucional. Em vez de o STF desenvolver plenamente o julgamento da compatibilidade da medida com a Constituição, o caso é encerrado por cessação superveniente de objeto. Isso pode ser desejável em determinados cenários, especialmente quando se pretende evitar que norma potencialmente inconstitucional produza efeitos duradouros. Ainda assim, essa solução também produz custo.

O custo aqui é o seguinte: a Corte deixa de fixar parâmetros substanciais sobre temas relevantes. No caso da MPV nº 1.068/2021, isso é particularmente sensível porque o mérito material envolvia redes sociais, moderação de conteúdo, liberdade de expressão, governança privada de plataformas e garantias do usuário. Nada disso foi efetivamente enfrentado até o fim pelo Supremo em controle

concentrado, porque a devolução esvaziou o caso. Em consequência, a controvérsia institucional foi resolvida mais rapidamente do que a controvérsia material. O sistema ganhou uma solução para a medida provisória específica, mas não produziu, no mesmo grau, uma orientação definitiva sobre o tema que ela regulava.

Esse ponto merece atenção porque ajuda a compreender por que a devolução pode crescer sem o correspondente desenvolvimento de parâmetros jurídicos mais completos. Se o Congresso devolve a medida e o Supremo extingue as ações por perda de objeto, a prática se fortalece institucionalmente, mas o mérito constitucional nem sempre é decidido. Com isso, consolida-se uma solução prática para o instrumento sem que se consolide, na mesma medida, uma teoria constitucional plenamente desenvolvida sobre seus limites e fundamentos.

Há, então, uma espécie de paradoxo institucional. A devolução resolve rapidamente o problema imediato, mas pode deixar sem resposta questões constitucionais importantes. No caso da MPV nº 1.068/2021, a pergunta sobre a validade constitucional da regulação da moderação em redes sociais por medida provisória não recebeu julgamento definitivo. O que se consolidou foi o efeito institucional da devolução. Assim, a prática ganhou força justamente em um caso no qual o mérito material ficou suspenso. Isso contribui para explicar por que o tema permanece aberto: a devolução foi eficaz, mas não foi plenamente teorizada.

Esse paradoxo também repercute no campo das Relações Governamentais. Em termos de processo decisório, a devolução altera os incentivos dos atores institucionais. O Executivo, ao editar uma medida provisória em tema sensível, sabe que pode provocar reação imediata não apenas do Judiciário, mas também da Presidência do Congresso. O Congresso, por sua vez, passa a dispor de um instrumento de contenção mais rápido que a rejeição parlamentar ordinária. O Supremo, quando provocado, pode ver a controvérsia esvaziada por ato superveniente do Parlamento. As plataformas, empresas, partidos, associações e demais atores interessados passam a atuar em ambiente de maior incerteza, porque o destino da medida pode ser definido antes da formação do debate parlamentar completo.

Por isso, a devolução não é apenas instituto de direito constitucional. Ela é também uma variável relevante do processo decisório. Afeta estratégia, tempo, arena e custo político. Uma medida provisória devolvida não apenas deixa de tramitar. Ela sinaliza limites políticos ao Executivo, reorganiza a pauta pública, desloca a atuação dos interessados e produz precedente para casos posteriores. Em temas sensíveis, esse efeito é ainda mais evidente. O caso da MPV nº 1.068/2021 envolvia plataformas digitais, comunicação política, moderação de conteúdo e esfera pública digital. O instrumento escolhido pelo Executivo gerou resposta institucional imediata. O modo como o sistema respondeu tornou-se parte do próprio aprendizado institucional sobre o uso das medidas provisórias.

É nesse contexto que surge a pergunta sobre costume constitucional ou costume parlamentar. A doutrina brasileira não ignora a possibilidade de existência de costumes constitucionais em ordens de Constituição escrita e rígida. Uadi Lammêgo Bulos, em estudo publicado na Revista de Informação Legislativa, trata expressamente dos usos e costumes constitucionais e de sua relação com a mudança difusa da Constituição. A importância dessa perspectiva está em reconhecer que a Constituição não se realiza apenas pelo texto literal, mas também por práticas institucionais reiteradas que, ao longo do tempo, passam a influenciar a compreensão de suas normas (Bulos, 1996).

Na mesma direção, Carolina Lisboa sustenta, em tese dedicada às normas constitucionais não escritas, que o costume constitucional pode ter relevância mesmo em países de Constituição escrita, justamente porque pode interpretar, completar ou acomodar o sentido do texto à estrutura constitucional efetiva. Ao mesmo tempo, a autora faz uma ressalva importante: esse fenômeno deve ser lido a partir da própria Constituição, e não contra ela (Lisboa, 2012). Essa observação é central para o presente trabalho. Não basta que uma prática exista. É preciso verificar se ela se desenvolve dentro de um espaço interpretativo que a Constituição comporta, ainda que de modo imperfeito, ou se, ao contrário, ela cria poder incompatível com a arquitetura constitucional.

Em termos clássicos, o costume exige dois elementos: a reiteração de uma prática e a convicção de obrigatoriedade ou juridicidade dessa prática. Em matéria constitucional, essa segunda dimensão assume forma institucional. O que importa

não é apenas que algo tenha acontecido algumas vezes, mas que os órgãos de poder passem a agir como se aquela prática fosse juridicamente admissível, necessária ou pelo menos apta a produzir efeitos no plano da organização constitucional. A repetição empírica sem aceitação normativa não basta; por outro lado, defesa teórica sem prática minimamente estabilizada também não é suficiente.

Aplicando isso ao tema da devolução de medidas provisórias, o quadro é interessante. Há, sim, repetição da prática, ainda que rara e espaçada. Houve devoluções desde 1989, houve fundamentação institucional de inconstitucionalidade por parte da Presidência do Congresso Nacional, houve manifestação do STF na ADI 6991 e houve, mais tarde, utilização do caso como fundamento de práticas posteriores, inclusive na discussão em torno da MPV nº 1.227/2024 (Brasil, Senado Federal, 2024). Ao mesmo tempo, essa série histórica é curta, descontínua e concentrada em episódios de alta excepcionalidade. Não se trata, portanto, de prática cotidiana ou pacífica do processo legislativo brasileiro.

Além disso, a aceitação institucional da prática existe, mas não é absoluta. O Supremo Tribunal Federal, como visto, reconheceu a possibilidade de juízo negativo de admissibilidade e aceitou os efeitos processuais da devolução no caso concreto da MPV nº 1.068/2021 (Brasil, Supremo Tribunal Federal, 2021). Isso pesa bastante. Ainda assim, não houve formulação de tese geral e completa sobre os pressupostos, o procedimento, os limites e os efeitos da devolução. Também a doutrina permanece dividida entre posições legitimadoras e restritivas. Em consequência, o uso da categoria “costume” continua sendo controvertido.

Há, ainda, outra dificuldade. O texto constitucional não prevê expressamente a devolução nem aponta fonte inequívoca para sua criação. O art. 62 disciplina edição, tramitação, apreciação e perda de eficácia das medidas provisórias, mas não fala em devolução (Brasil, 1988). Por isso, autores críticos insistem que a prática pode colidir com a lógica do procedimento constitucional, sobretudo porque desloca para a Presidência do Congresso uma decisão que, em tese, caberia ao processo legislativo colegiado. Essa objeção não impede toda leitura costumeira da prática, mas impõe cautela. Se há costume, ele não pode ser lido como criação livre de poder à margem da Constituição.

Aqui é preciso distinguir três categorias que, muitas vezes, aparecem misturadas: prática institucional, costume parlamentar e costume constitucional. A prática institucional é o comportamento reiterado de um órgão no exercício de suas competências. Pode existir sem que tenha força normativa consolidada. O costume parlamentar já supõe maior densidade, porque se forma no interior da vida legislativa e orienta o modo como determinada Casa ou órgão parlamentar compreende seu próprio funcionamento. O costume constitucional, por sua vez, tem pretensão mais ampla: interfere na compreensão da própria Constituição e de seus modos de aplicação. A devolução parece ter ultrapassado o estágio de prática isolada, mas ainda não parece ter alcançado, sem reservas, o grau de costume constitucional consolidado.

Essa distinção evita dois erros. O primeiro seria negar relevância jurídica à devolução apenas porque ela não está escrita na Constituição. Isso seria ignorar a força das práticas institucionais no funcionamento real do sistema constitucional. O segundo erro seria afirmar, com excesso de segurança, que a devolução já se transformou em costume constitucional pleno. Isso também seria problemático, porque a prática ainda é rara, controversa, pouco disciplinada e sujeita a objeções relevantes quanto ao devido processo legislativo e à participação das Casas do Congresso Nacional.

É por isso que a formulação mais precisa, para fins acadêmicos, parece ser a de que a devolução de medidas provisórias pode ser descrita como costume parlamentar, ou, no máximo, como costume constitucional em formação, mas ainda não como costume constitucional plenamente consolidado. Essa formulação é mais prudente e mais fiel ao estado atual das coisas. Há prática reiterada, embora rara. Há convicção institucional de juridicidade. Houve manifestação do STF que reforçou a eficácia da prática. A doutrina, por sua vez, já passou a tratá-la expressamente. Tudo isso mostra que a devolução já ultrapassou o estágio de simples expediente avulso.

Ao mesmo tempo, faltam elementos para afirmar a consolidação plena. A série histórica é descontínua. A prática continua controversa. O texto constitucional não a prevê. Os principais manuais clássicos de direito constitucional não a tratam de forma aprofundada como instituto consolidado. Não há resolução do Congresso

Nacional disciplinando a matéria. Não houve emenda constitucional que a reconhecesse, limitasse ou estruturasse. Em suma, há densidade suficiente para falar em prática institucional com pretensão jurídica; ainda não há, porém, estabilidade bastante para tratá-la como costume constitucional acabado.

Essa conclusão é importante para o presente trabalho porque evita tanto o exagero quanto a negação simplista. Não parece correto dizer que a devolução é fenômeno juridicamente inexistente ou irrelevante. O comportamento das instituições demonstra o contrário. Também não parece correto afirmar, sem reservas, que já se está diante de costume constitucional plenamente consolidado. O estágio atual da prática ainda é de formação e disputa. Ela já foi além da mera ocasionalidade, mas ainda não atingiu grau de estabilização que elimine a controvérsia sobre sua base, seu procedimento e seus limites.

A partir dessa constatação, parece possível sugerir alguns critérios mínimos de conformação normativa da devolução. O primeiro critério seria a excepcionalidade. A devolução não deve ser compreendida como instrumento ordinário de discordância política com o conteúdo de uma medida provisória. Deve ser reservada a hipóteses de vício manifesto de constitucionalidade, inadequação evidente aos pressupostos do art. 62 ou afronta direta às vedações constitucionais aplicáveis. Quanto menos objetivo for o vício, mais recomendável será que a questão siga o rito parlamentar normal.

O segundo critério seria a motivação qualificada. Um ato capaz de encerrar a tramitação de medida provisória precisa indicar com clareza os fundamentos constitucionais, regimentais e institucionais da decisão. Não basta afirmar genericamente a existência de inconstitucionalidade. É preciso demonstrar em que sentido a medida viola a Constituição, por que o vício impede sua tramitação e por que a devolução seria resposta proporcional. A motivação é relevante não apenas para controle jurídico, mas também para controle político e histórico da prática.

O terceiro critério seria a possibilidade de revisão colegiada. Se a maior crítica à devolução está na concentração decisória na Presidência do Congresso Nacional, parece razoável que o sistema preveja algum mecanismo de confirmação ou revisão por órgão colegiado. Esse órgão poderia ser o Plenário do Congresso

Nacional, uma Comissão Mista específica ou outro arranjo institucional definido por resolução. O ponto central é que uma decisão com efeitos tão graves não deveria depender indefinidamente apenas de juízo unipessoal, ainda que praticado por autoridade que exerce a Presidência do Congresso.

O quarto critério seria a preservação, sempre que possível, da proporcionalidade entre o vício identificado e a extensão da devolução. Se o vício for localizado, a devolução parcial ou a impugnação parcial pode ser menos agressiva ao processo legislativo do que a devolução integral. Esse critério não elimina a controvérsia da devolução parcial, mas permite pensar a prática de forma mais refinada. O sistema não precisa escolher apenas entre aceitar toda a medida provisória em tramitação ou devolvê-la integralmente. Pode haver soluções intermediárias, desde que fundamentadas e submetidas a controle institucional adequado.

O quinto critério seria a não substituição do mérito legislativo. A devolução não deve ser usada para impedir o debate parlamentar de matéria politicamente controversa apenas porque a Presidência do Congresso discorda de seu conteúdo. A discordância política deve ser resolvida pelo próprio Parlamento, por meio de emendas, rejeição ou não conversão. A devolução só se justifica quando a questão for de admissibilidade constitucional, e não de preferência política ordinária. Essa distinção é difícil, mas necessária. Sem ela, a devolução deixa de ser instrumento de proteção constitucional e passa a ser mecanismo de concentração política.

Esses critérios não pretendem resolver definitivamente o tema, mas indicam um caminho de racionalização. A prática já existe. O Supremo já reconheceu efeitos jurídicos relevantes a ela. O Congresso já a utilizou em mais de uma ocasião. O problema, portanto, não é apenas admitir ou negar abstratamente a devolução. O problema é discipliná-la. Uma prática institucional capaz de alterar o fluxo do art. 62 da Constituição não deve permanecer dependente de soluções casuísticas. Precisa de parâmetros, sob pena de oscilar entre dois riscos: a omissão diante de medidas provisórias abusivas e a concentração excessiva de poder na Presidência do Congresso.

Em síntese, a devolução de medidas provisórias, depois do caso da MPV nº 1.068/2021, passou a produzir efeitos institucionais claros. Ela pode interromper o rito do art. 62, concentrar o controle de admissibilidade na Presidência do Congresso, esvaziar a deliberação colegiada ordinária, influenciar o comportamento do Supremo Tribunal Federal e servir de precedente para práticas posteriores. Esses efeitos não são pequenos. Eles mostram que a devolução se tornou, de fato, instrumento relevante na dinâmica entre Executivo, Congresso e Judiciário. Justamente por isso, exige leitura constitucional cuidadosa: seus fundamentos são possíveis, mas incompletos; sua utilidade institucional é visível, mas não isenta de custo democrático; e sua repetição autoriza falar, no máximo, em costume parlamentar ou constitucional em formação, e não em costume constitucional plenamente consolidado.

É a partir desse quadro que se pode chegar às considerações finais do trabalho. O problema já não é apenas saber se a devolução existe ou se já foi usada. O problema é compreender o que ela passou a significar depois da MPV nº 1.068/2021: um mecanismo de controle político-preventivo institucionalmente fortalecido, mas ainda carente de bases normativas mais estáveis, de critérios mais nítidos e de melhor compatibilização com o devido processo legislativo e com a lógica colegiada do Congresso Nacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa partiu de um problema específico, mas com repercussões institucionais amplas: em que medida a atuação do Supremo Tribunal Federal no caso da MPV nº 1.068/2021 implica reconhecimento da constitucionalidade da devolução de medidas provisórias pelo Presidente do Congresso Nacional, e quais limites e efeitos institucionais decorrem disso. Ao longo do trabalho, procurou-se demonstrar que a resposta não pode ser dada em termos absolutos. O Supremo Tribunal Federal não declarou expressamente a constitucionalidade da devolução, mas reconheceu a ela eficácia institucional suficiente para fortalecer a prática como mecanismo de controle político-preventivo no processo decisório brasileiro.

Esse resultado aparece, em primeiro lugar, a partir da própria estrutura constitucional das medidas provisórias. A Constituição de 1988 autorizou sua edição apenas em casos de relevância e urgência e submeteu sua permanência no ordenamento jurídico ao controle posterior do Congresso Nacional. A medida provisória, portanto, não é instrumento legislativo comum. Ela é mecanismo excepcional, que produz efeitos imediatos, mas que depende de controle político e jurídico para não romper o equilíbrio entre governabilidade, deliberação democrática e separação dos poderes.

No primeiro capítulo, demonstrou-se que a excepcionalidade da medida provisória não está apenas em sua eficácia imediata, mas também na tensão que ela produz no interior do processo legislativo. O Presidente da República pode editar norma com força de lei, mas não pode transformar a medida provisória em via ordinária de produção normativa. Por isso, os requisitos de urgência e relevância, as limitações materiais, a disciplina temporal e a necessidade de apreciação pelo Congresso Nacional funcionam como mecanismos de contenção. A medida provisória nasce forte, mas nasce condicionada.

Também se verificou que o Congresso Nacional não ocupa posição passiva diante das medidas provisórias. A Constituição exige sua submissão imediata ao Parlamento e prevê juízo prévio sobre seus pressupostos constitucionais. Esse dado é essencial para compreender a devolução. Se o Congresso deve controlar a

admissibilidade da medida provisória, então a discussão passa a ser menos sobre a existência do controle e mais sobre sua forma institucional. A controvérsia não está em saber se há controle político das medidas provisórias, mas em saber se esse controle pode chegar ao ponto de permitir sua devolução pelo Presidente do Congresso Nacional antes da deliberação colegiada ordinária.

No mesmo capítulo, examinou-se o conteúdo normativo da MPV nº 1.068/2021. Esse ponto era necessário porque o caso não pode ser compreendido apenas como discussão abstrata de direito constitucional. A medida provisória tentou regular a moderação de conteúdo em redes sociais, definir juridicamente o que seria rede social, disciplinar hipóteses de exclusão de conteúdo e suspensão de contas, além de criar garantias procedimentais ao usuário, como contraditório, ampla defesa, recurso, transparência e motivação. Ao fazê-lo, a MPV interferiu diretamente na esfera pública digital, na governança privada das plataformas e na circulação de informações em ambiente politicamente sensível.

Esse aspecto aproxima o trabalho do campo das Relações Governamentais. O caso da MPV nº 1.068/2021 não envolveu apenas a interpretação do art. 62 da Constituição. Envolveu também a disputa entre atores institucionais sobre quem poderia definir os limites da moderação privada em redes sociais e por qual instrumento normativo isso poderia ser feito. O Executivo tentou intervir rapidamente por medida provisória. O Congresso reagiu por meio da devolução. O Supremo Tribunal Federal foi provocado quase imediatamente. A controvérsia, portanto, não foi apenas jurídica, mas também institucional, regulatória e comunicacional.

No segundo capítulo, examinou-se o momento decisivo do caso: a judicialização da MPV nº 1.068/2021, a decisão cautelar da Ministra Rosa Weber, a devolução pelo Presidente do Congresso Nacional e a posterior extinção das ações diretas de inconstitucionalidade por perda de objeto. O trecho da decisão segundo o qual a cautelar não impediria que o Presidente do Congresso Nacional formulasse juízo negativo de admissibilidade tornou-se central para a pesquisa. A decisão não usou o termo “devolução”, não elaborou tese geral e não reconstruiu de modo completo a base normativa do instituto. Ainda assim, reconheceu a possibilidade institucional de um juízo negativo capaz de extinguir desde logo o procedimento legislativo decorrente da edição da medida provisória.

Dessa sequência decorre a principal conclusão do trabalho. O Supremo Tribunal Federal não declarou a constitucionalidade da devolução de medidas provisórias em abstrato. Contudo, ao admitir a possibilidade de juízo negativo de admissibilidade e, depois, extinguir as ações por perda de objeto em razão da devolução, reconheceu a essa prática efeitos jurídicos relevantes no caso concreto. A perda de objeto não equivale a julgamento de mérito, mas tampouco é juridicamente neutra. Ela demonstra que a devolução foi tratada como fato institucional suficiente para esvaziar o controle concentrado sobre a medida provisória.

Esse reconhecimento teve consequência importante: fortaleceu a devolução como prática institucional. Antes da MPV nº 1.068/2021, a devolução já existia, mas aparecia como expediente raro, esparso e pouco sistematizado. Depois do caso, passou a contar com um precedente institucional de grande peso, não porque o Supremo tenha declarado expressamente sua validade, mas porque aceitou seus efeitos no funcionamento concreto do sistema. Em outras palavras, a prática se fortaleceu não por tese abstrata, mas por comportamento institucional.

Esse fortalecimento, contudo, não elimina as fragilidades normativas da devolução. Os fundamentos invocados para sustentá-la existem, mas são incompletos. O art. 62, § 5º, da Constituição aponta para a necessidade de juízo prévio sobre os pressupostos constitucionais das medidas provisórias. O art. 48, XI, do Regimento Interno do Senado Federal oferece base regimental para impugnar proposições contrárias à Constituição, às leis ou ao próprio regimento. O art. 49, V, embora não se aplique diretamente às medidas provisórias, revela uma Constituição que não concebe o Congresso Nacional como instância passiva diante da normatividade do Executivo. Nenhum desses dispositivos, isoladamente, autoriza de modo pleno e inequívoco a devolução. Em conjunto, porém, ajudam a explicar como a prática tem sido construída.

O ponto mais sensível continua sendo a forma de exercício desse controle. A devolução, tal como praticada, concentra na Presidência do Congresso Nacional um juízo que interfere diretamente no rito constitucional das medidas provisórias. Ela encerra a tramitação antes da atuação da Comissão Mista, antes da deliberação das Casas e, sobretudo, sem participação efetiva da Câmara dos Deputados, que

constitucionalmente inicia a votação das medidas provisórias. Essa é a principal força da tese restritiva. A devolução pode funcionar como mecanismo eficiente de contenção, mas faz isso ao custo de reduzir a deliberação colegiada e deslocar o centro decisório para uma autoridade unipessoal.

Por outro lado, também não parece adequado negar toda relevância jurídica à devolução. A prática existe, foi formalizada em atos oficiais, produziu efeitos concretos e foi aceita pelo Supremo Tribunal Federal no caso da MPV nº 1.068/2021 como suficiente para extinguir ações diretas de inconstitucionalidade. Negar sua existência institucional seria ignorar a forma como o processo decisório brasileiro efetivamente funciona. A questão, portanto, não é saber se a devolução existe. Ela existe. O problema é saber em que condições ela pode ser admitida sem comprometer o devido processo legislativo e sem criar, por via informal, um poder não estruturado de modo claro pela Constituição.

Foi nesse contexto que se examinou a possibilidade de falar em costume parlamentar ou costume constitucional. A resposta alcançada foi de cautela. A devolução de medidas provisórias já ultrapassou o estágio de simples expediente ocasional. Há repetição histórica, ainda que rara. Há convicção institucional de juridicidade por parte da Presidência do Congresso. Houve aceitação pragmática pelo Supremo Tribunal Federal. Houve utilização posterior do caso como argumento em novas devoluções ou impugnações parciais. Esses elementos permitem falar, ao menos, em prática parlamentar com pretensão jurídica.

Ainda assim, não parece correto afirmar que já exista costume constitucional plenamente consolidado. A prática é descontínua, controvertida e não possui disciplina normativa completa. A doutrina não é uniforme. O Supremo Tribunal Federal não fixou tese geral sobre seus pressupostos, procedimentos, limites e efeitos. Além disso, a própria estrutura constitucional das medidas provisórias sugere cautela, pois o art. 62 desenha rito que envolve Comissão Mista, Câmara dos Deputados e Senado Federal. Por isso, a formulação mais adequada é a de que a devolução pode ser compreendida como costume parlamentar ou, no máximo, como costume constitucional em formação, mas ainda não como costume constitucional acabado.

A prática posterior confirma esse diagnóstico. A utilização da devolução, inclusive em modalidade parcial, mostra que o caso da MPV nº 1.068/2021 não ficou isolado. Ele passou a integrar o repertório institucional do Congresso Nacional. Ao mesmo tempo, a ausência de critérios objetivos quanto aos pressupostos, ao procedimento, ao papel das Casas e aos efeitos da devolução demonstra que o instituto ainda carece de melhor conformação normativa. A prática, nesse caso, avançou mais rapidamente do que sua teoria.

Ao final, o trabalho permite concluir que a devolução de medidas provisórias, depois do caso da MPV nº 1.068/2021, tornou-se prática institucionalmente robusta, mas juridicamente ainda incompleta. Ela já opera com pretensão jurídica e com efeitos concretos no processo legislativo e no controle concentrado de constitucionalidade. Ainda assim, sua compatibilização plena com a Constituição depende de critérios mais claros, de melhor definição procedimental e de tratamento mais explícito quanto ao papel das Casas do Congresso Nacional.

A hipótese inicial do trabalho, portanto, confirma-se em seu núcleo. O Supremo Tribunal Federal não declarou expressamente a constitucionalidade da devolução de medidas provisórias. Reconheceu, contudo, a ela eficácia institucional suficiente para fortalecê-la como mecanismo de controle político-preventivo. Esse fortalecimento veio desacompanhado de disciplina completa quanto a seus pressupostos, procedimentos e limites. É justamente aí que permanece aberta a agenda constitucional e institucional do tema.

Por isso, a devolução de medidas provisórias permanece situada numa zona característica do constitucionalismo brasileiro: entre o texto e a prática, entre a necessidade de contenção do Executivo e o risco de compressão da deliberação parlamentar, entre a eficácia institucional e a insuficiência de sua fundamentação normativa. O caso da MPV nº 1.068/2021 não encerra essa controvérsia. Ao contrário, mostra por que ela merece ser estudada com mais profundidade. A prática revelou força suficiente para alterar o curso de uma medida provisória e de ações no Supremo Tribunal Federal. Resta, agora, saber como o sistema constitucional brasileiro pretende disciplinar essa força sem desorganizar o equilíbrio entre Executivo, Congresso Nacional e Supremo Tribunal Federal.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Manuella Bonavides. **Devolução de medida provisória e sua compatibilidade com o princípio da separação dos poderes**. 2024. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) — Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-08012025-124958/pt-br.php>. Acesso em: 4 jun. 2026.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2023.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2022.

BRASIL. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Rio de Janeiro: Presidência da República, [1937]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 4 jun. 2026.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 4 jun. 2026.

BRASIL. Congresso Nacional. **Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 58, de 14 de setembro de 2021**. Declara o encerramento da tramitação da Medida Provisória nº 1.068, de 6 de setembro de 2021, e sua devolução ao Presidente da República. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Congresso/adc-58-mpv1068.htm. Acesso em: 4 jun. 2026.

BRASIL. Congresso Nacional. **Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001**. Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm. Acesso em: 4 jun. 2026.

BRASIL. Congresso Nacional. **Medida Provisória nº 1.068, de 6 de setembro de 2021**. Altera a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, e a Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998, para dispor sobre o uso de redes sociais. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2021. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/149726>. Acesso em: 4 jun. 2026.

BRASIL. Congresso Nacional. Mensagem CN nº 1, de 16 de janeiro de 1989. Comunica a devolução da Medida Provisória nº 33, de 1989. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1989.

BRASIL. **Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014**. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm. Acesso em: 4 jun. 2026.

BRASIL. Senado Federal. Pacheco cancela efeitos de trecho da MPV 1.227 que limitava benefícios a empresas. Brasília, DF: Senado Notícias, 11 jun. 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/06/11/pacheco-cancela-efeitos-d-e-trecho-da-mp-1-227-que-limitava-beneficios-a-empresas>. Acesso em: 4 jun. 2026.

BRASIL. Senado Federal. Pacheco devolve MPV que dificultava retirada de conteúdo da internet. Brasília, DF: Senado Notícias, 14 set. 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/09/14/pacheco-devolve-mp-que-dificultava-retirada-de-conteudo-da-internet>. Acesso em: 4 jun. 2026.

BRASIL. Senado Federal. **Regimento Interno do Senado Federal**. Brasília, DF: Senado Federal, 2025. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF%2B2018%2BVolume%2B1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>. Acesso em: 4 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4029/DF. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2012. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/adi4029.pdf>. Acesso em: 4 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4048/DF. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6991/DF. Relatora: Min. Rosa Weber. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2021. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI6991prejuzo.pdf>. Acesso em: 4 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ministra Rosa Weber extingue ações contra MPV que dificultava remoção de conteúdo da internet. Brasília, DF: STF, 16 set. 2021. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/ministra-rosa-weber-extingue-acoes-contra-mp-que-dificultava-remocao-de-conteudo-da-internet/>. Acesso em: 4 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ministra Rosa Weber suspende MP que dificultava remoção de conteúdo em redes sociais. Brasília, DF: STF, 14 set. 2021. Disponível em:

<https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/ministra-rosa-weber-suspende-mp-que-dificulta-va-remocao-de-conteudo-em-redes-sociais/>. Acesso em: 4 jun. 2026.

BULOS, Uadi Lammêgo. Costume constitucional. **Revista de Informação**

Legislativa, Brasília, DF, ano 33, n. 131, p. 95-106, jul./set. 1996. Disponível em:

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496863/RIL131.pdf>. Acesso em: 4 jun. 2026.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

GILLESPIE, Tarleton. **Custodians of the internet: platforms, content moderation, and the hidden decisions that shape social media**. New Haven: Yale University Press, 2018.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública: investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa**. Tradução de Denilson Luís Werle. São Paulo: Unesp, 2014.

LISBOA, Carolina Cardoso Guimarães. **Normas constitucionais não escritas: costumes e convenções da Constituição**. 2012. Tese (Doutorado em Direito do Estado) — Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em:

<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-29082013-082952/pt-br.php>. Acesso em: 4 jun. 2026.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2024.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

ROCHA, Kilton José Oliveira. **A devolução de medidas provisórias à luz da teoria e das práticas constitucionais**. 2022. Artigo científico (Pós-Graduação Lato Sensu em Poder Legislativo e Direito Parlamentar) — Instituto Legislativo Brasileiro, Brasília, DF, 2022. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sigadweb/v.aspx>.

Acesso em: 4 jun. 2026.

SANTOS, Luiz Alberto dos; AGUIAR, Danilo Augusto Barboza. **Medida provisória: reflexões e debate para arquitetura de um novo rito constitucional de análise**. Brasília, DF: Senado Federal, 2023. (Textos para Discussão, n. 325). Disponível em:

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/650021>. Acesso em: 4 jun. 2026.

SHAKESPEARE, William. **Hamlet**. Tradução de D. Luís I de Portugal. Lisboa: Imprensa Nacional, 1877.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2023.