

**INSTITUTO BRASILENSE DE DIREITO PÚBLICO
ESCOLA DE DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

WILLIAN BUCHMANN

**LIBERDADE DE EXPRESSÃO DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO:
REFLEXOS E REFLEXÕES INSTITUCIONAIS**

Brasília

2020

WILLIAN BUCHMANN

**LIBERDADE DE EXPRESSÃO DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO:
REFLEXOS E REFLEXÕES INSTITUCIONAIS**

Dissertação de Mestrado Acadêmico desenvolvida sob a orientação do Professor Doutor Rafael Silveira e Silva, apresentada para obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional.

Brasília

2020

WILLIAN BUCHMANN

**LIBERDADE DE EXPRESSÃO DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO:
REFLEXOS E REFLEXÕES INSTITUCIONAIS**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Constitucional do IDP, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional

Brasília, 28 de setembro de 2020

BANCA EXAMINADORA

Doutor Rafael Silveira e Silva - Prof. Orientador
Programa de Pós-Graduação em Direito - IDP

Doutor Paulo Gustavo Gonet Branco - Prof. Avaliador
Programa de Pós-Graduação em Direito - IDP

Doutor Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos Reis - Prof. Avaliador
Membro Externo ao Programa de Pós-Graduação em Direito - IDP

Dedico o presente estudo ao **Ministério Público do Estado do Paraná**, Instituição pela qual nutro invulgar reconhecimento e eterna gratidão.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Mario e Elenara, razão da minha existência plena, pelo incentivo e amor incondicionais, e ao meu irmão Emerson, pelo suporte familiar e pessoal incomensuráveis.

A Carol, minha mulher amada e incansável companheira, que faz dos meus sonhos realidade.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva, exemplo, antes de tudo, de ser humano, meu reconhecimento e gratidão pela atenção, paciência e direcionamentos, sem nunca ter descurado da lhanza.

Aos amigos e colegas de Ministério Público Aysha Sella Claro de Oliveira, José Carlos Faria de Castro Vellozo, Fernando da Silva Mattos e Walber Alexandre de Souza, pela alegre convivência diária.

Ao amigo e colega Promotor de Justiça Guilherme Carneiro de Rezende, pelo incentivo e acolhida de sempre, nas horas certas e incertas.

Ao amigo e colega de mestrado José Trindade Monteiro Neto, pela disponibilidade e apoio, fazendo mais leve a caminhada.

Ao amigo e atual Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público do Paraná Gilberto Giacoia, pela confiança e exemplo de bondade e temperança.

Ao amigo e ex-Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público do Paraná Ivonei Sffoglia (“Preocupa ainda o relacionamento criterioso entre os membros, a mídia e as redes sociais. As conformações da liberdade de expressão, de forma a preservar a Instituição de exposições indevidas.” – excerto do seu discurso proferido na posse do Corregedor-Geral do Ministério Público do Paraná, em 12 de dezembro de 2019) pela transparência exemplar e pela confiança.

Aos amigos e colegas de Corregedoria Nacional do CNMP (2017-2019), em especial ao Promotor de Justiça Rafael Schwez Kurkowski e à servidora Denise Silva Vieira pela atenção e contribuições inestimáveis para a realização da presente pesquisa.

Ao Instituto Brasiliense de Direito Público pela organização e qualificação docente.

RESUMO

A Constituição Federal de 1988 trouxe novo desenho ao Ministério Público, conferindo à Instituição e a seus membros regime jurídico peculiar, destinado a fazer frente ao plexo de atribuições jurídicas e políticas, notadamente a defesa da ordem jurídica e do regime democrático. Esses aspectos, somados ao voluntarismo político de Promotores e Procuradores, categoriza seus membros como agentes políticos, o que lhes eleva o grau de responsabilidade quanto a suas ações. Dentre elas, o exercício da liberdade de expressão, mais do que necessário e garantido aos referidos membros, reclama, quanto à possibilidade excepcional de sua restrição, o estabelecimento de parâmetros seguros pelo CNMP, órgão de controle externo do *Parquet*. Para tanto, na presente pesquisa, com base na realidade normativo-constitucional do Ministério Público e daquilo que vem decidindo, em matéria disciplinar, o Plenário daquele órgão nacional sobre o tema, em cotejo com a análise bibliográfica pertinente, descortinam-se algumas balizas, que, para além de contribuir para a uniformidade de entendimento do CNMP, trazem consigo reflexos e reflexões institucionais envolvendo o exercício da livre expressão pelos aludidos membros.

Palavras-chave: Ministério Público. Liberdade de expressão. CNMP. Parâmetros.

ABSTRACT

The Federal Constitution of 1988 brought a new design to the Attorney General Department of Justice (MP), giving the Institution and its members a peculiar juridical regime, destined to face the complex of legal and political attributions, notably the defense of the legal order and the democratic regime. These aspects, added to the political voluntarism of Prosecutors and Attorneys, categorize their members as political agents, which increases their degree of responsibility for their actions. Among them, the exercise of freedom of expression, more than necessary and guaranteed to the referred associates, requires, regarding the exceptional possibility of their restriction, the establishment of security parameters by CNMP, *Parquet's* external control body. For this purpose, in the present research, based on the normative-constitutional reality of the Attorney General Department of Justice (MP) and of what has been deciding, in disciplinary matters, the Plenary of that national body on the matter, in comparison with the analysis of the pertinent bibliography, some guidelines are revealed, which, in addition to contributing to the uniformity of understanding of the CNMP, bring with it institutional reflexes and reflections involving the exercise of freedom of expression of the aforementioned members.

Keywords: Public Ministry. Freedom of expression. CNMP. Parameters.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AGU	Advocacia-Geral da União
CC	Código Civil
CF/88	Constituição Federal de 1988
CIDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
CN	Corregedoria Nacional
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CP	Código Penal
Min.	Ministro
MP	Ministério Público
PAD	Processo administrativo disciplinar
PADs	Processos administrativos disciplinares
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
RI/CNMP	Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	MINISTÉRIO PÚBLICO E SEUS MEMBROS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988	18
2.1	O atual papel constitucional do ministério público brasileiro: uma abordagem necessária	18
2.2	A qualidade de agentes políticos dos membros do Ministério Público	28
3	LIBERDADE DE EXPRESSÃO E SEUS LIMITES	34
3.1	Tutela constitucional da liberdade de expressão na sociedade de rede	35
3.2	Liberdade de expressão e colisão com outros direitos fundamentais	41
3.2.1	Colisão de direitos: noções e problematização	41
3.2.2	Liberdade de expressão e colisão com direitos de personalidade: análise à luz da jurisdição constitucional brasileira	45
3.3	Liberdade de expressão dos membros do Ministério Público: um olhar diferenciado	59
3.3.1	Liberdade de expressão e relações especiais de sujeição	59
3.3.2	Liberdade de expressão de agentes públicos: análise à luz do sistema interamericano de direitos humanos	68
4	CNMP E LIBERDADE DE EXPRESSÃO DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO	88
4.1	Função disciplinar do CNMP	88
4.2	Julgados disciplinares do CNMP sobre liberdade de expressão: justificativa de pesquisa	111
4.3	Análise individualizada de julgados disciplinares do CNMP	114
4.3.1	Julgamento do PAD n. 1.00283/2016-73	114
4.3.2	Julgamento do PAD n. 1.00570/2017-64	116
4.3.3	Julgamento do PAD n. 1.00556/2017-05	118

4.3.4	Julgamento do PAD n. 1.00043/2018-02	120
4.3.5	Julgamento do PAD n. 1.00168/2018-05	122
4.3.6	Julgamento do PAD n. 1.01113/2017-32	123
4.3.7	Julgamento do PAD n. 1.00424/2018-00	125
4.3.8	Julgamento do PAD n. 1.00425/2018-64	126
4.3.9	Julgamento do PAD n. 1.00479/2018-0	127
4.3.10	Julgamento do PAD n. 1.00329/2018-43	129
4.3.11	Julgamento do PAD n. 1.00464/2018-99	130
4.3.12	Julgamento do PAD n. 1.00645/2018-24	132
4.3.13	Julgamento do PAD n. 1.00055/2019-46	133
4.3.14	Julgamento do PAD n. 1.00628/2018-04	135
4.4	Análise conglobada dos julgados disciplinares do CNMP: reflexos e reflexões	137
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	145
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	155

1 INTRODUÇÃO

A despeito da característica de indisponibilidade dos direitos fundamentais – como a liberdade de expressão –, nada impede que sejam eles afetados em benefício de uma finalidade acolhida ou tolerada pela Constituição. O tema da livre expressão do pensamento não raras vezes se relaciona com assuntos políticos ou envolvendo agentes públicos, sendo inegável, pois, a sua íntima relação, também por isso, com a democracia e, mais precisamente, com controle democrático. Daí porque a liberdade de expressão exige um espírito de tolerância e abertura, sem o qual não há uma sociedade pluralista nem democrática”.¹

Os membros do Ministério Público encontram-se, de modo bastante peculiar, inseridos neste cenário. Afinal, são encarregados de apresentar Instituição cuja missão constitucional elementar se refere à garantia de valores ínsitos ao conteúdo do princípio da dignidade humana, por meio da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses individuais indisponíveis.

Por um lado, o interesse público, que permeia a Administração Pública, recomenda que não se iniba o debate democrático sobre assunto desse cariz. Por outro, o princípio da relatividade ou da convivência das liberdades públicas recomenda, excepcional e concretamente, que se imponham limites ao direito fundamental à livre expressão. Pela relevância do bem-jurídico “liberdade de expressão”, fundado e intimamente relacionado à sustentação do regime democrático, como o inaugurado pelo Estado brasileiro por meio da Constituição Federal de 1988, evidentemente que não se pode conceber restrições arbitrárias, desproporcionais ou desparametrizadas de critérios jurídicos e socialmente bem assentados.

Para além disso, como se verá no desenvolvimento do presente estudo, o tratamento do tema envolvendo a livre expressão do pensamento, notadamente no que tange aos seus limites juridicamente (im)possíveis, ganha contornos bastante peculiares quando o seu exercício envolve agentes públicos, seja na qualidade de receptores das críticas e opiniões, seja na de emissores das manifestações. É, de modo mais especial, quanto a esta perspectiva, o norte da presente pesquisa. Vale indagar: o grau de tolerância quanto aos discursos proferidos por agentes públicos,

¹ BENTO, Leonardo Valles. Parâmetros internacionais do direito à liberdade de expressão. **Revista de Informação Legislativa (RIL)**, Brasília, v. 53, n. 210, p. 93-115, abr./jun. 2016. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/522900>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 98.

notadamente agentes políticos, é o mesmo daqueles provenientes de cidadãos sem este vínculo de sujeição estatal? Mais: necessário descortinar, com tal foco, se pronunciamentos destes agentes podem ser objeto de apuração disciplinar também quando emitidos fora da atividade tipicamente funcional, isto é, para além do desempenho das atribuições ministeriais expressamente catalogadas.

Para tais reflexões, indispensável revisitar, como antecedente necessário, o desenho institucional do Ministério Público na Carta Política de 1988 e o papel de seus membros – na qualidade de agentes políticos – na promoção do pluralismo e da tolerância (ínsitos ao regime democrático), como decorrência da tutela dos direitos humanos. Questões atinentes à interferência na independência e autonomia de outras instituições da República essenciais ao regime democrático e respectivas autoridades, decorrentes do exercício da livre expressão pelos agentes ministeriais, também reclamam enfrentamento.

Assim, a despeito de o direito à liberdade de expressão estar expressamente reconhecido e tutelado pelo ordenamento jurídico doméstico (*eg.*: art. 5º, IV, da CF/88) e internacional (*eg.*: art. 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos) como expressão de um direito humano no rol dos mais clássicos direitos civis, é incontroverso que aspectos como o seu conteúdo jurídico e a definição e aceitabilidade de restrições apresentam variações significativas², a instigar o presente estudo.

Nesse sentido, situações de colisão da liberdade de expressão com outros direitos fundamentais desafiam cotidianamente os órgãos disciplinares a realizar juízos de ponderação que podem desencadear na afetação daquele direito. Aliás, da aplicação da proporcionalidade e da razoabilidade decorre a possibilidade de o intérprete promover distinções, desde que lícitas, que se verificam quando não discriminatórias, podendo, inclusive, revelarem-se como fator de igualdade.³

A questão da colisão entre direitos fundamentais é sempre palpitante e desafiadora. Afinal, a par da liberdade de escolha que a liberdade de expressão

² BENTO, Leonardo Valles. Parâmetros internacionais do direito à liberdade de expressão. **Revista de Informação Legislativa (RIL)**, Brasília, v. 53, n. 210, p. 93-115, abr./jun. 2016. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/522900>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 96.

³ ROMITA, Arion Sayão. Colisão de direito: liberdade de expressão e ofensa à honra e à imagem. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 58, p. 53-76, out/dez. 2015. Disponível em: <http://www.mprj.mp.br/documents/20184/1278014/Arion_Sayao_Romita.pdf>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 71.

proporciona aos seus cidadãos, o Estado deve ter outros objetivos, tais como: proteger-lhes a vida, a integridade física e seus bens, combater as discriminações, trabalhar para a justiça, a paz e o bem-estar comuns, defender a dignidade de todos, de sorte que a palavra ou as outras formas de expressão podem, excepcionalmente, experimentarem limitações, por força de outros valores aos quais a sociedade adere.⁴

Nesse contexto, os diferentes recursos midiáticos – destacadamente, para fins do presente estudo, as redes sociais (como o *Facebook* e *Twitter*) –, ao mesmo tempo em que se revelam como altamente relevantes ao debate democrático, podem verter-se para o sentido oposto, servindo à defesa de ideologias antidemocráticas e, por vezes, contribuindo para o estabelecimento de pensamento unifocal no interesse de determinado setor social ou da própria mídia.⁵ Em outros termos, se é verdade que a concretização do referido direito fundamental pode contribuir para a formação da opinião pública, o seu exercício de forma abusiva pode condená-lo a distorções ou desvios.⁶

A avassaladora utilização das redes sociais de *internet* viabilizou a possibilidade de que pessoas das mais variadas classes sociais e econômicas pudessem manifestar seus pensamentos e trocar informações pelas referidas ferramentas, contribuindo para a democratização da liberdade de expressão na esfera pública⁷, mas trouxe consigo, muitas vezes, por exemplo, manifestações de ódio e preconceitos, suscitando reflexões sobre a necessidade de limitações ao mencionado direito fundamental.

Igualmente, não raras vezes, a desenfreada e má-utilização do direito à livre expressão, especialmente quando deflagrada pelas redes sociais da *internet*, acarreta e evidencia a colisão de direitos fundamentais com assento no princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF/88), como o da liberdade (no caso, de expressão) e de personalidade (como a honra). Além de ambos revelarem íntima conexão com o

⁴ TODOROV, Tzvetan. **Os inimigos íntimos da democracia**. Tradução de Pedro Elói Duarte. Lisboa: Ed. 70; Lisboa: Almedina, 2017. p. 144.

⁵ CABETTE, Eduardo Luiz Santos. Charlie Hebdo, mídia e democracia autodestrutiva. **Plenum Online**, 2019. Disponível em: <<http://www.plenum.com.br>>. Acesso em: 3 jan. 2019.

⁶ ROMITA, Arion Sayão. Colisão de direito: liberdade de expressão e ofensa à honra e à imagem. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 58, p. 53-76, out/dez. 2015. Disponível em: <http://www.mprj.mp.br/documents/20184/1278014/Arion_Sayao_Romita.pdf>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 57.

⁷ MAIA, Daniel. **Liberdade de expressão nas redes sociais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 140.

Estado Democrático de Direito, encontram-se em constante rota de colisão, que sobra amplificada numa dita “sociedade de rede”, isto é, cada vez mais conectada por informações e notícias globalizadas.⁸

O interesse pelo tema surgiu a partir da atuação deste pesquisador em seu exercício funcional como membro auxiliar da Corregedoria Nacional do Ministério Público – seja na atuação investigatória típica deste órgão, seja a partir do acompanhamento da apreciação e julgamento, pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), de procedimentos disciplinares envolvendo o exercício da liberdade de manifestação de agentes ministeriais, notadamente em redes sociais. Aliás, ressalte-se, em ilustração, que a instauração de processos disciplinares, no âmbito do CNMP, para a apuração de fatos decorrentes do exercício da liberdade de expressão por membros do *Parquet*, aumentou 500% no comparativo entre os anos 2017 e 2018⁹.

A partir da referida atuação funcional, pode-se perceber as inquietações e incertezas que ainda pairam sobre o âmbito de proteção constitucional do direito de liberdade em tela no que respeita, principalmente, aos limites possíveis da afetação ou restrição da liberdade de expressão impostos no controle disciplinar da conduta dos membros do Ministério Público. Diante disso, qual a influência da qualidade de agente político do membro do Ministério Público brasileiro no exercício do seu direito fundamental à liberdade de expressão, notadamente por intermédio de redes sociais, na perspectiva disciplinar do CNMP? E tais manifestações podem trazer reflexos negativos (e de que forma) à Instituição do Ministério Público e a suas caras atribuições constitucionais?

A resposta a essas indagações passa pela análise da própria missão constitucional do Ministério Público, enquanto Instituição defensora da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, *caput*) – que não só garante, mas, muitas vezes, exige manifestações além dos autos do processo –, bem como do regime jurídico especial destinado ao *Parquet* e seus membros pela Constituição Federal de 1988.

⁸ MAIA, Daniel. **Liberdade de expressão nas redes sociais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 226-227.

⁹ De relação obtida junto à Secretaria Processual do CNMP, infere-se que em 2017 foram instaurados 03 (três) processos disciplinares, enquanto em 2018 este quantitativo saltou para 15 (quinze), aqui incluídos 2 (duas) Revisões de Processos Disciplinares.

Desse modo, ao mesmo tempo em que se revela importante o respeito dos órgãos de controle disciplinar pelo direito à livre expressão dos mencionados agentes públicos, necessário também que o seu exercício não prejudique outros legítimos direitos de base constitucional, em sua dimensão subjetiva ou objetiva, como a dignidade humana (art. 1º, III), a solidariedade (art. 3º, I), a imagem, a honra (art. 5º, V e X) e a moralidade (art. 37, *caput*), devendo, ainda, conviver harmonicamente com as vedações e deveres funcionais a que se submetem os membros do Ministério Público.

Diante disso, o objetivo geral da presente dissertação é aferir, de modo mais claro, como o CNMP, nas decisões de mérito dos processos administrativos disciplinares (PADs), vem explorando o tema da liberdade de expressão dos membros do Ministério Público, especialmente no que tange ao atual perfil constitucional desta Instituição e de seus agentes protagonistas.

Do ponto de vista da motivação acadêmica, foi possível verificar que se encontra vasto e abalizado material científico acerca do direito à liberdade de expressão e suas limitações. O tema, contudo, ainda carece de estudos mais específicos e aprofundados quanto à livre expressão e respectivas restrições aceitáveis e recomendáveis relativamente a agentes políticos, como os membros do Ministério Público.

A par dos motivos de ordem teórica e prática supramencionados, a trajetória profissional deste pesquisador também está a justificar a pesquisa proposta, tendo em vista trabalhos desenvolvidos, como membro da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Paraná (2013-2017 e 2019-2020) e da Corregedoria Nacional do Ministério Público (2017-2019).

Aliás, a pesquisa, que se concentra no campo administrativo-disciplinar, tem como unidade de observação, notadamente, julgados de processos administrativos disciplinares (PADs) pelo Plenário do CNMP. Afinal, casos versando sobre o exercício da liberdade de expressão de membros do Ministério Público por meio, especialmente, de manifestações em redes sociais têm se revelado uma constante no referido colegiado nacional, sendo relevante aferir os parâmetros de restrição que vêm sendo adotados e aqueles que cabem ser implementados.

Será realizada uma parametrização dos mencionados julgados, estabelecendo-se, de um lado, um comparativo entre dois biênios de gestão do CNMP

– 2015-2017 e 2017-2019 – e, de outro, uma análise quantitativa e substantiva (individualizada e conglobada) de todos os julgamentos de mérito ocorridos naqueles períodos sobre a temática proposta, qual seja, a liberdade de expressão dos membros do Ministério Público – sempre em cotejo com o referencial teórico a ser desenvolvido previamente ao trabalho empírico .

Quanto ao comparativo entre os dois biênios, a motivação de pesquisa deve-se a ideia de trabalhar-se com julgados envolvendo composições plenárias e Corregedor Nacional (responsável pela deflagração dos PADs) distintos. Para além disso, a apreciação do duplo período justifica-se pela expressiva elevação de instaurações e, principalmente, julgamentos definitivos de PADs sobre o referido tema. Já o marco final justifica-se, primeiro, pelo término do período em que o autor permaneceu vinculado, profissionalmente, à Corregedoria Nacional – quando a percepção empírica sobrava mais qualificada pela proximidade espacial com os julgamentos e suas circunstâncias – e ao final de gestão (2019) do CNMP.

Diante disso, já se pode perceber que, no que respeita ao método científico (ou estratégia de investigação científica) empregado e, precisamente, à forma de organização do raciocínio, será adotado, essencialmente, aquele denominado indutivo, cujas conclusões não são buscadas de modo apriorístico, mas resultam da observação de repetidos fenômenos que confirmarão uma resposta ao problema apresentado¹⁰. Como método auxiliar, será empregado o experimental ou empírico, em que o objeto da pesquisa fica submetido à análise dos julgados do CNMP previamente selecionados para análise. Ademais, considerando-se que o estudo passa, a par de elementos quantitativos concernentes às decisões daquele Conselho, por ampla revisão bibliográfica do fenômeno estudado e acerca das interpretações possíveis, a pesquisa realizada classifica-se, como teórico-prática de viés eminentemente qualitativo¹¹.

A perspectiva que concentra maior carga inovadora na pesquisa a ser realizada se relaciona com o perfil constitucional atual do Ministério Público brasileiro e a decorrente qualidade de agentes políticos de seus membros como fator de influência na liberdade de expressão daqueles agentes no espectro disciplinar. Assim, como

¹⁰ MEZZARROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no direito**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 85.

¹¹ MEZZARROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no direito**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 129-136.

referencial teórico será utilizada, especialmente, a obra “Ministério Público e Política no Brasil”, de Rogério Bastos Arantes.

Portanto, o tema proposto, embora se revele bastante atual no cenário jurídico-social de atuação dos membros do Ministério Público, ainda carece de delineamentos mais claros quanto à atuação jurisprudencial do Conselho Nacional do Ministério Público – que se espera, idealmente, em sentido uniforme e universalista nesta perspectiva.

A dissertação está estruturada, na parte do seu desenvolvimento, em três capítulos. O primeiro pretende situar o leitor quanto ao Ministério Público na ordem constitucional de 1988, marcadamente no que concerne a sua função de defensor da ordem jurídica e do regime democrático, bem assim ao remodelamento ideológico e doutrinário de seus membros, no exercício de novas funções políticas. Para tanto, após uma análise mais focada na Instituição, em seu modelo constitucional atual, será apreciado o regime jurídico destinado a seus membros, com princípios, garantias, prerrogativas e vedações bastante peculiares.

O segundo capítulo do corpo da pesquisa destina-se à análise da liberdade de expressão e sua restrição no campo do regime jurídico de direito público, destacadamente a partir da proliferação de manifestações do pensamento por intermédio das redes sociais. Para tanto, será apresentado um panorama da tutela constitucional daquele direito fundamental sob o prisma da sociedade de rede. Após, já visando a melhor delinear parâmetros que podem ser úteis ao estabelecimento responsável e adequado de limitações possíveis à livre expressão¹², passar-se-á ao estudo problematizado das colisões de direitos fundamentais, em especial aquele envolvendo a liberdade de expressão e os direitos de personalidade (como a honra). Em sequência, já numa perspectiva mais diretamente voltada aos membros do *Parquet*, será demonstrada uma ideia de livre expressão sob um olhar diferenciado. Com tal desiderato, será explorado tal direito fundamental à luz da teoria das relações

¹² Sem qualquer pretensão de esgotamento, aqui, do tema atinente aos limites juridicamente possíveis de serem aplicáveis, em caráter excepcional, ao direito de livre expressão do pensamento. No caso, a eleição de análise de algumas restrições determinadas passou, primeiro, pela necessidade metodológica de não se alargar demasiadamente a discriminação e apreciação das possibilidades restritivas (até porque incomensuráveis no plano abstrato); segundo, pela escolha daquelas que, na percepção pragmática do pesquisador – inclusive a partir da leitura dos julgados do CNMP a serem enfrentados – guardavam relação mais direta com a realidade institucional e funcional dos membros do Ministério Público.

especiais de sujeição e, logo em seguida, do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, marcadamente da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH).

No terceiro e último capítulo do desenvolvimento, visando a melhor situar o leitor no universo disciplinar do Conselho Nacional do Ministério Público, serão dedicadas, inicialmente, algumas linhas à estrutura orgânica-operacional deste órgão, passando-se à exploração da sua função preventiva e repressiva na esfera disciplinar. Após, com a base teórica até então descortinada, concernente ao direito fundamental à livre expressão e a qualidade de agente político dos membros do *Parquet*, serão apreciados – um a um e, após, em análise conglobada – os referidos julgados do Plenário do CNMP sobre o tema, apresentando-se os reflexos e reflexões institucionais pertinentes.

2 MINISTÉRIO PÚBLICO E SEUS MEMBROS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

2.1 O atual papel constitucional do ministério público brasileiro: uma abordagem necessária

Para um fidedigno olhar acerca da configuração constitucional dos membros do Ministério Público no cenário jurídico atual, afigura-se como antecedente lógico imprescindível, embora sem qualquer pretensão, sequer tangencial, de esgotamento do tema no presente estudo, considerações sobre a roupagem daquela Instituição¹³ na Constituição Federal de 1988, na qual inseridas as atividades funcionais e comportamentais dos seus agentes.

Frise-se, por força de recorte científico-metodológico necessário, ao norte de não desnaturar o objeto de pesquisa, que o estudo partirá do modelo institucional consagrado na Constituição vigente, sem prejuízo de brevíssima consideração demarcando a transição até a tecitura constitucional em vigor.

Ressalte-se que os próximos sete parágrafos – com os acréscimos e contextualizações pertinentes ao presente objeto de pesquisa –, refletem ideias sobre o Ministério Público abordadas por este pesquisador em artigo científico intitulado “O Ministério Público como Instrumento de Consolidação da Democracia Participativa”¹⁴.

Clareado isso, observa-se que, em sua origem direta (final do século XVIII e início do XIX), a Instituição foi formatada para atender aos interesses do rei. Fazendo-se aqui rápida retrospectiva no cenário constitucional pátrio, já figurou como um “órgão de cooperação das atividades governamentais” (Constituição de 1934); foi formatado em dispositivos esparsos (Constituição de 1937) e em título autônomo (1946¹⁵); no

¹³ No que respeita à natureza jurídica, tais quais outras estruturas organizacionais dotadas de autonomia, o Ministério Público apresenta-se entre as teorias do órgão (da qual se afasta porquê não é mero plexo de atribuições integrando um corpo principal nem está vinculado à estrutura hierárquica estranha aos seus quadros) e a da pessoa jurídica (não se amoldando perfeitamente a este conceito porquanto não possui personalidade jurídica, mas apenas judiciária), podendo-se afirmar, assim, que a sua natureza é híbrida (cf. GARCIA, Emerson. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 104-106).

¹⁴ BUCHMANN, Willian. O Ministério Público como instrumento de consolidação da democracia participativa. **Revista Juris Plenum**, Caxias do Sul, v. 8, n. 44, p. 97-111, mar. 2012. Disponível em: <<https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/115282>>. Acesso em: 25 maio 2020.

¹⁵ Figurava, autonomamente, no Título III, com independência em relação aos Poderes da República, consagrando a instituição de acordo com a estrutura federativa (Ministério Público Estadual e Ministério Público Federal). Restabeleceram-se os princípios da estabilidade e da inamovibilidade e o ingresso na carreira passou a ser possível somente via concurso público, além de previsão de

capítulo do "Poder Judiciário" (1967 - texto originário¹⁶) e no âmbito do "Poder Executivo" (1969¹⁷).

Dentre outras conquistas infraconstitucionais (como a Lei n. 7.347/85 da Ação Civil Pública), foi somente com a Constituição Federal de 1988 que a Instituição consolidou seu novo perfil, sendo incluída em capítulo próprio dentre as “funções essenciais à Justiça”, desvinculado de quaisquer dos Poderes do Estado e com garantias institucionais e prerrogativas funcionais idênticas à da magistratura. Passou, desde então, a dispor de típico papel de defensor dos interesses da sociedade, incumbindo-lhe a tutela da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, *caput*). Descortina-se, a partir da nova Carta Constitucional brasileira, uma segunda fase da evolução institucional, com o exercício de suas funções na qualidade de agente, decorrente do seu destacado poder de iniciativa, destinado a fazer frente às novas demandas coletivas^{18 19}.

No contexto do Estado social e democrático de Direito, inaugurado pela Carta Política de 1988, e consecutórios conflitos de massa, o Poder Judiciário passa a dividir

promoção na carreira, sendo a remoção somente possibilitada por representação motivada da Procuradoria-Geral.

¹⁶ Disposto nesta Carta como verdadeiro apêndice do Judiciário, em uma seção de Capítulo destinado a reger o Poder Judiciário.

¹⁷ Constituição Federal Outorgada de 1969 retirou as mesmas condições de aposentadoria e vencimentos atribuídos aos juizes (pela supressão do parágrafo único do art. 139 da Constituição anterior), e impôs a perda total de sua imparcialidade e independência, subordinando o Ministério Público ao Poder Executivo. (BRASIL. Constituição (1967). Emenda constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. **Portal da Legislação**, Brasília, 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67EMC69.htm>. Acesso em: 13 set. 2020.)

¹⁸ ZENKNER, Marcelo. Harmonia e complementariedade dos princípios institucionais da unidade e da independência funcional. In: ALMEIDA, Gregório Assagra et.al. (Org.). **Ministério Público, constituição e acesso à justiça**: abordagem institucional, cível, coletiva e penal da atuação do Ministério Público. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019. p. 594.

¹⁹ Conforme assentado pelo Ministro Celso de Melo (STF, Medida Cautelar na Petição n. 9.067/DF, julgada em 17/08/2020), “Como se sabe, a Constituição da República atribuiu ao Ministério Público posição de inquestionável eminência político-jurídica e deferiu-lhe os meios necessários à plena realização de suas elevadas finalidades institucionais, notadamente porque o Ministério Público, que é o guardião independente da integridade da Constituição e das leis, não serve a governos, ou a pessoas, ou a grupos ideológicos, não se subordina a partidos políticos, não se curva à onipotência do poder ou aos desejos daqueles que o exercem, não importando a elevadíssima posição que tais autoridades possam ostentar na hierarquia da República, nem deve ser o representante servil da vontade unipessoal de quem quer que seja, sob pena de o Ministério Público mostrar-se infiel a uma de suas mais expressivas funções, que é a de defender a plenitude do regime democrático (CF, art. 127, “caput”).” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão monocrática. Medida cautelar na petição n. 9.067/DF. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 17 de agosto de 2020. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 19 ago. 2020. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Pet9067liminar.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2020.)

com outras instituições do sistema de Administração da Justiça, como o *Parquet*, o protagonismo na tutela de novos direitos²⁰. Mas não é só: “O Ministério Público é, provavelmente, de todas as instituições da área jurídica, a que detém, hoje, o maior rol de atribuições e responsabilidades em termos da defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.”²¹

Nesse sentido, para além de atribuições advindas de conquistas infraconstitucionais incorporadas ao texto constitucional (algumas com ampliação), a Carta Política vigente inova, prevendo outras, como a de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos constitucionalmente garantidos, além de estabelecer os instrumentos necessários ao desempenho dos aludidos misteres, como o poder requisitório e notificatório, o inquérito civil e a ação civil pública²². Possível afirmar, com Jatahy, que a sua maior função e a sua vocação social condizem com utilização do Direito para a transformação da realidade, promovendo à eliminação de fatores que proporcionam e mantêm a injustiça social²³. Aliás, pela credibilidade que conquistou, pode ser reconhecido “como verdadeira instituição de controle do próprio Estado e verdadeiro promotor de transformação social²⁴”.

Além disso, o modelo constitucional adotado pelo Brasil repercute necessária leitura reinterpretada do próprio princípio da separação de poderes, um dos pilares do Estado Democrático de Direito, necessitando ser desmembrado da dogmática liberal-individualista que o originou. Referido princípio não se esgota na concepção cunhada pelos escritores clássicos, havendo, na lição do jurista norte-americano Bruce Ackerman, ao se explorar cada uma das três bases lógicas deste postulado, “abundantes razões para duvidar da sabedoria estadunidense herdada²⁵”.

²⁰ GOULART, Marcelo Pedrosa. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: Arraes, 2013. p. 22-24.

²¹ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. O Ministério Público como instituição essencial à justiça. In: RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (Org.). **Ministério Público: reflexões sobre princípios e funções institucionais**. São Paulo: Atlas, 2010. p. 8.

²² GOULART, Marcelo Pedrosa. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: Arraes, 2013. p. 78-79.

²³ JATAHY, Carlos Roberto de Castro. **Curso de princípios institucionais do Ministério Público**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 17.

²⁴ RITT, Eduardo. O Ministério Público brasileiro e sua natureza jurídica: uma instituição com identidade própria. In: RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (Org.). **Ministério Público: reflexões sobre princípios e funções institucionais**. São Paulo: Atlas, 2010. p. 39.

²⁵ ACKERMAN, Bruce. **A nova separação dos poderes**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 113.

Para tanto, necessário visualizar o princípio da separação de poderes como técnica distributiva de **funções**²⁶ distintas entre diversos órgãos ou instituições de Estado. Como elucida Ohlweiler,

A divisão dos poderes deve ser (re)funcionalizada, isto é, inserida em um Estado que possui uma finalidade a ser buscada. Todos os poderes administrativos, bem como a própria atuação da Administração Pública, não são mais que “instrumentos” a serviço de uma eficaz realização e distribuição do bem comum, não se podendo falar em um poder com prerrogativas-em-si, sob pena de dogmatizar a atuação estatal²⁷.

Sob esta mesma lógica, as Instituições do sistema de Administração da Justiça, embora investidas de missões constitucionais inconfundíveis e inexistente vínculo de subordinação entre elas, atuam, inerentemente, de forma inter-relacionada, tendo em vista a existência de objetivo comum de garantir a todos o acesso à ordem jurídica justa²⁸.

Diante dessa (nova) visão funcionalista de separação de funções, (re)adequada ao regime democrático preconizado pela Constituição Republicana, o Ministério Público emerge como instituição encarregada de promover a efetivação dos direitos fundamentais, consubstanciando-se, portanto, em última análise, em garantia institucional do próprio Estado Democrático de Direito²⁹. Ou, no magistério de Ritt, classifica-se como verdadeira **garantia institucional fundamental**, já que destinada a servir como instrumento dos direitos fundamentais, possuindo, nesse passo, a mesma dignidade constitucional que estes direitos elementares, e servindo de mecanismo de garantia da própria Constituição³⁰. Não destoia Giacoia, ao assentar que o novo perfil institucional, protagonista, fruto do clamor popular, colocou o *Parquet*

²⁶ Mesmo para aqueles que assim possam não compreender, possível afirmar que o Ministério Público, conforme ensina Emerson Garcia, passou a ter *status* e prerrogativas de Poder de Estado, bastando ver, por exemplo, que a Constituição Federal considera, conforme seu art. 85, II, crime de responsabilidade do Presidente da República qualquer atentado contra o “livre exercício do poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação (GARCIA, Emerson. **Ministério Público**: organização, atribuições e regime jurídico. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 103).

²⁷ OHLWEILER, Leonel Pires. **Direito administrativo em perspectiva**: os termos indeterminados à luz da hermenêutica. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000. p. 28.

²⁸ GOULART, Marcelo Pedrosa. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: Arraes, 2013. p. 126.

²⁹ FINGER, Julio Cesar. O Ministério Público pós-88 e a efetivação do estado democrático de direito: podemos comemorar? In: RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (Org.). **Ministério Público**: reflexões sobre princípios e funções institucionais. São Paulo: Atlas, 2010. p. 83.

³⁰ RITT, Eduardo. O Ministério Público brasileiro e sua natureza jurídica: uma instituição com identidade própria. In: RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (Org.). **Ministério Público**: reflexões sobre princípios e funções institucionais. São Paulo: Atlas, 2010. p. 32-33.

“na linha de frente a compor a arena pública de floração, de afirmação, de reivindicação e de efetivação dos direitos fundamentais”³¹.

A par de manter as conquistas institucionais alcançadas ainda durante o regime autoritário, o Ministério Público deparou-se com outro desafio – o maior deles, pode-se dizer –, consubstanciado na sua autonomia e independência frente aos Poderes do Estado, posicionando-se como o mais avançado do mundo à luz do direito comparado³². Conforme explica Arantes, o processo de independência ministerial dividiu-se em uma faceta construtiva positiva, por meio de mecanismos de autogestão institucional e garantias contra intervenções doutros Poderes, e outra de caráter negativo, referente à “limpeza” da Instituição de funções “estranhas” a sua envergadura e a vedações impingidas a seus membros³³.

Quanto a essas duas linhas construtivas, em que se assenta o *Parquet* brasileiro, a despeito de a doutrina orientar-se por diferentes metodologias para explicitar seu conteúdo³⁴, aqui se adotará, essencialmente, a classificação tradicional, em que os princípios institucionais são aqueles previstos no § 1º do art. 127 da Constituição (unidade, indivisibilidade e independência funcional), distinguindo-se de garantias da Instituição ou autonomia institucional (funcional, administrativa e financeira), bem assim das garantias e vedações a seus membros.

Não é propósito aqui um aprofundamento sobre cada um desses princípios, garantias (institucionais e funcionais) e vedações. Ainda assim, alguns recortes sobre os aspectos mais relevantes são recomendáveis para ter-se a indispensável ideia do poder e responsabilidades institucional a partir do desenho de Ministério Público segundo a Carta de 1988.

Institucionalmente, asseguraram-se ao *Parquet* autonomias funcional, administrativa e financeira (art. 127, § 2º, da CF/88). A **autonomia funcional** é dirigida à Instituição, consistindo na liberdade do exercício dos seus misteres em face de outras instituições e órgãos do Estado, subordinando-se apenas à Constituição e às

³¹ GIACOIA, Gilberto. Ministério Público vocacional. *Revista Justitia*, São Paulo, v. 64, n. 197, p. 279-286, jul./dez. 2007. Disponível em: <<http://www.revistajustitia.com.br/revistas/ddwxay.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 283.

³² GOULART, Marcelo Pedrosa. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: Arraes, 2013. p. 80.

³³ ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério Público e política no Brasil**. São Paulo: Educ; Sumaré: Fapesp, 2002. (Série Justiça). p. 76.

³⁴ Para estudo do tema com base em uma classificação menos convencional, cf. GOULART, Marcelo Pedrosa. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: Arraes, 2013. p. 125-142.

leis³⁵. A **autonomia administrativa**, por sua vez, garante ao Ministério Público a prerrogativa da edição de atos como os relacionados à gestão do seu quadro de pessoal, à administração e à aquisição de bens³⁶. Já a **autonomia financeira**, em síntese, consubstancia-se na “capacidade de elaboração da proposta orçamentária e de gestão e aplicação dos recursos destinados a prover as atividades e serviços do órgão titular da dotação”.³⁷

O alto grau de autonomia da Instituição confere-lhe maior proteção contra ingerências externas comparativamente a outros órgãos ou instituições públicas, que ficam mais suscetíveis a alterações por normas infraconstitucionais³⁸. Nesse sentido, basta ver que o orçamento do Ministério Público é proposto por iniciativa da própria Instituição, que, para além disso, administra seus recursos orçamentários.

No que respeita aos **princípios institucionais**, merecem especial atenção aqui, à vista do problema de pesquisa proposto, o da unidade institucional e o da independência funcional³⁹.

O **princípio da unidade**, no seu sentido funcional, revela que o Ministério Público é um só organismo, coeso, de modo que a vontade de quaisquer de seus membros não deve ser significada em sentido individualizado, mas da própria Instituição⁴⁰. Não por acaso, fala-se que referidos membros são verdadeiros *presentantes* do *Parquet*, afinal são instrumentos que fazem presente a vontade da Instituição, apresentando-a⁴¹. No sentido propriamente institucional, tem-se que, conforme explica Emerson Garcia, a Constituição Federal adotou a ideia de “unidade

³⁵ MAZZILLI, Hugo Nigro. Princípios institucionais do Ministério Público. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 2, set.-out. 2013. p. 6.

³⁶ GARCIA, Emerson. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 184.

³⁷ MEIRELLES, Hely Lopes *apud* MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime jurídico do Ministério Público**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 185.

³⁸ KERCHE, Fábio. **Virtude e limites: autonomia e atribuições do Ministério Público no Brasil**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2009. p. 52.

³⁹ Quanto ao *princípio da indivisibilidade*, significa que, desde que observadas as balizas legais, um membro do Ministério Público pode ser substituído por outro, sem qualquer comprometimento à atividade institucional, como em férias, licenças e outros afastamentos, afinal, os atos são tidos como praticados pela Instituição e não, pessoalmente, por seu agente (cf. JATAHY, Carlos Roberto de Castro. **Curso de princípios institucionais do Ministério Público**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 127-128).

⁴⁰ ZENKNER, Marcelo. Harmonia e complementariedade dos princípios institucionais da unidade e da independência funcional. In: ALMEIDA, Gregório Assagra et.al. (Org.). **Ministério Público, constituição e acesso à justiça: abordagem institucional, cível, coletiva e penal da atuação do Ministério Público**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019. p. 597.

⁴¹ GARCIA, Emerson. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 257.

com inclusão da variedade”, de modo que tanto o Ministério Público da União como os Ministérios Públicos dos Estados, cada um na sua esfera de atuação, operam como partes indissociáveis de um único corpo⁴². Ressalte-se, em arremate, conforme decidido à unanimidade pelo STF na ADPF n. 482/2020, que referido princípio deve ser compreendido no âmbito de cada Ministério Público, observada a respectiva unidade da Federação, na medida em que não há hierarquia entre seus ramos⁴³.

Por seu lado, o **princípio da independência funcional** apresenta-se, numa primeira análise, como importante garantia para os membros do Ministério Público, para a própria Instituição e, via decorrencial, para a sociedade, contra ingerências internas ou externas decorrentes do exercício da atividade funcional daqueles agentes, que, assim, devem obediência somente às normas constitucionais e legais⁴⁴. A par deste viés garantista, mencionado princípio, segundo lição de Cabral, exerce também influência nos deveres jurídicos aos membros do *Parquet*, podendo o seu exercício abusivo acarretar a responsabilização administrativo-disciplinar do agente, na medida em que não faz sentido seja a independência funcional compreendida como autorização para que cada membro faça o que bem quiser e caminhe na direção em que bem entender.⁴⁵

Com reflexos diretos no princípio da independência funcional, Arantes chama a atenção para o processo de revisão da estratégia expansionista das suas atribuições pelo próprio Ministério Público, de modo a, “diminuindo a quantidade e melhorando a qualidade”, atuar mais sob os critérios da oportunidade e da conveniência, selecionando os casos tidos como mais relevantes⁴⁶. Isso porque, com este foco de revisitação racionalizada das atribuições constitucionais do Ministério Público, a

⁴² GARCIA, Emerson. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 123.

⁴³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação de descumprimento de preceito fundamental n. 482/DF. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, 3 de março de 2020. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 12 mar. 2020. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752208101>>. Acesso em: 4 ago. 2020.

⁴⁴ CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. Corregedoria e os princípios institucionais do Ministério Público. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**, Brasília, v. 1, p. 29-47, 2016. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/revista-juridica-corregedoria-nacional.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 33-34.

⁴⁵ CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. Corregedoria e os princípios institucionais do Ministério Público. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**, Brasília, v. 1, p. 29-47, 2016. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/revista-juridica-corregedoria-nacional.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 33.

⁴⁶ ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério Público e política no Brasil**. São Paulo: Educ; Sumaré: Fapesp, 2002. (Série Justiça). p. 108-111.

condição de agente político do membro do *Parquet* sobra amplificada, consoante bem assentado pelo mesmo autor:

Em resumo, pode-se afirmar que o Ministério Público de hoje continua engajado na revitalização de seu papel político perante o Estado e perante a sociedade no Brasil, buscando superar alguns poucos inconvenientes resultantes da primeira estratégia expansionista e investindo em novas formas de atuação que ampliem ainda mais sua condição de *agente político da lei*⁴⁷.

Evidentemente que essa proposta de abertura atributiva em termos qualitativos, voltada, destacadamente, para o universo extrajudicial de atuação cada vez mais institucionalizada, talvez possa apresentar justamente como grande desafio a conservação do viés garantista do princípio da independência funcional ou o alerta para eventual ampliação (porventura demasiada) do viés administrativo-disciplinar desta norma-base.

Embora aqui se tenha utilizado de uma classificação doutrinária mais tradicional, a par da independência funcional, cabe registrar, tendo em vista sua relação com o presente objeto de pesquisa, o **princípio institucional da essencialidade**, explicitado na obra de Goulart, que o esclarece revelando que o Ministério Público, na Constituição de 1988, ganhou autonomia e passou a exercer papel essencial no sistema de Administração da Justiça⁴⁸. Aliás e bem a propósito, ressalta Jatahy o caráter de **cláusula pétrea** do *Parquet*, tendo em vista a natureza da atividade desenvolvida pela Instituição, destinada ao bem-estar social no regime democrático, bem assim à vista dos instrumentos constitucionais que lhe foram alcançados, não havendo, assim, como ser atingido por eventual reforma constitucional tendente a aboli-lo ou modificar o seu perfil⁴⁹.

Diversas garantias constitucionais, igualmente, alicerçam a atuação da Instituição, tais como, dentre outras, a vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade de subsídios (art. 128, § 5º, I, da CF/88)⁵⁰.

⁴⁷ ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério Público e política no Brasil**. São Paulo: Educ; Sumaré: Fapesp, 2002. (Série Justiça). p. 112.

⁴⁸ GOULART, Marcelo Pedrosa. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: Arraes, 2013. p. 126.

⁴⁹ JATAHY, Carlos Roberto de Castro. **Curso de princípios institucionais do Ministério Público**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 17-18.

⁵⁰ Registre-se também a existência de **prerrogativas** discriminadas nos arts. 40 e 41 da Lei n. 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), que são normas de tutela do exercício isento das funções institucionais, tais como receber o mesmo tratamento jurídico e protocolar dispensado aos membros do Poder Judiciário junto aos quais oficiem e gozar de inviolabilidade pelas opiniões que externar ou pelo teor de suas manifestações processuais ou procedimentos, nos limites de sua independência funcional.

Por **vitaliciedade**, que é adquirida após 2 (dois) anos de efetivo exercício, entende-se a garantia de o membro somente poder vir a ser destituído do cargo por força de sentença judicial transitada em julgado, ajuizada pelo chefe da Instituição, mediante autorização do colegiado competente^{51 52}.

Já a **inamovibilidade** outorga ao membro a faculdade de permanecer no órgão de execução do qual titular, ressalvada a possibilidade excepcional de remoção compulsória motivada pelo interesse público, devendo esta medida drástica vir acompanhada de contraditório e ampla defesa⁵³. Goulart bem visualiza referida garantia de forma tripartite: a) aspecto social, já que garante à sociedade que o membro do Ministério Público exerça livremente a defesa dos interesses daquela; b) aspecto institucional, no sentido de impedir a interferência indevida da Administração Superior, com remoções atentatórias à independência funcional do membro; e c) aspecto funcional, que assegura ao agente ministerial a execução plena e independente das suas atividades funcionais⁵⁴.

Finalmente, a **irredutibilidade de subsídios**⁵⁵ decorrente do regime jurídico especial dos membros do Ministério Público, protege e garante ao membro o exercício de suas funções institucionais, ficando imune de eventuais intimidações ou retaliações políticas no que respeita a sua remuneração⁵⁶.

Conglobam esse harmonioso especial regime jurídico-constitucional do Ministério Público as **vedações** constitucionais aos seus agentes, a saber (art. 128, § 5º, II): a) receber, a qualquer título e sob qualquer pretexto, honorários, percentagens ou custas processuais; b) exercer a advocacia; c) participar de sociedade comercial, na forma da lei; d) exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função pública, salvo uma de magistério; e) exercer atividade político-partidária; f) receber, a

⁵¹ GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: Arraes, 2013. p. 140.

⁵² No caso do Ministério Público da União, a autorização é dá-se pelo Conselho Superior do ramo ministerial pertinente; nos Ministérios Públicos dos Estados, a autorização cabe ao Colégio de Procuradores de Justiça.

⁵³ GARCIA, Emerson. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 646-647.

⁵⁴ GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: Arraes, 2013. p. 138.

⁵⁵ Por subsídios entende-se a forma de remuneração de agentes políticos, consistente em pagamento de parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória (art. 39. § 4º, da CF/88, com redação dada pela EC n. 19/1998).

⁵⁶ GARCIA, Emerson. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 648.

qualquer título ou pretexto, auxílios ou contribuições de pessoas físicas, entidades públicas ou privadas, ressalvadas as exceções previstas em lei. Visam, em última análise, a assegurar o adequado exercício funcional dos membros da Instituição, proibindo prática de condutas que, direta ou indiretamente possam comprometê-la, de modo que o seu descumprimento acarreta reflexos na esfera disciplinar do agente⁵⁷.

Esse complexo e robusto sistema que envolve juridicamente os membros do Ministério Público evidentemente (basta ver os princípios explícitos da Administração Pública edificados no art. 37, “caput”, da CF/88) não são privilégios pessoais ou mesmo institucionais, de sorte que não se dirigem à satisfação ou benefício pessoal dos seus agentes. Pelo contrário, tendo em vista que referidos membros integram as denominadas carreiras de Estado, submetendo-se, por isso, a regime jurídico especial, entendeu o constituinte de 1988 indispensável à consecução sóbria⁵⁸ (destaque-se) de suas relevantes atribuições conferir aos seus agentes e à Instituição princípios norteadores, garantias e vedações⁵⁹.

Aliás, cabe aqui um destaque especial para o tema das denominadas “garantias institucionais”. Embora não se confundam, guardam estreita relação com os direitos fundamentais. Aliás, Pieroth e Schlink assentam que “alguns direitos fundamentais garantem não só direitos subjetivos, mas também, objetivamente, instituições”⁶⁰.

Tais garantias podem ser jurídico-privadas, destinadas à tutela de institutos do Direito privado, como a família, ou jurídico-públicas, dirigidas às instituições públicas⁶¹. Interessa aqui as garantias de instituições públicas. Sua função é de proteção de bens jurídicos tidos como indispensáveis à preservação de valores essenciais, em verdadeiro reforço na defesa dos direitos fundamentais⁶².

⁵⁷ GARCIA, Emerson. **Ministério Público**: organização, atribuições e regime jurídico. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 754.

⁵⁸ No sentido da sobriedade que deve nortear a atuação do membro do Ministério Público, isto é, despida às paixões, cf. item VIII do Decálogo do Promotor de Justiça, de José Augusto Cesar Salgado: “VIII. SÊ CORTÊS. Nunca te deixes transportar pela paixão. Conserva a dignidade e a compostura que o decoro de tuas funções exige.” (COGAN, Arthur. **Cesar Salgado**: o promotor das Américas. São Paulo: Associação Paulista do Ministério Público, 2016. p. 27-28).

⁵⁹ SOUZA, Antônio Winkert. **Um Ministério Público polivalente**: vocação, perfil e instrumental para a devesa dos valores relevantes da sociedade. Belo Horizonte: Del Rey, 2019. p. 24.

⁶⁰ SCHLINK, Bernhard; PIEROTH, Bodo. **Direitos fundamentais**. Tradução de Antônio Francisco de Souza e Antonio Franco. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 70.

⁶¹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet Branco. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 170.

⁶² MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet Branco. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 169-170.

As garantias institucionais desempenham papel de inquestionável importância na ordem jurídica, tendo em vista que visam a resguardar as características elementares (núcleo essencial) de instituições de relevo constitucional, como o são, por exemplo, o Ministério Público e o Poder Judiciário.

Possível afirmar, portanto, com Canotilho, citando ensinamentos de Márcio Aranha, que tais garantias apresentam duplo enfoque: primeiro, conferir efetividade aos direitos fundamentais, bem como para, em sequência, contribuir para a estabilização de entes públicos⁶³. Observa, ainda, o citado constitucionalista português que, por vezes, são encontradas referências de prerrogativas funcionais, como a independência funcional e a inamovibilidade de magistrados, como típicas garantias institucionais⁶⁴. É (bem) o caso, como visto até aqui, do Ministério Público.

Esse, no conjunto, a síntese do quadro de como se encontra arquitetado o Ministério Público na Constituição de 1988, no qual inseridos seus agentes. Visto tal antecedente necessário, passa-se a analisar, com maiores especificidades, a natureza jurídica destes membros e seus diferenciais à luz da Carta Política brasileira vigente.

2.2 A qualidade de agentes políticos dos membros do Ministério Público

A reboque da reestruturação institucional promovida pela Constituição Federal de 1988, seus membros também receberam nova e vasta gama de atribuições que perpassam bastante o desempenho de atividades técnico-jurídicas no âmbito do processo judicial. Estes agentes públicos passam a exercer parcela da soberania do Estado, sendo dotados, para tanto, de garantias e vedações próprias, conforme se demonstrou (ver 2.1).

Vale dizer, as próprias carreiras do Ministério Público e da magistratura, segundo o esquadro constitucional de 1988, conferem compensações aos agentes cuja afetação de direitos fundamentais ocorre de forma especial. Tais compensações

⁶³ ARANHA, Márcio *apud* CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7^a ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 1171.

⁶⁴ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 1171.

não se configuram beneplácito estatal ao indivíduo⁶⁵ sob condição especial de sujeição, mas, muito antes e para além disso, garantias de adequado funcionamento institucional, tais como são a inamovibilidade e a vitaliciedade, previstas no art. 128, § 5, I, “a” e “b”, da CF/88, cujos significados essenciais foram explorados alhures (ver 2.1).

Assim como a estrutura jurídico-constitucional da Instituição, a definição do tipo jurídico ou da qualidade jurídica de que se reveste o membro do Ministério Público é fator de decisiva implicância quanto ao seu direito à livre expressão e conseqüências limites juridicamente possíveis decorrentes do exercício deste. Nesse plano, antecipa-se que, conquanto alguns autores trabalhem com conceitos mais restritos de agentes políticos⁶⁶, parte-se aqui da sua noção mais ampliada – de larga e expressiva aceitação jurídica, como se evidenciará adiante. Afinal, o traço da não-eletividade dos membros do *Parquet* e da magistratura (utilizado, essencialmente, pela corrente restritiva quanto à noção de agentes políticos) trata-se de mera forma de provimento, de modo que não pode servir como fator central determinante para a referida qualificação jurídica dos agentes ministeriais.

Ainda que a composição do significado jurídico de agente político possa sofrer influências de outros fatores, é o modo de determinação de suas funções que deve balizar a qualificação jurídica do agente⁶⁷, tendo em vista que levado em consideração o plexo do conteúdo das atribuições ou competências de determinada categoria de agentes públicos⁶⁸.

Já em 1975, Hely Lopes Meirelles, ao discorrer, em artigo intitulado “O Estado e a Administração – seus Poderes, Órgãos e Agentes”, sobre os agentes políticos,

⁶⁵ ADAMY, Pedro. Direitos fundamentais e as relações especiais de sujeição. **Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília**, Brasília, v. 8, n. 1, p. 360-376, 2018. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/download/4644/3707>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 373.

⁶⁶ Nesse sentido, conferir: BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 135; e GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 146.

⁶⁷ ABADÉ, Denise Neves. O membro do Ministério Público como agente político. **Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União**, Brasília, ano 2, n. 7, p. 39-47, abr./jun. 2003. Disponível em: <<http://boletimcientifico.escola.mpu.mp.br/boletins/boletim-cientifico-n.-7-abril-junho-de-2003/o-membro-do-ministerio-publico-como-agente-politico>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 42.

⁶⁸ Nesse sentido, destaca Fernando da Silva Mattos que “Percebe-se que há um plexo de atribuições e a consagração de instrumentos de atuação que alçam o Ministério Público à condição de agente político.” (MATTOS, Fernando da Silva. **Ministério Público estadual e litígio estratégico em direitos humanos**: por uma atuação institucional à luz da teoria crítica dos direitos humanos. 2019. Tese (Doutorado em Direito)—Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2019. p. 137).

destacando que atuam com ampla liberdade funcional, com prerrogativas e responsabilidades próprias, estabelecidas na Constituição e em leis especiais, classificava os membros do Ministério Público naquela categoria especial de agentes públicos⁶⁹.

Mazzilli, ao destacar quatro momentos (legislação penal, acusação penal, jurisdição penal e execução penal) pelo qual, constitucionalmente, desenvolve-se o direito de punir do Estado, observa que parcela da soberania estatal é monopolizada pelo Ministério Público, ao qual toca o segundo momento, na medida em que, como *dominus litis*, cabe-lhe a última palavra sobre a propositura ou não da ação penal pública⁷⁰. Nem mesmo a previsão excepcional de ação penal privada subsidiária (art. 5º, LIX, da CF/88) retira a titularidade privativa da ação penal pública da Instituição, afinal, caso cumpra suas atribuições constitucionais e aprecie, nos termos legais, a existência ou não dos requisitos para deflagrar a ação penal, não podem quaisquer dos Poderes de Estado nem a vítima substituir a convicção jurídica ministerial⁷¹.

Mas não é só. O Ministério Público que exsurge com a força normativa da Constituição Federal de 1988 se apresenta intimamente ligado à sociedade civil, cujos interesses lhe cabe tutelar não apenas jurídica como politicamente, como é o caso do patrimônio histórico, das minorias, das populações vulneráveis e dos interesses difusos⁷². Quanto à atuação política do Ministério Público, não se trata daquela de caráter político-partidário, vedada a seus membros. Condiz, em verdade, com interferência legítima em assuntos que refletem ou podem refletir alterações em assuntos de interesse social e estatal, tal qual a gestão pública de bens e pessoas, como decorrência, por exemplo, da procedência de ação penal ou ação civil pública⁷³

⁶⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. O estado e a administração: seus poderes, órgãos e agentes. **Revista Justitia**, n. 89, p. 253-270, [20--]. Disponível em: <<http://www.revistajustitia.com.br/revistas/70b5bx.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2020.

⁷⁰ MAZZILLI, Hugo Nigro. O membro do Ministério Público como agente político. **Revista dos Tribunais**, v. 1000, p. 359-371, fev. 2019.

⁷¹ ABADÉ, Denise Neves. O membro do Ministério Público como agente político. **Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União**, Brasília, ano 2, n. 7, p. 39-47, abr./jun. 2003. Disponível em: <<http://boletimcientifico.escola.mpu.mp.br/boletins/boletim-cientifico-n.-7-abril-junho-de-2003/o-membro-do-ministerio-publico-como-agente-politico>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 44.

⁷² SOUZA FILHO, Oscar d'Alva e. O Ministério Público como agente político da soberania do estado democrático e como poder informal da sociedade civil. In: CONGRESSO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 12., 1998, Fortaleza. **Livro de teses**. Fortaleza: CONAMP, 1998. t. 4. p. 1585-1592.

⁷³ MAZZILLI, Hugo Nigro. O membro do Ministério Público como agente político. **Revista dos Tribunais**, v. 1000, p. 359-371, fev. 2019.

ou de mecanismos de resolução extrajudicial de conflitos, como o termo de ajustamento de conduta (TAC)⁷⁴.

Rogério Bastos Arantes, por sua vez, descortina o papel político do membro do Ministério Público, inclusive, a partir do que denomina **voluntarismo político** de tais agentes, consistente num idealismo institucional de dimensão intencional da ação de Promotores e Procuradores, desencadeado, especialmente, pelos setores voltados diretamente para a tutela dos direitos difusos e coletivos⁷⁵. Esta visão voluntarista política dos seus membros pauta-se numa avaliação crítica e pessimista da sociedade civil, vista como hipossuficiente, e das instituições político-representativas, marcadamente o Poder Legislativo, de modo que ao Ministério Público tocara a missão de reduzir a lacuna existente entre sociedade e Estado⁷⁶.

A despeito dessa atuação política reforçada pela desconfiança na eficiência do modelo democrático representativo convencional, o novo modelo normativo-constitucional de 1988 destinou ao *Parquet*, por igual, a defesa da integridade e do pleno funcionamento dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário⁷⁷. Portanto, cabe à Instituição tarefa jurídico-política de contribuição para o adequado funcionamento das referidas “funções-chave” da República⁷⁸. Via de consequência, tanto a democracia representativa como a democracia direta reclamam a tutela constitucional do Ministério Público.

Outros aspectos também situam os membros do *Parquet* na categoria diferenciada de agentes políticos. Afinal a Instituição compõe a estrutura íntima da própria Constituição Federal, que se encarrega de estabelecer diretamente diretrizes quanto à investidura, princípios institucionais, garantias e vedações, bem assim as

⁷⁴ Para mais indicativos da linha política que a Constituição Federal de 1988 atribuiu aos membros do Ministério Público, conferir PASSOS, Darcy Paulillo. O Ministério Público: agente político de transformação social. In: CONGRESSO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 3., 2006, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Páginas & Letras, 2006. p. 965-981.

⁷⁵ ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério Público e política no Brasil**. São Paulo: Educ; Sumaré: Fapesp, 2002. (Série Justiça). p. 115-116.

⁷⁶ ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério Público e política no Brasil**. São Paulo: Educ; Sumaré: Fapesp, 2002. (Série Justiça). p. 119 e 128.

⁷⁷ SOUZA FILHO, Oscar d'Alva e. O Ministério Público como agente político da soberania do estado democrático e como poder informal da sociedade civil. In: CONGRESSO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 12., 1998, Fortaleza. **Livro de teses**. Fortaleza: CONAMP, 1998. t. 4. p. 1586.

⁷⁸ Evidente que não se trata aqui da defesa enquanto representante de quaisquer dos referidos Poderes – o que não se coaduna, em absoluto, com o regime constitucional atual outorgado ao Ministério Público –, mas de sustentação, em última análise, dos pilares do Estado Democrático de Direito.

funções de seus membros⁷⁹. Mais: o regime estatutário dos aludidos membros é diverso daquele a que estão sujeitos os servidores públicos em geral, já que os presentantes do Ministério Público se sujeitam a normas constitucionais especiais de escolha, investidura, conduta e responsabilidade⁸⁰.

Rogério Bastos Arantes denomina os membros do Ministério Público, na configuração da atual Constituição brasileira, de “agentes políticos da lei”, esclarecendo que o jogo de palavras visa justamente a descortinar o paradoxo de um agente com a independência típica de órgãos judiciais inertes, entretanto voltados à ação política de defesa social⁸¹.

Nesse contexto, observa-se que a garantia constitucional de independência funcional replica ausência de hierarquia na atividade-fim dos membros do Ministério Público, ressaltando-se que a superioridade do chefe da Instituição se cinge ao âmbito administrativo⁸². Assim, tal como o Presidente da República, Ministros de Estado, Parlamentares e Magistrados – exemplos de agentes políticos –, os membros do *Parquet* não ficam adstritos a ordens hierárquicas⁸³.

Esse complexo ferramental que, dentre outros importantes significados, confere vasta liberdade aos membros do Ministério Público, acaba por ensejar, naturalmente, sistema de responsabilidade, igualmente, diferenciado, conforme frisa Mazzilli:

Mas, embora haja essa liberdade, não há nem poderia haver irresponsabilidade. Tanto no caso da independência funcional como da autonomia funcional, existem controles internos e externos para coibir os abusos, como para evitar que cada um faça o que bem lhes der na cabeça sem prestar contas a ninguém: a lei estabelece limites, as atribuições e as responsabilidades de cada um, inclusive tipificando os crimes de responsabilidade dos agentes políticos⁸⁴.

E não poderia ser diferente à vista do regime jurídico especial dos membros do Ministério Público, que contempla conjunto de deveres mais rigoroso do que os

⁷⁹ MAZZILLI, Hugo Nigro. O membro do Ministério Público como agente político. **Revista dos Tribunais**, v. 1000, p. 359-371, fev. 2019.

⁸⁰ MAZZILLI, Hugo Nigro. O membro do Ministério Público como agente político. **Revista dos Tribunais**, v. 1000, p. 359-371, fev. 2019.

⁸¹ ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério Público e política no Brasil**. São Paulo: Educ; Sumaré: Fapesp, 2002. (Série Justiça). p. 80.

⁸² GARCIA, Emerson. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 142.

⁸³ MAZZILLI, Hugo Nigro. O membro do Ministério Público como agente político. **Revista dos Tribunais**, v. 1000, p. 359-371, fev. 2019.

⁸⁴ MAZZILLI, Hugo Nigro. O membro do Ministério Público como agente político. **Revista dos Tribunais**, v. 1000, p. 359-371, fev. 2019.

demais servidores públicos em geral⁸⁵. Como salientado por Decomain, na medida em que toca ao membro do Ministério Público esgrimir pela observância dos melhores princípios, sua conduta também deve a isso ser correspondente, de modo a refletir exemplo a ser seguido pelos demais membros da sociedade⁸⁶.

Delineado como se encontra, de forma bastante especial, o Ministério Público e seus membros, notadamente no que respeita à missão constitucional que lhes foi atribuída, a seguir tem lugar incursão teórica sobre o direito à liberdade de expressão de tais agentes políticos.

⁸⁵ Destacando maior rigor dos deveres dos membros do Ministério Público frente aos demais servidores, cf. GABARDO, Emerson; RAZUK, Nahima Peron Coelho. Responsabilidade civil do estado por atos do Ministério Público. **A&C: Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 9, n. 38, p. 111-128, out./dez. 2009. Disponível em: <<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/541>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 124-125.

⁸⁶ DECOMAIN, Pedro Roberto. **Comentários à lei orgânica nacional do Ministério Público**. Florianópolis: Obra Jurídica, 1996. p. 362.

3 LIBERDADE DE EXPRESSÃO E SEUS LIMITES

No presente capítulo, pretende-se situar a importância jurídico-constitucional da liberdade de expressão enquanto direito fundamental, sendo um dos pilares do Estado Democrático de Direito em que fundada a República Federativa do Brasil⁸⁷. A despeito disso, buscar-se-á acentuar o caráter relativo deste direito, notadamente quando em conflito com outros direitos igualmente fundamentais. Conflito este que resta potencializado com a chamada inauguração e ampliação da denominada “sociedade de rede”, isto é, cada vez mais conectada por informações e notícias globalizadas, em que a tecnologia é parte essencial na vida comunicativa das pessoas^{88 89}.

Bem se sabe do verdadeiro e amplo universo explorado e explorável da temática envolvendo a liberdade de expressão e seus limites. Diante disso, um recorte metodológico apresentou-se como um imperativo categórico na presente pesquisa. Nesse sentido, sobleva esclarecer que o estudo em voga cuida do referido direito fundamental numa perspectiva não necessariamente atrelada àquela descortinada do direito anglo-saxão; pelo contrário, aproxima-se, em maior medida, de marcos teóricos,

⁸⁷ O direito à liberdade de expressão encontra expressa previsão em diversos dispositivos da Carta Constitucional brasileira de 1988: art. 5º, IV (“é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato”), V (“é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem”) e IX (“é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença”), XIV (“é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional”); art. 206 (“O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios”), II (“liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber”) e III (“pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino”); art. 216 (“Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem”), I (“I - as formas de expressão”); e art. 220 (“A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição”), § 1º (“Nenhuma lei conterà dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV”) e §2º (“É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística”).

⁸⁸ MAIA, Daniel. **Liberdade de expressão nas redes sociais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 226-227.

⁸⁹ Encontrava-se aprovado, quando do desenvolvimento do presente tópico, pelo Plenário do Senado Federal, o Projeto de Lei (PL) n. 2.630/2020, de autoria do Senador Alessandro Vieira (CIDADANIA/SE), destinado a instituir a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na *Internet*. O PL foi encaminhado à apreciação da Câmara dos Deputados. (BRASIL. Senado Federal. Projeto de lei n. 2.630, de 2020. Lei das Fake News. **Portal do Senado Federal**, Brasília, 2020. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141944>>. Acesso em: 6 jun. 2020.)

sobre o tema, do direito alemão – sem qualquer pretensão aqui, ressalte-se, absolutamente, de realizar um estudo de direito comparado.

Precisamente no que toca aos limites juridicamente (im)possíveis à livre expressão, diante da inexorável inviabilidade de esgotamento das hipóteses imaginadas e imagináveis de cenários versando sobre restrições àquele direito fundamental, optou-se pela análise de alguns aspectos tidos como mais sensíveis concernentes às ingerências, a saber: a) colisão com outros direitos fundamentais, com destaque para os atinentes à honra, inclusive à vista da jurisdição constitucional brasileira; b) relações especiais de sujeição; e c) tratamento do tema no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, especialmente a partir do entendimento da Corte Interamericana.

Tal recorte, frise-se, não se operou aleatoriamente, mas à vista da natureza e conteúdo material dos julgados disciplinares sobre o tema pelo Plenário do CNMP nos biênios de gestão de 2015-2017 e 2017-2019 deste órgão de controle externo. Portanto, questões de ordem pragmática, relativas aos julgamentos pelo CNMP, diretamente vinculadas ao objeto da pesquisa, inspiraram o delineamento material proposto.

3.1 Tutela constitucional da liberdade de expressão na sociedade de rede

De pronto, algumas premissas precisam ser esclarecidas. No presente estudo, trabalha-se com a ideia de liberdade de expressão, caudatária da liberdade de pensamento⁹⁰, como direito preexistente à normativa estatal. Assim, o seu exercício não necessita de justificação perante o Estado; pelo contrário, compete a este justificar a limitação do mencionado direito fundamental⁹¹.

O âmbito de proteção, isto é, “o domínio que a norma jurídico-fundamental recorta da realidade da vida como objeto de proteção⁹²”, é bastante ampliado, tendo em vista que a liberdade de expressão encontra fundamento tanto na dignidade

⁹⁰ MILL, John Stuart. **Sobre a liberdade**. Tradução de Denise Bottmann. Porto Alegre: L&P, 2018. p. 29.

⁹¹ SCHLINK, Bernhard; PIEROTH, Bodo. **Direitos fundamentais**. Tradução de Antônio Francisco de Souza e Antonio Franco. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 50.

⁹² SCHLINK, Bernhard; PIEROTH, Bodo. **Direitos fundamentais**. Tradução de Antônio Francisco de Souza e Antonio Franco. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 121.

humana como na democracia. Afinal, a plena formação da personalidade pressupõe o conhecimento da realidade e suas interpretações pelos indivíduos, e isso depende da garantia de participação nos debates, expressada na pluralidade de opiniões⁹³. Nessa linha, traçando-se um paralelo com o Direito alemão, o direito à livre expressão compõe o grande núcleo da denominada “liberdade de comunicação”, que alcança direitos como o de informação, de imprensa, de radiodifusão e de cinematografia⁹⁴.

Trata-se a livre expressão de direito cuja área de proteção é classificada como comportamental (diferentemente, por exemplo do direito de propriedade, de cunho normativo-abstrato), em que o poder de conformação ou concretização conferido ao legislador é reduzido⁹⁵.

Na tutela à liberdade de expressão, situam-se manifestações sob a forma de opinião, convicção, comentários e julgamentos sobre quaisquer assuntos ou pessoas, seja tema de interesse público ou privado, seja de importância e de valor, ou não⁹⁶. Vê-se, portanto, que o espectro de proteção é bastante amplo. Desta forma, eventual tentativa injustificada de silenciar a expressão alheia atinge não apenas o indivíduo censurado, mas toda a humanidade. Afinal, se correta a opinião manifestada, aqueles que divergem se veem alijados da oportunidade de alterar sua convicção; se errada, perdem a oportunidade de percepção mais clara da verdade⁹⁷.

Todavia, a problemática jurídica sobra recrudescida justamente quando se verifica a colisão do direito à liberdade de expressão com outros direitos igualmente tutelados pela Constituição Federal. É o caso dos direitos de personalidade, como a honra, que se encontram cada vez mais em rota de colisão com o direito à livre expressão, especialmente com a inauguração e afirmação da “sociedade de rede”.

O estabelecimento de relações sociais em rede, com conformação transnacionalizada, desnuda que foi justamente na seara das comunicações que a sociedade passou por transformações mais severas, a exigir versatilidade do Estado

⁹³ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet Branco. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 264.

⁹⁴ SCHWABE, Jüngen; MARTINS, Leonardo (Orgs.). **Cinquenta anos de jurisprudência do Tribunal Constitucional Alemão**. Tradução de Beatriz Hennig et al. Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2005. p. 379-380.

⁹⁵ DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 152-153.

⁹⁶ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet Branco. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 264.

⁹⁷ MILL, John Stuart. **Sobre a liberdade**. Tradução de Denise Bottmann. Porto Alegre: L&P, 2018. p. 33.

para acompanhar e adequar-se a tal movimento transformador⁹⁸. Particularmente quanto ao sistema de liberdade de expressão, o atual contexto tecnológico inclui os diversos tipos de mídia, instituições de conhecimento e divulgação disponíveis, não se revelado suficiente a sustentá-lo a mera ausência de censura estatal⁹⁹.

É nesse cenário que o conflito entre direitos e valores fundamentais restou, com o uso da *internet*, potencializado, diante da possibilidade de cidadãos das mais distintas classes sociais, de forma célere e contínua, exercitarem a livre expressão por meio de plataformas digitais, páginas virtuais e redes sociais, com quase irrestrita liberdade de propagação e praticamente ausência de fiscalização quanto aos excessos praticados¹⁰⁰. Assim, a aludida colisão de direitos fundamentais sobra amplificada numa “sociedade de rede”, isto é, aquela cada vez mais conectada por informações e notícias globalizadas, em que a tecnologia é parte essencial na vida comunicativa das pessoas¹⁰¹.

Conquanto a problemática de pesquisa não se restrinja à análise de manifestações exercidas via *internet*, pela célere massificação das comunicações exercidas por meio das “redes sociais de *internet*”¹⁰², cabe esclarecer que estas se tratam de

Uma estrutura virtual em que pessoas que estão cadastradas trocam, expõem e compartilham dados pessoais, imagens, fotos, vídeos, opiniões, informações e notícias, as quais podem ficar disponíveis para todos os usuários da internet ou somente para pessoas que estejam cadastradas na rede social em que os dados tiverem sido postados.¹⁰³

⁹⁸ LOPES, Carla Patrícia Frade Nogueira. **Imprensa e judiciário**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 264-265.

⁹⁹ BALKIN, Jack M. O futuro da liberdade de expressão na era digital. In: SAMPAIO, José Adércio Leite (Coord.). **Liberdade de expressão no século XXI**. Belo Horizonte: Del Rey, 2016. p. 358.

¹⁰⁰ PAULA, Fabrício Lopes. Colisão entre a liberdade de expressão e a proteção à honra no direito brasileiro. **Projeção, Direito e Sociedade**, v. 5, n. 1, p. 21-34, jun. 2014. Disponível em: <<http://revista.faculdadeprojecao.edu.br/index.php/Projecao2/article/view/364>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 24.

¹⁰¹ MAIA, Daniel. **Liberdade de expressão nas redes sociais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 226-227.

¹⁰² Ressalte-se que não existe consenso quanto a aplicativos de troca de mensagens por aparelhos celulares, como “Whatsapp”, serem ou não propriamente “redes sociais”. Nesse sentido, cf. ACIOLI, Thiago. Whatsapp pode ser considerado uma rede social? **Publicitários Social Club**, 30 abr. 2015. Disponível em: <<https://medium.com/publicitariossocialclub/whatsapp-pode-ser-considerado-uma-rede-social-22a7ed09483a>>. Acesso em: 13 set. 2020; e CARDOSO, Samira. A diferença entre mídia social e rede social. **Dicas Sociais**, 2 fev. 2016. Disponível em: <<http://dicassociais.com.br/2016/02/midia-social-e-rede-social-qual-a-diferenca/>>. Acesso em 13 set. 2020.

¹⁰³ MAIA, Daniel. **Liberdade de expressão nas redes sociais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 32.

Todavia, “Embriagamo-nos hoje em dia da mídia digital, sem que possamos avaliar inteiramente as consequências dessa embriaguez”¹⁰⁴. Nota-se que o problema, no contexto da “sociedade da informação”, surge, especialmente, quando o exercício da liberdade de expressão ameaça os indivíduos e a sociedade devido às formas como são utilizadas e pela vulgarização das ferramentas de tecnologia da informação supramencionadas¹⁰⁵.

Não se pretende, com tais observações, menos-valorar o direito fundamental à liberdade de manifestação do pensamento, reconhecidamente um dos pilares em que se apoia o Estado Democrático de Direito¹⁰⁶. Aliás, indiscutível a simbiose existente, em sociedades alicerçadas em valores democráticos como a nossa, entre o valor liberdade (a par da igualdade) e o Estado Democrático de Direito¹⁰⁷. Até porque o livre mercado ou circulação de ideias é que reflete a expressão da democracia de um povo¹⁰⁸. Vale dizer: para que a democracia seja fortalecida, o maior número possível de versões sobre o mesmo tema deve circular¹⁰⁹.

Tal circulação de ideias, na era digital, tem como ponto-chave da liberdade de expressão a promoção da cultura democrática, em que às pessoas é garantido o direito de participar por meio de comunicação e influências mútuas¹¹⁰. Sobre tal aspecto, o Ministério Público possui papel central como, por mandamento

¹⁰⁴ HAN, Byung-Chul. **No exame**: perspectivas do digital. Tradução de Lucas Machado. Petrópolis: Vozes, 2018. p. 10.

¹⁰⁵ PAULA, Fabrício Lopes. Colisão entre a liberdade de expressão e a proteção à honra no direito brasileiro. **Projeção, Direito e Sociedade**, v. 5, n. 1, p. 21-34, jun. 2014. Disponível em: <<http://revista.faculadeprojecao.edu.br/index.php/Projecao2/article/view/364>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 24.

¹⁰⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão monocrática. Reclamação n. 18.566/SP. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 12 de novembro de 2018. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 16 nov. 2018. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339057764&ext=.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2020.

¹⁰⁷ MENDES, Gilmar Ferreira. A jurisdição constitucional no Brasil e seu significado para a liberdade e a igualdade. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, Biblioteca do Supremo Tribunal Federal, 2008. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaArtigoDiscurso/anexo/munster_port.pdf>. Acesso em: 24 maio 2020.

¹⁰⁸ SANCHOTENE, Salise Monteiro. Limites, ponderação de direitos fundamentais: liberdade de expressão e direito à honra/dignidade da pessoa humana. In: PAUSEN, Leandro (Coord.). **Repercussão geral no recurso extraordinário**: estudos em homenagem à ministra Ellen Gracie. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. p. 220.

¹⁰⁹ CLÈVE, Clemerson Merlin; LORENZETTO, Bruno Meneses. Dimensões das liberdades de informação e de expressão: elementos do discurso público. **Espaço Jurídico Journal of Law**, Joaçaba, v. 17, n. 1, p. 83-98, jan./abr. 2016. Disponível em: <<https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/9296>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 87.

¹¹⁰ BALKIN, Jack M. O futuro da liberdade de expressão na era digital. In: SAMPAIO, José Adércio Leite (Coord.). **Liberdade de expressão no século XXI**. Belo Horizonte: Del Rey, 2016. p. 366.

constitucional, defensor do regime democrático, devendo, via decorrencial, atuar como guardião do exercício da livre expressão¹¹¹.

Nada obstante, o exercício de tal liberdade, já se deixou antever, não é absoluto e irrestrito. Em outros termos, não se confere proteção e imunidade a toda e qualquer comunicação – assim é em quaisquer sistemas legais sobre liberdade de expressão, ressalte-se –, devendo ser consideradas suas finalidades e efeitos^{112 113}.

Assim, o **abuso do direito fundamental** não é tolerado pelo ordenamento jurídico brasileiro. Note-se que, se a primeira função dos direitos fundamentais é justamente a defesa da pessoa humana e da sua dignidade¹¹⁴, haveria verdadeiro contrassenso em admitir-se que do seu exercício decorressem práticas atentatórias a direitos e valores radicados na dignidade humana.

Daí dizer com Marmelstein, ao explicitar o conteúdo do princípio da proibição do abuso de direito fundamental, que “o exercício de direitos fundamentais não pode ser abusivo a ponto de acobertar práticas ilícitas/criminosas cometidas em detrimento de outros direitos fundamentais ou valores constitucionais relevantes”¹¹⁵. Em outros termos, e observando-se como despicienda a comprovação da intenção do agente em causar lesão a outrem, por abuso de direito entende-se “a inobservância de determinadas cautelas presentes no comportamento de pessoas que se conduzam segundo princípios de lealdade, eticidade e boa-fé”¹¹⁶.

¹¹¹ HEEMANN, Thimotie Aragon. O papel do Ministério Público na preservação do livre mercado de ideias. **Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Paraná**, Curitiba, ano 7, n. 12, p. 144-169, jun. 2020. Disponível em: <<https://apps.mppr.mp.br/openjournal/index.php/revistamppr/article/view/123/74>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 158.

¹¹² MARTINS NETO, João dos Passos. **Fundamentos da liberdade de expressão**. Florianópolis: Insular, 2008. p. 29.

¹¹³ No REsp 1.500676/DF, Rel. Min. Marco Buzzi, julgado em 12/02/2015, em que discutida a liberdade de comunicação/informação em ato possivelmente atentatório à honra de Ministro do Supremo Tribunal Federal, o STJ considerou, dentre outros aspectos, ao desprover o recurso interposto pelo jornalista autor da manifestação, a **potencialidade ofensiva** da mensagem divulgada em blog. (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Quarta Turma. Recurso especial n. 1.500.676/DF. Relator: Min. Marco Buzzi. Brasília, 12 de fevereiro de 2015. **Portal do Superior Tribunal de Justiça**, Brasília, 24 fev. 2015. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?num_registro=201401994643&aplicacao=processos.ea>. Acesso em: 2 ago. 2020.)

¹¹⁴ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 407.

¹¹⁵ MARMELESTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 424.

¹¹⁶ LOPES, Carla Patrícia Frade Nogueira. **Imprensa e judiciário**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 102-103.

Em caráter ilustrativo, cabe, ainda, referência à vedação do abuso de direito, expressamente, também pela legislação infraconstitucional pátria, como é o caso do Código Civil, no seu art. 187, que assim dispõe: “Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos costumes.”

Mencionado Diploma Legal, portanto, destaca os fundamentos do direito subjetivo, caracterizando como ato ilícito aquele promovido pelo titular de direito fundamental, exercido para além dos seus limites, com ofensa à boa-fé, fim social, fim econômico ou costumes¹¹⁷.

No âmbito da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, igualmente, verifica-se preocupação com a contenção (excepcional) do abuso das liberdades, como se verifica do seguinte excerto do voto do Ministro relator Celso de Mello no MS n. 23.452-1/RJ¹¹⁸, impetrado para questionar ato de Comissão Parlamentar de Inquérito, no qual ressaltado, ainda, o caráter relativo dos direitos e garantias constitucionais:

Não há, no sistema constitucional brasileiro, direitos ou garantias que se revistam de **caráter absoluto**, mesmo porque razões de relevante interesse público **legitimam**, ainda que **excepcionalmente**, a adoção, por parte dos órgãos estatais, de medidas restritivas das liberdades públicas, uma vez **respeitados** os termos estabelecidos pela própria Constituição.

E arremata, mais adiante, o referido julgador em seu voto, com base nas doutrinas de Ada Pellegrini Grinover, Luis Francisco Torquato Avolio e Edoardo Giannotti:

Torna-se **essencial** enfatizar, neste ponto, uma vez mais, não obstante a **posição eminente** que as liberdades públicas assumem em nosso sistema constitucional, que **não devem elas** – considerado o substrato ético que as informa – **proteger abusos nem acobertar violações**, eis que os direitos e garantias individuais expõem-se a naturais **restrições** derivadas **do princípio de convivência das liberdades**, pelo qual **nenhuma** delas pode ser exercida de modo danoso à ordem pública e às liberdades alheias.

¹¹⁷ STOCO, Rui. **Tratado de responsabilidade civil**: doutrina e jurisprudência. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p.144.

¹¹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Mandado de segurança n. 23.452/RJ. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 16 de setembro de 1999. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 12 maio 2000. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85966>>. Acesso em: 3 jun. 2020.

Diante disso, possível afirmar-se que, em sede de liberdade de expressão – inclusive aquela exercida por meio das mídias sociais –, deve ser observado o binômio liberdade com responsabilidade¹¹⁹.

Trazendo-se para o campo específico de pesquisa envolvendo o comportamento dos membros do Ministério Público, a vinculação entre o direito e o elemento ético extraído da conduta do agente informa a verificação da prática de excesso caracterizador do abuso de direito¹²⁰ – sem se desconhecer, frise-se, que, em se tratando de restrição a direito fundamental (no caso, do livre fluxo de ideias), evidentemente, se exige maior força argumentativa pelo aplicador do Direito^{121 122}.

3.2 Liberdade de expressão e colisão com outros direitos fundamentais

3.2.1 Colisão de direitos: noções e problematização

Em que pese indiscutível a inter-relação existente entre o regime democrático e a liberdade de expressão, é, em particular, na temática sobre os limites a este direito fundamental que se situam os debates doutrinários e jurisprudenciais mais sensíveis. A intervenção estatal nos direitos fundamentais pode ser classificada em proibida, isto é, intervenções violadoras dos dispositivos constitucionais que contemplam

¹¹⁹ Nesse sentido passagem de decisão proferida pelo Min. Alexandre de Moraes em 31/08/2020 no Inquérito n. 4781/DF (“inquérito das *fake news*”), em que, visando a proteger, inclusive, a normalidade institucional e democrática, assentou: A liberdade de expressão é consagrada constitucionalmente e balizada pelo binômio “LIBERDADE E RESPONSABILIDADE”, ou seja, o exercício desse direito não pode ser utilizado como verdadeiro escudo protetivo para a prática de atividades ilícitas. Não se confunde LIBERDADE DE EXPRESSÃO com IMPUNIDADE PARA AGRESSÃO.” (POMPEU, Ana. Moraes intima presidente do Facebook a pagar R\$1,9 mi por descumprimento de decisão. **Jota**, Brasília, 31 jul. 2020. Disponível em <<https://www.jota.info/stf/do-supremo/moraes-intima-presidente-do-facebook-a-pagar-r-19-mi-por-descumprimento-de-decisao-31072020>>. Acesso em: 2 ago. 2020.)

¹²⁰ BARROS, Cláudio. Abusos e omissões do Ministério Público e de seus membros. In: RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (Org). **Ministério Público: reflexões sobre princípios e funções institucionais**. São Paulo: Atlas, 2010. p. 224.

¹²¹ MARMELESTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 430.

¹²² HEEMANN, Thimotie Aragon. O papel do Ministério Público na preservação do livre mercado de ideias. **Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Paraná**, Curitiba, ano 7, n. 12, p. 144-169, jun. 2020. Disponível em: <<https://apps.mppr.mp.br/openjournal/index.php/revistamppr/article/view/123/74>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 160.

determinado direito fundamental, ou permitida, que se verifica quando o âmbito de proteção do direito é invadido de forma constitucionalmente lícita¹²³.

No que toca à intervenção do legislador no âmbito dos direitos fundamentais, a Constituição prevê casos de reserva legal simples e de reserva legal qualificada¹²⁴, a par de direitos não submetidos expressamente à restrição legal. Observa-se que o termo reserva legal se destina às restrições a serem promovidas pelo parlamento¹²⁵, de sorte que limitações previstas diretamente no texto constitucional não se encontram englobadas naquele conceito. Este é o caso das normas que garantem a liberdade de expressão e daquelas normas que especificam as comunicações não protegidas (art. 220, §1º, *fine*¹²⁶), de sorte que as restrições àquele direito fundamental decorrem diretamente da Constituição Federal, não havendo que se cogitar, portanto, em inconstitucionalidades¹²⁷.

É especialmente nos casos de falta de previsão constitucional expressa da possibilidade de ingerência legislativa no direito fundamental que se descortinam os debates jurídicos mais intrincados. A questão é bem problematizada por Dimoulis e Martins, que ressaltam as hipóteses em que, a despeito da ausência de reserva legal prevista, é da substância de determinados direitos fundamentais – como o direito à livre expressão – a existência de conflitos. Na hipótese, esclarecem os autores, instaura-se um dilema: ou se aquiesce que o legislador intervenha para além das hipóteses de autorização constitucional (casos de reservas legais), ou deixa-se a resolução dos conflitos aos Poderes Executivo e Judiciário, que, mesmo submetidos ao império da lei, estabeleceriam restrições onde o próprio legislador não as pode

¹²³ DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 151.

¹²⁴ Para aprofundamento, cf. MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet Branco. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 199-211; e SCHLINK, Bernhard; PIEROTH, Bodo. **Direitos fundamentais**. Tradução de Antônio Francisco de Souza e Antonio Franco. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 135-137 e 160-161.

¹²⁵ DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 161-162.

¹²⁶ “Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.

§ 1º Nenhuma lei conterá dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, **observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV.**” (grifou-se)

¹²⁷ MARTINS NETO, João dos Passos. **Fundamentos da liberdade de expressão**. Florianópolis: Insular, 2008. p. 33.

impor¹²⁸. A solução que se parece mais plausível, no caso, é a chamada do “direito constitucional de colisão” ou “colidente” (*kollidierendes Verfassungsrecht*), na medida em que não se pode aceitar a existência de direito fundamental ilimitado.

A denominada colisão autêntica¹²⁹ verifica-se quando do exercício de um direito fundamental por seu titular conflita, isto é, choca-se com a prática de direito igualmente fundamental doutro titular¹³⁰. Portanto, a colisão ora tratada opera-se em concreto, fruto da afetação ou restrição que um direito fundamental ou preceito constitucional de um titular causa em direito ou preceito constitucional de outro titular¹³¹.

Embora a pesquisa em foco não se preste a aprofundar, em termos teóricos, a este respeito, é oportuno que se registre que dentre as principais formas de resolução de casos de conflitos estão a *interpretação sistemática* da constituição e o critério da *proporcionalidade*. Na interpretação sistemática, vislumbra-se que “o alcance do âmbito de proteção não cobre o exercício colidente e arbitrário da liberdade¹³²”. Trata-se de interpretação que possibilita sejam consideradas todas as disposições relacionadas ao caso analisado e entendidos os parâmetros fixados pelo próprio constituinte¹³³. Contudo, “[...] impõe-se um cuidado máximo na verificação de um direito constitucional de colisão. Não se pode enxergar em qualquer norma constitucional, por exemplo, em uma simples regra de competência, tal direito capaz de limitar um direito fundamental sem reserva¹³⁴”. Daí porque as ingerências em casos de direitos fundamentais sem reserva devem ser contempladas como exceções¹³⁵.

¹²⁸ DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 158-159.

¹²⁹ Expressão cunhada por J.J. Gomes Canotilho, que a diferencia da denominada *colisão de direitos em sentido impróprio*, em que a colisão do direito fundamental se dá com outros bens constitucionalmente protegidos (CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 1270).

¹³⁰ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 1270.

¹³¹ DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 170.

¹³² SCHLINK, Bernhard; PIEROTH, Bodo. **Direitos fundamentais**. Tradução de Antônio Francisco de Souza e Antonio Franco. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 157.

¹³³ DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 171.

¹³⁴ DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 164-165.

¹³⁵ SCHLINK, Bernhard; PIEROTH, Bodo. **Direitos fundamentais**. Tradução de Antônio Francisco de Souza e Antonio Franco. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 160-161.

Já “Quanto ao ‘princípio da proporcionalidade’, trata-se de um cálculo de racionalidade económica, da relação entre custo (neste caso: restrição de direitos fundamentais) e benefício (neste caso: objectivos das medidas estatais)”¹³⁶. Vale dizer, consubstancia-se na apreciação – ao norte de bem se aferir a real necessidade da ingerência – da concreta relação entre os meios interventivos e os fins estatais pretendidos com a intervenção ¹³⁷. Dentre os níveis para a aferição da proporcionalidade propostos pela doutrina, a par da *adequação* e da *necessidade*, destaca-se aqui o da *proporcionalidade em sentido estrito*, no qual se sobressaem em importância, quanto à eventual limitação do direito fundamental, tanto a gravidade da afetação como a solidez das razões do Estado¹³⁸. Em sucintos termos, a ideia aqui é a de que os âmbitos de proteção dos direitos fundamentais envolvidos em circunstâncias concretas vão até o ponto em que se estabeleça, pela ponderação, um equilíbrio (harmonia), garantindo-se a concordância prática entre eles¹³⁹, ou, no caso de se revelar necessário, a prevalência de um direito em relação ao outro¹⁴⁰.

Diante disso, percebe-se que o veto constitucional à censura não significa, em absoluto, impedimento de aplicação de sanções¹⁴¹ – administrativa, cível ou criminal –, de modo que, em sintonia com preceitos como o de segurança jurídica, a limitação da liberdade de expressão pode, concretamente, revelar-se perfeitamente sustentável quando identificados interesses jurídicos contrapostos com lastro constitucional direto, observadas balizas de resolução de conflitos amplamente aceitas pela comunidade científica, como a interpretação sistemática e o controle de proporcionalidade.

¹³⁶ MICHEL, Lothar; MORLOK, Martin. **Direitos fundamentais**. Tradução de Antônio Francisco de Souza e Antonio Franco. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 482.

¹³⁷ DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 169.

¹³⁸ MICHEL, Lothar; MORLOK, Martin. **Direitos fundamentais**. Tradução de Antônio Francisco de Souza e Antonio Franco. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 483.

¹³⁹ SCHLINK, Bernhard; PIEROTH, Bodo. **Direitos fundamentais**. Tradução de Antônio Francisco de Souza e Antonio Franco. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 158.

¹⁴⁰ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 1274.

¹⁴¹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet Branco. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 278.

3.2.2 Liberdade de expressão e colisão com direitos de personalidade: análise à luz da jurisdição constitucional brasileira

Bem fixadas as noções teóricas sobre a colisão da livre expressão com outros direitos fundamentais, e problematizadas as principais diretrizes para a solução dos conflitos havidos entre eles, à adequada compreensão do tema proposto, importantes algumas considerações – sem qualquer pretensão de esgotamento do assunto – de como o exercício da liberdade de expressão vem sendo compreendido pela Corte Constitucional brasileira, inclusive e especialmente no que toca ao seu conflito com os direitos de personalidade, igualmente de natureza fundamental.

De proêmio, na linha do preconizado por Sieyès, a jurisdição constitucional deve ser entendida como instituição política essencial à garantia da supremacia da Constituição, cabendo ao Tribunal Constitucional a responsabilidade de conter os excessos cometidos pelo legislador ordinário – em evidente prenúncio do que se viria a conceber como o controle (concentrado ou difuso) de constitucionalidade¹⁴².

No caso brasileiro, a valorização e o empoderamento do Supremo Tribunal Federal – que deixa seu papel de coadjuvante para assumir função de *tertius* capaz de exercer missão de contrapeso no interior do sistema político¹⁴³ – ocorrem, visivelmente, a partir da promulgação da Carta Política de 1988. Diversas razões contribuem para a ampliação da autoridade da referida Corte, valendo destacar, a par da retração do sistema representativo e suas incapacidades de cumprir com os ideais democráticos, a característica rígida e dirigente da Constituição brasileira, revelando-se largamente ambiciosa em seu conteúdo e relegando ao Legislativo e ao Executivo apenas a implementação da vontade do Constituinte, enquanto à Corte Constitucional sobrou conferida a função última de guardiã da Constituição da República¹⁴⁴.

Newton Tavares Filho, ao analisar os trinta anos de Supremo Tribunal Federal sob o norte da Constituição de 1988, ressaltou o fato decisivo, nesse cenário, de que

o legislador – tanto constituinte originário e derivado, como ordinário – decidiu deliberadamente fortalecer a posição do tribunal no cenário institucional

¹⁴² BINENBOJM, Gustavo. **A nova jurisdição constitucional brasileira**: legitimidade democrática e instrumentos de realização. 4. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014. p. 24-25.

¹⁴³ LEITE, Glaucio Salomão. **Juristocracia e constitucionalismo democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 117.

¹⁴⁴ VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 441-464, jul./dez. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322008000200005>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 443.

brasileiro, outorgando-lhe mais e mais competências ao longo desses trinta anos.¹⁴⁵

A despeito de não se desconhecer as inquietações doutrinárias envolvendo o debate em torno da crise de autoridade democrática que poderia decorrer deste papel outorgado à Corte Constitucional brasileira para suprir as lacunas do sistema representativo¹⁴⁶, possível reconhecer, fazendo coro ao preconizado por Kelsen, a importância, em ambientes democráticos, da jurisdição constitucional na tutela das minorias¹⁴⁷.

Aliás, Gilmar Ferreira Mendes, ao observar que Constituições contemporâneas pretendem que os atos exarados pelos órgãos representativos não fiquem imunes de controle, assim leciona quanto ao imbricamento da jurisdição constitucional com o regime democrático¹⁴⁸:

a jurisdição constitucional não se mostra incompatível com um sistema democrático, que imponha limites aos ímpetos da maioria e discipline o exercício da vontade majoritária. Ao revés, esse órgão de controle cumpre uma função importante no sentido de reforçar as condições normativas da democracia¹⁴⁹.

Nesse sentido, a visão reducionista de democracia, atrelada (apenas) à participação popular na elaboração de leis diz com uma ideia liberal-individualista de Estado de Direito, divorciada do que foi preconizado pelo Constituinte de 1988 desde o preâmbulo da Carta Cidadã, ao prever que a República brasileira se constitui em Estado Democrático de Direito¹⁵⁰. Nesse sentido, adverte Balkin que “uma teoria da

¹⁴⁵ TAVARES FILHO, Newton. “Que outro valor mais alto se alevanta”: o Supremo Tribunal Federal sob a constituição de 1988. In: SILVA, Rafael Silveira (Org.). **30 anos da constituição**: evolução, desafios e perspectivas para o futuro. Brasília: Senado Federal, 2018. v. 1. p. 75.

¹⁴⁶ VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 441-464, jul./dez. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322008000200005>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 443.

¹⁴⁷ KELSEN, Hans. **Jurisdição constitucional**. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 176.

¹⁴⁸ Ainda, pertinente a observação do mesmo autor, mais adiante, no sentido de que não já “judicialização da política” quando as “questões políticas” estão configuradas como verdadeiras “questões de direitos”. Essa tem sido a orientação fixada pelo Supremo Tribunal Federal, desde os primórdios da República. (MENDES, Gilmar Ferreira. A jurisdição constitucional no Brasil e seu significado para a liberdade e a igualdade. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, Biblioteca do Supremo Tribunal Federal, 2008. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaArtigoDiscurso/anexo/munster_port.pdf>. Acesso em: 24 maio 2020.)

¹⁴⁹ MENDES, Gilmar Ferreira. A jurisdição constitucional no Brasil e seu significado para a liberdade e a igualdade. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, Biblioteca do Supremo Tribunal Federal, 2008. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaArtigoDiscurso/anexo/munster_port.pdf>. Acesso em: 24 maio 2020.

¹⁵⁰ BUCHMANN, Willian. O Ministério Público como instrumento de consolidação da democracia participativa. **Revista Juris Plenum**, Caxias do Sul, v. 8, n. 44, p. 97-111, mar. 2012. Disponível em: <<https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/115282>>. Acesso em: 25 maio 2020.

liberdade de expressão justificada nos termos de suas potenciais contribuições para o autogoverno representativo parece estreita demais na era da Internet”¹⁵¹.

Essa ambição constitucional, ou constitucionalização do direito, liderada pela Carta de 1988, acarretou inevitável tensão constitucional e conseqüente explosão de litigiosidade envolvendo temas de natureza constitucional, com destaque para conflitos entre direitos fundamentais, como o envolvendo a liberdade de expressão¹⁵².

Aliás, a abordagem jurisprudencial proposta aqui cresce em importância diante da colisão de direitos fundamentais com o direito, igualmente fundamental, à livre expressão. Afinal, é por meio das decisões tomadas pelos Tribunais Constitucionais que valores supremos, como a liberdade, ganham real dimensão frente às peculiaridades históricas e culturais das diferentes sociedades¹⁵³.

Como se perceberá da análise de decisões definitivas do órgão Plenário do CNMP, a ser realizada em capítulo à parte, este órgão de controle externo não raras vezes recrudesce a fundamentação dos seus julgados com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o assunto da liberdade de expressão e seus contornos. Assim, cresce em importância uma exploração tópica acerca da atuação da Corte Constitucional brasileira quanto ao aludido tema.

Um primeiro ponto de caráter processual a ser destacado, a partir da pesquisa realizada, é que o Supremo Tribunal Federal vem admitindo a Reclamação, prevista no artigo 102, I, I, e artigo 103-A, § 3º, ambos da CF/88, para feitos versando sobre conflito entre liberdade de expressão e de informação e a tutela de direitos individuais, como os direitos de personalidade, tendo como parâmetro o decidido na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 130^{154 155}. Aliás, na Reclamação

¹⁵¹ BALKIN, Jack M. O futuro da liberdade de expressão na era digital. In: SAMPAIO, José Adércio Leite (Coord.). **Liberdade de expressão no século XXI**. Belo Horizonte: Del Rey, 2016. p. 367.

¹⁵² VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 441-464, jul./dez. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322008000200005>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 446-451.

¹⁵³ MENDES, Gilmar Ferreira. A jurisdição constitucional no Brasil e seu significado para a liberdade e a igualdade. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, Biblioteca do Supremo Tribunal Federal, 2008. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaArtigoDiscurso/anexo/munster_port.pdf>. Acesso em: 24 maio 2020.

¹⁵⁴ Na ADPF n. 130, decidiu a Corte Constitucional brasileira pela não-recepção em bloco da Lei n. 5.250/67 (Lei de Imprensa).

¹⁵⁵ Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão monocrática. Reclamação n. 30.105/PA. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, 27 de novembro de 2018. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 29 nov. 2018. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339136315&ext=.pdf>>. Acesso em: 13

n. 22.328, DJE de 10/05/2018, destacou o Ministro relator: “O Supremo Tribunal Federal tem sido mais flexível na admissão de reclamação em matéria de liberdade de expressão, em razão da persistente vulneração desse direito na cultura brasileira, inclusive por via judicial”¹⁵⁶.

Embora as inquietações sobre o tema decorram também de outras situações, é na colisão do exercício do direito da liberdade de expressão com direitos da personalidade, especialmente a honra, que se situa, de modo bastante marcante, as apurações disciplinares pelo CNMP envolvendo membros do Ministério Público. Note-se que, dos 12 (doze) processos administrativos disciplinares (PADs) julgados definitivamente entre setembro de 2017 e setembro de 2019, 11 (onze) referiam-se, completa ou parcialmente, a casos de ofensas a direitos de personalidades das vítimas¹⁵⁷.

Ao debruçar-se sobre este tema, a doutrina vem apontando para a necessidade de releitura de estatutos fundamentais do direito privado, tendo em vista fatores sociológicos dinâmicos de tempo e espaço, ou seja, os problemas nucleares devem ser colocados a partir da sociedade e não previamente solvidos¹⁵⁸. Dito de outro modo, a linha conceitual e abstrata, em que há clara divisão entre o Direito Público e o Direito Privado, típica da sociedade pré-industrial, é incompatível com a atual sociedade tecnológica, de economia massificada, de modo que mecanismos tradicionais do Direito Civil não se mostram eficazes para a solução dos conflitos, como as técnicas de proteção da pessoa humana, consistentes na doutrina dos direitos da

set. 2020; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão monocrática. Reclamação n. 18.638/CE. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasil, 2 de maio de 2018. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 4 maio 2018. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=314268384&ext=.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2020; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão monocrática. Reclamação n. 18.566/SP. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 12 de novembro de 2018. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 16 nov. 2018. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339057764&ext=.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2020.

¹⁵⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Primeira Turma. Reclamação n. 22.328/RJ. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, 6 de março de 2018. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 10 maio 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14784997>>. Acesso em: 13 set. 2020.

¹⁵⁷ Conforme dados extraídos de informações obtidas junto à Secretaria Processual do CNMP e diretamente do sistema ELO (ELO: sistema integrado de processos eletrônicos. **Portal do Conselho Nacional do Ministério Público**, Brasília, 2020. Disponível em: <<https://elo.cnmmp.mp.br/pages/consulta.seam#>>. Acesso em: 2 fev. 2020.).

¹⁵⁸ FACHIN, Luiz Edson. **Teoria crítica do direito civil à luz do novo código civil brasileiro**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2012. p. 30-33.

personalidade¹⁵⁹. Daí que a proteção da personalidade passa a desconsiderar qualquer tipo de diferenciação quanto ao âmbito de proteção se situar no direito público ou no direito privado, passando a considerar a questão como um problema unitário¹⁶⁰.

Diante disso, para além da interdisciplinariedade dentro do próprio Direito Civil, propõe-se uma factível pluridisciplinariedade entre Direito Civil e Direito Constitucional. No dizer de Luiz Edson Fachin, no domínio juscivilístico, “Chamadas à colação estão normas constitucionais e nelas encartadas os princípios constitucionais, vinculantes e de carácter normativo”¹⁶¹.

Dentre estes, os princípios constitucionais, situa-se justamente o fundamento dos direitos da personalidade, qual seja, a **dignidade da pessoa humana**, que se constitui num dos pilares da República Federativa do Brasil, conforme art. 1º, III, da Carta de 1988, já que consagra indicação de valores considerados mais intensos pelo constituinte¹⁶². Trata-se o princípio da dignidade humana, na lição de Fachin, de componente ético-jurídico inarredável ao qual se subordina inclusive o Direito civil e seus institutos¹⁶³. “É ele que assegura um ‘minimum’ de respeito ao homem só pelo fato de ser homem, uma vez que todos os homens são dotados por natureza de igual dignidade¹⁶⁴ ¹⁶⁵. E não poderia ser diferente, afinal o conteúdo de dignidade

¹⁵⁹ TEPEDINO, Gustavo. **Temas de direito civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 56-57.

¹⁶⁰ MIRAGEM, Bruno. Os direitos da personalidade e os direitos do consumidor. **Revista de Direito do Consumidor**, v. 13, n. 49, p. 40-76, jan./mar 2004. Disponível em: <<https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/89988>>. Acesso em: 13 set. 2020.p. 6.

¹⁶¹ FACHIN, Luiz Edson. **Teoria crítica do direito civil à luz do novo código civil brasileiro**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2012. p. 43.

¹⁶² SANCHOTENE, Salise Monteiro. Limites, ponderação de direitos fundamentais: liberdade de expressão e direito à honra/dignidade da pessoa humana. In: PAUSEN, Leandro (Coord.). **Repercussão geral no recurso extraordinário: estudos em homenagem à ministra Ellen Gracie**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. p. 229.

¹⁶³ FACHIN, Luiz Edson; RUZYK, Carlos Eduardo Pianovski. Princípio da dignidade humana no direito civil. In: TORRES, Ricardo Lobo; KATAOKA, Eduardo Takemi; GALDINO, Flávio (Orgs.). **Dicionário de princípios jurídicos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. p. 308.

¹⁶⁴ FARIAS, Edilsom Pereira de. **Colisão de direitos: a honra, a intimidade, a vida privada e a imagem versus a liberdade de expressão e informação**. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1996. p. 49.

¹⁶⁵ Ainda, significativo lembrar, com Bruno Miragem, que a aproximação do conceito de personalidade e direitos de personalidade com o de dignidade humana se operou, especialmente, a partir de dois diplomas de inegável importância, quais sejam, a Lei Fundamental de Bonn de 1949 e a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (MIRAGEM, Bruno. **Responsabilidade civil da imprensa por dano à honra: o novo código civil e a lei de imprensa**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. p. 97-98).

consubstancia-se em condição de possibilidades e limites de significados de todo o projeto político formatado a partir dos valores liberdade, igualdade e fraternidade¹⁶⁶.

Aliás, invocando ensinamentos de Otto von Gierke, Bruno Miragem destaca como marca fundamental dos direitos da personalidade a característica de serem considerados direitos subjetivos que devem ser reconhecidos por todos¹⁶⁷. Vale dizer, sendo a personalidade algo intrínseco a todo ser humano, os direitos da personalidade são aqueles necessários ao exercício de outros direitos, já que destinados à conservação da pessoa humana¹⁶⁸. Via decorrencial, razão assiste a Pontes de Miranda ao classificar os direitos da personalidade como oponíveis *erga omnes*, isto é, a toda humanidade, encontrando-se num dos polos o titular do direito e, noutro, a comunidade ou sujeito passivo total¹⁶⁹.

Exemplo disso é o direito à honra, que possui relação direta com a dignidade humana, tendo em vista que destinado à proteção da própria condição humana, de modo a guarnecer a sua dignidade e integridade moral¹⁷⁰. Daí dizer com Luís Roberto Barroso que por tal direito se visa à proteção pessoal do indivíduo, sua reputação consigo e perante o meio social no qual inserido¹⁷¹. Ademais, o direito à honra, integrante do rol dos direitos fundamentais, insere-se no âmbito da tutela dos direitos à personalidade, notadamente com a Constituição de 1988, como essencial e, reafirme-se, inerente à pessoa humana¹⁷².

¹⁶⁶ FONSECA, Reynaldo Soares da. **O princípio constitucional da fraternidade**: seu resgate no sistema de justiça. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019. p. 84.

¹⁶⁷ MIRAGEM, Bruno. Os direitos da personalidade e os direitos do consumidor. **Revista de Direito do Consumidor**, v. 13, n. 49, p. 40-76, jan./mar 2004. Disponível em: <<https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/89988>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 3.

¹⁶⁸ MIRAGEM, Bruno. **Responsabilidade civil da imprensa por dano à honra**: o novo código civil e a lei de imprensa. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. p. 99.

¹⁶⁹ *Apud* MIRAGEM, Bruno. **Responsabilidade civil da imprensa por dano à honra**: o novo código civil e a lei de imprensa. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. p. 99.

¹⁷⁰ POMPEU, Gina Vidal Marcílio; POMPEU, Inês Mota Randal. Liberdade de expressão e informação em face dos direitos da personalidade: análise com base na ADI n. 4.815. In: TEPEDINO, Gustavo; MENEZES, Joyceane Bezerra (Coord.). **Autonomia privada, liberdade existencial e direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 275.

¹⁷¹ BARROSO, Luís Roberto. Colisão entre liberdade de expressão e direitos da personalidade: critérios de ponderação: interpretação constitucionalmente adequada do código civil e da lei de imprensa. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 235, p. 1-36, jan./mar. 2004. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45123>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 14.

¹⁷² PAULA, Fabrício Lopes. Colisão entre a liberdade de expressão e a proteção à honra no direito brasileiro. **Projeção, Direito e Sociedade**, v. 5, n. 1, p. 21-34, jun. 2014. Disponível em: <<http://revista.faculadeprojecao.edu.br/index.php/Projecao2/article/view/364>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 30.

A ampliação da tutela da pessoa humana a partir do texto constitucional é bem ressaltada por Tepedino:

Assim é que, no caso brasileiro, em respeito ao texto constitucional, parece lícito considerar a **personalidade** não como um novo reduto de poder do indivíduo, no âmbito do qual seria exercida a sua titularidade, mas como **valor máximo do ordenamento, modelador da autonomia privada**, capaz de submeter toda a atividade econômica a novos critérios de validade¹⁷³. (grifou-se)

Nesse cenário, verifica-se o movimento da “repersonalização” experimentado pelo Direito Privado, em que, com a marca dos princípios constitucionais, passam a ser discutidos valores que o sistema jurídico colocou no seu centro – como a pessoa e suas necessidades fundamentais – e sua periferia, diferente da noção patrimonialista emprestada pelo Código Civil¹⁷⁴.

No caso brasileiro, a despeito de ter sido adotada a técnica mista, em que consagrada duas cláusulas gerais sobre os atributos (art. 11 do CC) e modo de proteção (art. 12 do CC) e nove artigos acerca de direitos específicos (arts. 13 a 21 do CC) da personalidade, a interpretação a ser emprestada quanto a estes deve ser sempre a extensiva, tendo em vista a consideração constitucional da pessoa humana como valor unitário, não mais cabendo distinções quanto ao âmbito de proteção pertencer ao Direito Público ou ao Direito Privado¹⁷⁵.

A intervenção nos institutos de Direito Civil reflete opção do constituinte de 1988, decorrente do caráter compromissório da Carta Política, da maior estabilidade do processo legislativo necessário a sua revisão, bem ainda da posição hierárquica superior da Constituição¹⁷⁶. Aliás, conforme Tepedino, o disposto no precitado art. 1º, III, integra, juntamente do previsto no art. 3º, III e 5º, § 2º, todos da CF/88, a denominada “cláusula geral de tutela” da pessoa humana, cujos princípios constitucionais não se justificariam não fosse “para, no plano hermenêutico, condicionar e conformar todo o tecido normativo: tanto o corpo constitucional, no

¹⁷³ TEPEDINO, Gustavo. A tutela da personalidade no ordenamento civil-constitucional brasileiro. **Portal Academia**, [20--]. Disponível em: <https://www.academia.edu/31740015/A_tutela_da_personalidade_no_ordenamento_civil-constitucional_brasileiro>. Acesso em: 29 nov. 2019.

¹⁷⁴ FACHIN, Luiz Edson. **Teoria crítica do direito civil à luz do novo código civil brasileiro**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2012. p. 90.

¹⁷⁵ MIRAGEM, Bruno. Os direitos da personalidade e os direitos do consumidor. **Revista de Direito do Consumidor**, v. 13, n. 49, p. 40-76, jan./mar 2004. Disponível em: <<https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/89988>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 6-7.

¹⁷⁶ TEPEDINO, Gustavo. **Temas de direito civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 66.

mesmo plano hierárquico, bem como o inteiro ordenamento infraconstitucional, com supremacia sobre todas as demais normas jurídicas”¹⁷⁷.

Por tudo isso, resta evidente que a tutela dos direitos da personalidade, com a Constituição de 1988, alcança novo patamar no direito brasileiro¹⁷⁸, imperando a lógica existencial, concernente à pessoa humana, para quem deve estar voltada, em última análise, toda a ordem jurídica contemporânea¹⁷⁹.

Não se pretende, com tais observações, já se disse, desprestigiar o direito fundamental à liberdade de manifestação do pensamento, um dos referenciais, aliás, do Estado Democrático de Direito. Aliás, indiscutível a relação direta existente, em sociedades alicerçadas em valores democráticos como a nossa, entre o valor liberdade e o Estado Democrático de Direito¹⁸⁰.

Afinal, como bem assentou o Ministro relator da Reclamação n. 30105, julgada em 27/11/2018, “é por intermédio do acesso a um livre mercado de ideias¹⁸¹ que se potencializa não apenas o desenvolvimento da dignidade e da autonomia individuais, mas também a tomada de decisões políticas em um ambiente democrático”¹⁸².

No entanto, necessário estabelecer alguns parâmetros que garantam a convivência, em maior nível de equilíbrio possível, entre os dois direitos fundamentais conflitantes, à vista do já demonstrado peso constitucional, também, dos direitos da personalidade no sistema constitucional brasileiro atual. Tem-se, assim, em colisão dois bens jurídicos tutelados constitucionalmente, que decorrem ou guardam estreita ligação, como visto, com o princípio basilar da dignidade humana.

Sabe-se, também, ser ponto pacífico que os direitos fundamentais podem sofrer restrições (explícitas ou implícitas) quando em conflito com outros valores

¹⁷⁷ TEPEDINO, Gustavo. **Temas de direito civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 67.

¹⁷⁸ MIRAGEM, Bruno. Os direitos da personalidade e os direitos do consumidor. **Revista de Direito do Consumidor**, v. 13, n. 49, p. 40-76, jan./mar 2004. Disponível em: <<https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/89988>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 6.

¹⁷⁹ TEPEDINO, Gustavo. **Temas de direito civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 71.

¹⁸⁰ MENDES, Gilmar Ferreira. A jurisdição constitucional no Brasil e seu significado para a liberdade e a igualdade. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, Biblioteca do Supremo Tribunal Federal, 2008. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaArtigoDiscurso/anexo/munster_port.pdf>. Acesso em: 24 maio 2020.

¹⁸¹ Expressão cunhada pelo juiz norte-americano Oliver Wendell Holmes no julgamento do caso “Abrahams vs. United States”.

¹⁸² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão monocrática. Reclamação n. 30.105/PA. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, 27 de novembro de 2018. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 29 nov. 2018. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339136315&ext=.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2020.

constitucionais, inclusive direitos fundamentais¹⁸³, de sorte que deve ser reconhecida a relatividade de tais direitos. Nessa mesma linha, admitir-se a liberdade absoluta aos indivíduos seria, inclusive, para além prejudicar os demais membros da sociedade, arranhar o desenvolvimento das instituições democráticas¹⁸⁴.

Mesmo que bem assentado o caráter relativo dos direitos fundamentais, há dissenso doutrinário e jurisprudencial quanto a diversos aspectos atinentes ao conflito entre a livre expressão e os direitos da personalidade, notadamente no que tange à possibilidade ou não de preferência em abstrato (*preferred position*) daquele sobre estes – possibilidade admitida originariamente pela Suprema Corte dos Estados Unidos da América^{185 186}.

No caso do ordenamento constitucional brasileiro, referida possibilidade de preferência em abstrato por um dos direitos fundamentais parece não se revelar a melhor solução jurídica. Note-se que, como já se deixou evidenciar, tanto a honra como a liberdade de expressão são reconhecidos pela doutrina e pela jurisprudência como direitos fundamentais¹⁸⁷. Ademais, os direitos fundamentais são concebidos, na expressão de J. Solazábal Echavarría, como “condição própria da democracia”¹⁸⁸.

Ademais, é com substrato no princípio da unidade constitucional que não se pode negar o caráter de fundamentalidade dos direitos da personalidade no mesmo

¹⁸³ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet Branco. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 143.

¹⁸⁴ PAULA, Fabrício Lopes. Colisão entre a liberdade de expressão e a proteção à honra no direito brasileiro. **Projeção, Direito e Sociedade**, v. 5, n. 1, p. 21-34, jun. 2014. Disponível em: <<http://revista.faculdadeprojecao.edu.br/index.php/Projecao2/article/view/364>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 25.

¹⁸⁵ FARIAS, Edilsom Pereira de. **Colisão de direitos: a honra, a intimidade, a vida privada e a imagem versus a liberdade de expressão e informação**. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1996. p. 141.

¹⁸⁶ Admitindo o direito de preferência *prima facie* da liberdade de expressão, conferir: BARROSO, Luís Roberto. Colisão entre liberdade de expressão e direitos da personalidade: critérios de ponderação: interpretação constitucionalmente adequada do código civil e da lei de imprensa. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 235, p. 1-36, jan./mar. 2004. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45123>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 24-25.

¹⁸⁷ SANCHOTENE, Salise Monteiro. Limites, ponderação de direitos fundamentais: liberdade de expressão e direito à honra/dignidade da pessoa humana. In: PAUSEN, Leandro (Coord.). **Repercussão geral no recurso extraordinário: estudos em homenagem à ministra Ellen Gracie**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. p. 218.

¹⁸⁸ ECHAVARRIA, Juan José Solozábal *apud* SANCHOTENE, Salise Monteiro. Limites, ponderação de direitos fundamentais: liberdade de expressão e direito à honra/dignidade da pessoa humana. In: PAUSEN, Leandro (Coord.). **Repercussão geral no recurso extraordinário: estudos em homenagem à ministra Ellen Gracie**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. p. 219.

grau do direito, igualmente fundamental, à livre expressão do pensamento¹⁸⁹. Tratando-se de direitos de igual dignidade constitucional, estando na mesma Constituição, deve esta ser compreendida como um complexo de normas coerentes e de idêntico grau hierárquico¹⁹⁰. Afinal, a horizontalidade é característica marcante dos direitos fundamentais, não havendo falar em hierarquia entre tais direitos, que se encontram, assim, sob mesmo *status* constitucional¹⁹¹. Desse modo, “no que diz respeito à solução dos bens jurídicos fundamentais, não se dá preferência a um sobre os demais, para não se admitir a existência de hierarquia de uns sobre os demais”¹⁹².

Ainda assim, como aduzido alhures, dos precedentes do Supremo Tribunal Federal, em julgados monocráticos, encontram-se decisões reconhecendo o caráter preferencial *prima facie* da liberdade de expressão sobre os direitos da personalidade, como na Reclamação n. 18638/CE¹⁹³.

Sob este enfoque, impende esclarecer o que foi decidido pelo STF na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 130, no sentido da não-recepção em bloco da Lei n. 5.250/67 (“Lei de Imprensa”), diz, em realidade, com a afirmação de precedência *temporal* do bloco que direitos que dão conteúdo à liberdade de imprensa sobre o bloco de direitos à imagem, honra, intimidade e vida privada. Isto é

as primeiras se antecipam, no tempo, às segundas; ou seja, antes de tudo prevalecem as relações de imprensa como superiores bens jurídicos e natural forma de controle social sobre o poder do Estado, sobrevivendo as demais

¹⁸⁹ POMPEU, Gina Vidal Marcílio; POMPEU, Inês Mota Randal. Liberdade de expressão e informação em face dos direitos da personalidade: análise com base na ADI n. 4.815. In: TEPEDINO, Gustavo; MENEZES, Joyceane Bezerra (Coord.). **Autonomia privada, liberdade existencial e direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 274.

¹⁹⁰ GODOY, Claudio Luiz Bueno de. **A liberdade de imprensa e os direitos da personalidade**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 42.

¹⁹¹ POMPEU, Gina Vidal Marcílio; POMPEU, Inês Mota Randal. Liberdade de expressão e informação em face dos direitos da personalidade: análise com base na ADI n. 4.815. In: TEPEDINO, Gustavo; MENEZES, Joyceane Bezerra (Coord.). **Autonomia privada, liberdade existencial e direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 271.

¹⁹² SANCHOTENE, Salise Monteiro. Limites, ponderação de direitos fundamentais: liberdade de expressão e direito à honra/dignidade da pessoa humana. In: PAUSEN, Leandro (Coord.). **Repercussão geral no recurso extraordinário: estudos em homenagem à ministra Ellen Gracie**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. p. 221.

¹⁹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida cautelar na reclamação n. 18.638/CE. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, 17 de setembro de 2014. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, 19 set. 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RCL18638.pdf>>. Acesso em: 29 nov. 2019.

relações como eventual responsabilização ou consequência do pleno gozo das primeiras.¹⁹⁴

Nessa direção, aliás, observou o Min. Menezes Direito na ADPF n. 130 que a sociedade democrática (valor insubstituível) exige para a sua sobrevivência institucional proteção igualitária da liberdade de expressão e da dignidade humana¹⁹⁵ – princípio este do qual derivam os direitos de personalidade, conforme reconhecido pelo Tribunal Constitucional alemão na decisão de 24 de fevereiro de 1971, relativa à publicação do romance *Mephisto*, de Klaus Mann¹⁹⁶. Portanto, a liberdade de expressão deve guardar observância à inviolabilidade do direito à honra e à privacidade, conforme art. 5º, X, da Constituição Federal^{197 198}.

Vale dizer, a Corte Constitucional brasileira, no referido paradigmático julgamento em sede de controle concentrado de constitucionalidade (ADPF n. 130), não garantiu prevalência em abstrato à liberdade de expressão ou direito de imprensa sobre outros direitos constitucionais, devendo a proteção judicial efetiva ficar preservada para o caso concreto, harmonizando-se os valores em conflito, garantidos pela Constituição Federal^{199 200}.

¹⁹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação de descumprimento de preceito fundamental n. 130/DF. Relator: Min. Ayres Britto. Brasília, 30 abr. 2009. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 6 nov. 2009. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=605411>>. Acesso em: 13 set. 2020.

¹⁹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação de descumprimento de preceito fundamental n. 130/DF. Relator: Min. Ayres Britto. Brasília, 30 abr. 2009. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 6 nov. 2009. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=605411>>. Acesso em: 13 set. 2020.

¹⁹⁶ MENDES, Gilmar Ferreira. Colisão de direitos fundamentais: liberdade de expressão e de comunicação e direito à honra e à imagem. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 31, n. 122, p. 297-301, maio/jul. 1994. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/176193>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 296.

¹⁹⁷ MENDES, Gilmar Ferreira. Colisão de direitos fundamentais: liberdade de expressão e de comunicação e direito à honra e à imagem. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 31, n. 122, p. 297-301, maio/jul. 1994. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/176193>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 301.

¹⁹⁸ Não é diferente quanto à liberdade de imprensa, caudatária da liberdade de expressão, encontrando limites no respeito à honra de terceiros (Cf. MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 465-466.)

¹⁹⁹ SANCHOTENE, Salise Monteiro. Limites, ponderação de direitos fundamentais: liberdade de expressão e direito à honra/dignidade da pessoa humana. In: PAUSEN, Leandro (Coord.). **Repercussão geral no recurso extraordinário: estudos em homenagem à ministra Ellen Gracie**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. p. 232-233.

²⁰⁰ Cf. também BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Reclamação n. 9.428/DF. Relator: Min. Cezar Peluso. Brasília, 10 de dezembro de 2009. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 25 jun. 2010. Disponível em:

Afinal, o exercício abusivo das liberdades públicas também não se coaduna com o Estado Democrático, não sendo conferido a ninguém se valer da liberdade de expressão para ofender a honra alheia, já que não se pode, sem restrições, despojar o indivíduo de um dos mais delicados valores constitucionais, qual seja, a dignidade humana, consoante salientado pelo Min. Gilmar Mendes no HC 141949/DF, no qual que discutida a constitucionalidade do crime de desacato ²⁰¹.

Por tudo isso, considerando-se que as normas associadas às determinações de direito fundamental, em regra, revelam-se sob a forma de princípios ²⁰², uma determinada medida estatal somente se revelará proporcional em sentido estrito se, diante das *circunstâncias do caso concreto*, o princípio constitucional atrelado ao fim que a sustenta preceder ou pelo menos se igualar ao princípio que tutela o direito fundamental atingido ²⁰³.

É, portanto, no juízo de ponderação exercido caso a caso que serão consideradas as circunstâncias fáticas em alinhamento com critérios doutrinários e jurisprudenciais. Dentre tais parâmetros, com possível repercussão direta no direito da personalidade em conflito, podem ser citados: a vedação de manifestação do pensamento caracterizadora de ilícito penal ²⁰⁴; a configuração de dano à honra na reprodução não consentida da imagem de seu titular; a declaração de não-recepção, pelo STF, da Lei n. 5.250/67 (Lei de Imprensa), não assentou a prevalência total do direito de imprensa sobre outros direitos constitucionais; nenhuma lesão ou ameaça de lesão a direito pode ser subtraída do Poder Judiciário (art. 5º, XXXV, da CF/88), de

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=612474>>. Acesso em: 13 set. 2020.

²⁰¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Segunda Turma. *Habeas corpus* n. 141.949/DF. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, 13 de março de 2018. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 23 abr. 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14700730>>. Acesso em: 13 set. 2020.

²⁰² FRÖNER, Henrique. As barreiras dos direitos fundamentais: estudo teórico e análise de decisão do Tribunal Constitucional Federal. **Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n. 64, p. 85-135, out./dez.2009. Disponível em: <https://www.amprs.com.br/public/arquivos/revista_artigo/arquivo_1264074153.pdf>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 103.

²⁰³ FRÖNER, Henrique. As barreiras dos direitos fundamentais: estudo teórico e análise de decisão do Tribunal Constitucional Federal. **Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n. 64, p. 85-135, out./dez.2009. Disponível em: <https://www.amprs.com.br/public/arquivos/revista_artigo/arquivo_1264074153.pdf>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 104.

²⁰⁴ Do que seria exemplo os crimes contra a honra.

sorte que a proteção judicial efetiva também é um valor do Estado de Direito²⁰⁵; e a Corte Constitucional brasileira tem admitido mais restrições à liberdade, como a de expressão, quando não identificada promoção imediata da democracia²⁰⁶.

Não por acaso, o Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário n. 662055/SP, reconheceu, emprestando repercussão geral, ser tema de alta envergadura definir os limites da liberdade de expressão em contraposição a outros direitos de igual hierarquia, como a honra e a imagem, bem assim fixar parâmetros em que a publicação deve ser proibida e/ou outras consequências jurídicas²⁰⁷.

Acertada a preocupação acima com a necessidade de serem estabelecidas, excepcionalmente, limitações à livre expressão, afinal o Constituinte de 1988 de nenhuma maneira concebeu este direito fundamental como absoluto ou insuscetível de restrição²⁰⁸. Demian Couto Coelho, com base em ensinamentos de Edilson Farias, sinala que qualquer emissão do pensamento que viole dispositivos constitucionais, como intimidade, vida privada e imagem, não encontra respaldo na Constituição²⁰⁹.

Ainda, precisamente quanto à permanente tensão constitucional existente entre o direito de liberdade de expressão e os direitos de personalidade, aquela deve guardar observância à inviolabilidade do direito à honra e à privacidade, conforme o artigo 5º, X, da Constituição Federal²¹⁰. Demais disso, como se viu, inclusive e

²⁰⁵ SANCHOTENE, Salise Monteiro. Limites, ponderação de direitos fundamentais: liberdade de expressão e direito à honra/dignidade da pessoa humana. In: PAUSEN, Leandro (Coord.). **Repercussão geral no recurso extraordinário**: estudos em homenagem à ministra Ellen Gracie. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. p. 232-233.

²⁰⁶ COLNAGO, Cláudio de Oliveira Santos; BRASIL JR., Samuel Moreira. A liberdade de expressão e suas limitações: um estudo comparativo entre Brasil e Argentina. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 21., 2012, Niterói. **Direitos fundamentais e democracia I**. Florianópolis: FUNJAB, 2012. p. 468-487. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=88e1ce84f9feef5a>>. Acesso em: 29 nov. 2019.

²⁰⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Repercussão geral no recurso extraordinário n. 662.055/SP. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, 27 de agosto de 2015. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 3 set. 2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9306690>>. Acesso em: 13 set. 2020.

²⁰⁸ Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação de descumprimento de preceito fundamental n. 130/DF. Relator: Min. Ayres Britto. Brasília, 30 abr. 2009. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 6 nov. 2009. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=605411>>. Acesso em: 13 set. 2020. Excerto do voto do Min. Gilmar Mendes.

²⁰⁹ COELHO, Denian Couto. **Liberdade de expressão**: o mito da universalidade de acesso ao direito de informação no Brasil. Curitiba: Juruá, 2016. p. 39.

²¹⁰ MENDES, Gilmar Ferreira. Colisão de direitos fundamentais: liberdade de expressão e de comunicação e direito à honra e à imagem. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 31, n. 122, p. 297-301, maio/jul. 1994. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/176193>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 301.

especialmente, à luz do decidido na ADPF n. 130 pelo Supremo Tribunal Federal, se é verdade que a liberdade de manifestação do pensamento representa um dos fundamentos em que se ancora o Estado Democrático de Direito,²¹¹ também é certo que a democracia é plural em sua essência²¹², de modo que não se pode atribuir primazia absoluta àquele direito fundamental no contexto de uma sociedade pluralista, tendo em vista valores outros, como a dignidade humana, sendo pressuposto ínsito do regime democrático também a tolerância entre os diversos grupos²¹³.

Nesse sentido, aliás, Reynaldo Soares da Fonseca, em estudo sobre o princípio constitucional da fraternidade, salienta ser possível tratá-la “como categoria política com aptidão para refundar a prática democrática, ao compatibilizar o relacionamento entre igualdade (paridade) e liberdade (diferença), em prol de uma causa unificante²¹⁴.” Para tanto, parte-se da ideia de que cada membro da sociedade abra mão de parcela da sua liberdade²¹⁵.

A propósito, como assentado pelo Ministro Menezes Direito em seu voto no julgamento da ADPF n. 130, “Limites são sempre esteio da convivência social, como apanágio mesmo da tolerância e da capacidade humana de superar o absoluto que não é compatível com a natureza mesma das sociedades democráticas”²¹⁶.

²¹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão monocrática. Reclamação n. 18.566/SP. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 12 de novembro de 2018. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 16 nov. 2018. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339057764&ext=.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2020.

²¹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação de descumprimento de preceito fundamental n. 548/DF. Relator: Min. Carmem Lúcia. Brasília, 15 de maio de 2020. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 9 jun. 2020. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752896813>>. Acesso em: 13 set. 2020.

²¹³ MENDES, Gilmar Ferreira. A jurisdição constitucional no Brasil e seu significado para a liberdade e a igualdade. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, Biblioteca do Supremo Tribunal Federal, 2008. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaArtigoDiscurso/anexo/munster_port.pdf>. Acesso em: 24 maio 2020.

²¹⁴ FONSECA, Reynaldo Soares da. **O princípio constitucional da fraternidade: seu resgate no sistema de justiça**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019. p. 55.

²¹⁵ MARTINHAGO, Fernando Barros; NUNES, Francisco Pizzette. A democracia sob a perspectiva da trilogia da Revolução Francesa. In: VERONESE, Josiane Rose Petry; OLIVEIRA, Alga Maria Boschi Aguiar de; MOTA, Sergio Ricardo Ferreira (Orgs.). **O direito no século XXI: o que a fraternidade tem a dizer: estudos desenvolvidos no programa de pós-graduação em direito da UFSC**. Florianópolis: Insular, 2016. p. 145.

²¹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação de descumprimento de preceito fundamental n. 130/DF. Relator: Min. Ayres Britto. Brasília, 30 abr. 2009. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 6 nov. 2009. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=605411>>. Acesso em: 13 set. 2020.

Nesse sentido, aliás, o Supremo Tribunal Federal já decidiu²¹⁷:

(...) O direito à livre manifestação do pensamento, embora reconhecido e assegurado em sede constitucional, não se reveste de caráter absoluto nem ilimitado, expondo-se, por isso mesmo, às restrições que emergem do próprio texto da Constituição, destacando-se, entre essas, aquela que consagra a intangibilidade do patrimônio moral de terceiros, que compreende a preservação do direito à honra e o respeito à integridade da reputação pessoal.

A Constituição da República não protege nem ampara opiniões, escritos ou palavras cuja exteriorização ou divulgação configure hipótese de ilicitude penal, tal como sucede nas situações que caracterizem crimes contra a honra (calúnia, difamação e/ou injúria), pois a liberdade de expressão não traduz franquia constitucional que autorize o exercício abusivo desse direito fundamental. Doutrina. Precedentes.

Diante desse quadro, reafirma-se o entendimento de que no conflito entre o direito à liberdade de expressão e outro direito individual fundamental, notadamente o de personalidade, como o é o de integridade da honra e da imagem, descabe priorização ou preferências em abstrato num sentido ou noutro. Para além disso, no caso de manifestações de pensamento oriundas de agentes políticos, como é o caso dos membros do Ministério Público, a ofensa aos direitos de personalidade resta, em princípio, potencializada, tendo em vista que, a par do atingimento da honra da pessoa ofendida, sobra (ou pelo menos pode sobrar) arranhada a dignidade do cargo exercido pelo agente público²¹⁸, como se poderá perceber com maior clareza a partir dos tópicos seguintes.

3.3 Liberdade de expressão dos membros do Ministério Público: um olhar diferenciado

3.3.1 Liberdade de expressão e relações especiais de sujeição

Aqui, bem compreendida a (nova) importância e responsabilidade jurídico-constitucional da Instituição e de seus membros, e seu viés voluntarista político,

²¹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Segunda Turma. Embargos de declaração no recurso extraordinário com agravo n. 891.647/SP. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 15 de setembro de 2015. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 21 set. 2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9412755>>. Acesso em: 13 set. 2020.

²¹⁸ Conferir, nesse sentido: ACCIOLY, Leonardo. Manifestações de membros do MP: liberdade de expressão e respeito ao cargo. **Revista Consultor Jurídico**, 26 jan. 2019. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2019-jan-26/leonardo-accioly-manifestacoes-publicas-membros-mp>>. Acesso em: 11 ago. 2020.

passa-se a analisar as implicações desses fatores sobre o direito à liberdade de expressão dos referidos agentes políticos, inclusive e especialmente no que se refere aos limites deste direito fundamental. Como consequência deste novo desenho institucional, que conferiu ampla liberdade de atuação aos membros do Ministério Público, aflora a necessidade de estudos sobre o menor ou maior grau de controle dos atos funcionais e da conduta de seus agentes no que se refere à livre expressão.

Desponta, em tal cenário, a relevância de uma análise acerca da (in)aplicabilidade e, no último caso, alcance da teoria das relações especiais de sujeição (ou de poder), com origem na Prússia do século XIX²¹⁹, ao direito fundamental à liberdade de expressão dos membros do Ministério Público.

Ressalve-se que não se pretende aqui um descortinamento histórico da referida teoria. Muito antes disso, a ideia é apresentar um panorama teórico ressignificado da original ideia de relações especiais de sujeição, verificando a sua utilidade ao tema proposto na presente pesquisa.

Em determinadas situações, os titulares dos direitos fundamentais encontram-se em posição diferenciada perante o Poderes Públicos, casos em que, pela proximidade ou inserção numa relação ampliada com o Estado, bem assim pela submissão a estatuto especial²²⁰, descortina-se possível e necessária, por vezes, a restrição daqueles direitos. Vale dizer, em face do liame jurídico especial de certas classes de agentes públicos com o Estado, tendo em conta a natureza das funções que desempenham, recaem sobre elas um tratamento diferenciado, inclusive no que diz respeito a um controle mais rígido²²¹.

Parte-se da ideia de que a singularidade das circunstâncias com que determinadas pessoas mantêm, constitucionalmente, sua relação com o ente estatal induz tratamento diferenciado no que toca ao exercício dos direitos fundamentais²²², como o é o de livre expressão.

²¹⁹ SILVA, Clarissa Sampaio. **Direitos fundamentais e relações especiais de sujeição**: o caso dos agentes públicos. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 80.

²²⁰ ADAMY, Pedro. Direitos fundamentais e as relações especiais de sujeição. **Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília**, Brasília, v. 8, n. 1, p. 360-376, 2018. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/download/4644/3707>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 362-363.

²²¹ OSÓRIO, Fábio Medida. **Direito administrativo sancionador**. 6. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2019. p. 247.

²²² MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet Branco. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 190.

Importante observar, entretanto, que a roupagem estritamente administrativa, tal qual concebida a mencionada teoria para restringir ou mesmo arredar direitos fundamentais não mais pode subsistir. Em sua origem, as relações ditas internas (aquelas que se passavam no interior da Administração) estavam afastadas do princípio da reserva legal para a imposição de limitações aos direitos fundamentais, podendo o Estado-Administração determinar livremente os termos e condições das relações especiais em questão²²³.

Com o Estado Social de Direito decorrente do segundo pós-guerra, notadamente a partir da Lei Fundamental de Bonn de 1946, a teoria das relações especiais, tal como concebida, não mais se sustentava, passando por verdadeira reconfiguração, especialmente a partir da decisão do Tribunal Constitucional alemão em 1972, motivada por restrição à liberdade de expressão de um preso com base em disposição administrativa²²⁴. Entendeu a corte constitucional alemã que a restrição ao referido direito fundamental somente poderia se dar por lei ou com base nesta – a despeito de admitir que, provisoriamente, referidas limitações pudessem ocorrer mesmo sem base em lei²²⁵. Ainda, sobrou determinado que a limitação ao direito fundamental dos presos apenas poderia ocorrer quando indispensável para o atingimento dos fins sociais previstos na Lei Fundamental, bem assim que caberia à lei de execuções estabelecer critérios rigorosos acerca das circunstâncias em que poderia haver intervenções estatais nos referidos direitos²²⁶.

Assim, possível afirmar, com Wimmer, que o conceito em exame assumiu novas feições e finalidades, com utilização não apenas na Alemanha como em diversos outros países, restando assentada, a partir de série de decisões, a teoria da

²²³ WIMMER, Miriam. As relações de sujeição especial na administração pública. **Revista Direito Público**, v. 4, n. 18, p. 31-53, out.-dez. 2007. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1291>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 38-39.

²²⁴ WIMMER, Miriam. As relações de sujeição especial na administração pública. **Revista Direito Público**, v. 4, n. 18, p. 31-53, out.-dez. 2007. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1291>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 42-43.

²²⁵ SILVA, Clarissa Sampaio. **Direitos fundamentais e relações especiais de sujeição**: o caso dos agentes públicos. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 109.

²²⁶ WIMMER, Miriam. As relações de sujeição especial na administração pública. **Revista Direito Público**, v. 4, n. 18, p. 31-53, out.-dez. 2007. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1291>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 43.

essencialidade (*Wesentlichkeitstheorie*), no sentido de que restrições significativas a direitos fundamentais somente se afigurariam possíveis mediante fundamento legal²²⁷.

É sob esta perspectiva reconfigurada – vale dizer, em alinhamento com a normativa constitucional – que se vislumbra a possibilidade de utilização da teoria das relações especiais de sujeição no cenário jurídico brasileiro quanto à conduta pública e particular dos membros do Ministério Público. Mesmo que, de forma direta, o referido instituto não tenha, até esta quadra, encontrado expressiva acolhida no Brasil, necessário reconhecer que as discussões travadas internamente sobre os limites dos limites a direitos fundamentais no âmbito das relações diferenciadas com o poder público muito se assemelham com aquelas verificadas atualmente na Europa e nos Estados Unidos²²⁸.

O modelo de Estado de Direito Democrático inaugurado pela Carta Política brasileira de 1988 não autoriza arbitrária ingerência (restritiva ou supressiva) nos direitos fundamentais contemplados explícita ou implicitamente. Atento a isso, como bem salientado por Adamy, “O que se propõe é a ressignificação do instituto, moldando suas características aos ditames constitucionais e à moderna compreensão da estrutura e do alcance dos direitos fundamentais”²²⁹.

O conceito (provisório) de relações especiais de sujeição em sua compreensão constitucionalizada apresentado por Clarissa Sampaio Silva é bastante elucidativo:

relações marcadas por vinculação diferenciada dos centros detentores de poder no tocante a alguns direitos fundamentais, com ampliação das competências, bem como dos deveres dos titulares dos direitos para assegurar a realização de determinados valores constitucionais institucionalmente perseguidos²³⁰.

Importante, entretanto, ter presente que a possibilidade de restrição mais amplificada, excepcionalmente, do exercício dos direitos fundamentais não autoriza,

²²⁷ WIMMER, Miriam. As relações de sujeição especial na administração pública. **Revista Direito Público**, v. 4, n. 18, p. 31-53, out.-dez. 2007. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1291>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 43.

²²⁸ WIMMER, Miriam. As relações de sujeição especial na administração pública. **Revista Direito Público**, v. 4, n. 18, p. 31-53, out.-dez. 2007. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1291>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 47.

²²⁹ ADAMY, Pedro. Direitos fundamentais e as relações especiais de sujeição. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, Brasília, v. 8, n. 1, p. 360-376, 2018. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/download/4644/3707>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 363.

²³⁰ SILVA, Clarissa Sampaio. **Direitos fundamentais e relações especiais de sujeição**: o caso dos agentes públicos. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 132.

em absoluto, sejam arredados tais direitos. Afinal, o fato de serem os agentes regidos por estatutos especiais não significa qualquer renúncia aos direitos fundamentais²³¹, havendo apenas a afetação pontual e excepcional do seu exercício²³².

Nessa perspectiva, para a restrição dos direitos fundamentais desses sujeitos que mantêm relação especial de proximidade com o Estado (ou mesmo inserção nele), algumas condicionantes são apresentadas pela doutrina. Como condição predominante para a configuração de uma relação especial de sujeição, ressignificada à luz da Constituição Federal, propõe Adamy que tal sujeição diga respeito ao pertencimento ou à submissão do indivíduo ao ente estatal. Salienta este autor que a relação de submissão se caracteriza nos casos em que a aludida proximidade se dá como consequência de alguma conduta assumida pelo indivíduo, o que justifica a aproximação do Estado, como é o caso das penas privativas de liberdade e as restritivas de direito²³³. No entanto, a condicionante que interessa de modo mais direto à pesquisa em foco diz com a relação de pertencimento. Neste caso, a posição do sujeito na estrutura estatal o legitima a atuar como verdadeiro agente do Estado, como o caso dos membros do Ministério Público e da magistratura²³⁴. Portanto, esta proximidade, desde que com amparo constitucional e legal – como a dos membros do *Parquet* –, autoriza interferência ampliada no exercício dos direitos fundamentais²³⁵. Afinal, conforme Martins Neto, ao questionar a força explicativa de célebre frase do então Ministro do STF Carlos Ayres de Britto na medida cautelar da ADPF 130²³⁶, “A

²³¹ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 466-467.

²³² Para uma distinção entre renúncia ao exercício do direito fundamental e ao próprio direito fundamental, conferir ADAMY, Pedro Augustin. **Renúncia ao direito fundamental**. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 55-57.

²³³ ADAMY, Pedro. Direitos fundamentais e as relações especiais de sujeição. **Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília**, Brasília, v. 8, n. 1, p. 360-376, 2018. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/download/4644/3707>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 365.

²³⁴ ADAMY, Pedro. Direitos fundamentais e as relações especiais de sujeição. **Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília**, Brasília, v. 8, n. 1, p. 360-376, 2018. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/download/4644/3707>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 365.

²³⁵ ADAMY, Pedro. Direitos fundamentais e as relações especiais de sujeição. **Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília**, Brasília, v. 8, n. 1, p. 360-376, 2018. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/download/4644/3707>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 365.

²³⁶ Sustentou o Ministro na ocasião que “a liberdade de expressão é a maior expressão da liberdade, porquanto o que quer que seja pode ser dito por quem quer que seja”.

verdade é outra: nem tudo o que seja dito pode ser dito por quem quer que seja²³⁷. Deste modo, a figura ou a representatividade do agente comunicador não pode ser desconsiderada pelo intérprete.

Para além disso, o vínculo da restrição a ser aplicada deve estar bem estabelecido com as finalidades da Instituição, devendo aquela ser, para tanto, no dizer de Paulo Gonet Branco, indispensável à razão de ser da relação de poder²³⁸. No mesmo sentido, assenta Canotilho que

Os estatutos especiais conducentes a restrições de direitos devem ter como referência instituições cujos fins e especificidades constituam eles mesmos bens ou interesses constitucionalmente protegidos (cfr. art. 30.º/5 para o direito penitenciário, art. 269.º para a função pública, e art. 275.º para as Forças Armadas, e Acs. do TC 31/84, 75/85 e 103/87)²³⁹.

Vale dizer, não se trata simplesmente de considerar a limitação a determinado direito fundamental como imanente à relação especial de sujeição. Muito antes disso, a necessidade especial de promover-se restrições a liberdades individuais decorre da exigência constitucional de garantia de eficiência e de capacidade funcional da própria Instituição envolvida para o bom funcionamento e mesmo existência do Estado, reveladora, assim, não apenas de um objetivo político, mas de valor jurídico autônomo, do qual decorrem consequências jurídicas diferenciadas²⁴⁰.

É, aliás, a perspectiva trazida por John Stuart Mill ao defender o princípio da autodefesa. Por este princípio, entende-se que somente se justifica a interferência na liberdade de ação do indivíduo quando vislumbrada, pelo menos, a possibilidade de dano a outrem, afinal “A única parte da conduta de uma pessoa pela qual ela é responsável perante a sociedade é a que concerne ao outro”²⁴¹.

Voltando-se os olhos ao plano material, nota-se, evidentemente, que a Constituição Federal não prevê, expressamente, todas as hipóteses e condicionantes à restrição dos direitos daqueles indivíduos sujeitos a relações especiais de sujeição, como o faz na vedação do direito de greve dos militares (art. 142, § 3º, IV da CF/88).

²³⁷ MARTINS NETO, João dos Passos. **Fundamentos da liberdade de expressão**. Florianópolis: Insular, 2008. p. 30.

²³⁸ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet Branco. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 190-191.

²³⁹ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 466.

²⁴⁰ Cf. NOVAIS, Jorge Reis. **As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela constituição**. Coimbra: Coimbra, 2003. p. 515.

²⁴¹ MILL, John Stuart. **Sobre a liberdade**. Tradução de Denise Bottmann. Porto Alegre: L&P, 2018. p. 22-23.

Todavia, as situações do mundo fático, que reclamam semelhantes restrições, como no caso de magistrados e membros do Ministério Público, desafiam as lacunas constitucionais, nem sempre preenchidas de forma integral e coerentemente satisfatória pelos mecanismos tradicionais de alteração constitucional²⁴².

Diante disso, restrições materiais podem se revelar necessárias em face de interesses cuja satisfação se revela socialmente indispensável e que ficam ameaçados se admitido, em tais relações, o exercício não limitado de direitos fundamentais²⁴³ – o que, evidentemente, já se deixou claro, não pode ser realizado ao arpejo das balizas constitucionais e legais. Assim, a possibilidade (admitida pelos tribunais brasileiros) de restrição em direitos fundamentais e a menor exigência de densidade normativa da lei devem guardar razoabilidade e proporcionalidade com o sistema constitucional vigente e os fatos concretos apreciados²⁴⁴.

Reassente-se que a legitimação para a imposição de restrições não apenas explícitas como implícitas a direitos fundamentais de agentes políticos não decorre de eventual caráter imanente de tais limitações aos referidos direitos. Admitir-se este caráter às mencionadas restrições seria conferir verdadeira carta branca ou poder incontrolado ao Estado-Administração para interferir nas relações especiais de sujeição não expressamente autorizadas²⁴⁵, malferindo o próprio Estado de Direito²⁴⁶.

Assim, entende-se que o poder de intervenção estatal sobre os direitos fundamentais subjacentes às ditas relações especiais deve derivar da necessidade de manter ou restabelecer a capacidade normal de funcionamento de instituições com finalidades inquestionavelmente constitucionais. Não se trata, ressalve-se, de considerar o agente público como mero meio humano necessário à consecução dos fins da instituição, mas estes (os fins institucionais) servem para justificar, atendidos

²⁴² NOVAIS, Jorge Reis. **As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela constituição**. Coimbra: Coimbra, 2003. p. 516-517.

²⁴³ NOVAIS, Jorge Reis. **As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela constituição**. Coimbra: Coimbra, 2003. p. 517.

²⁴⁴ WIMMER, Miriam. As relações de sujeição especial na administração pública. **Revista Direito Público**, v. 4, n. 18, p. 31-53, out.-dez. 2007. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1291>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 48.

²⁴⁵ NOVAIS, Jorge Reis. **As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela constituição**. Coimbra: Coimbra, 2003. p. 519.

²⁴⁶ SILVA, Clarissa Sampaio. **Direitos fundamentais e relações especiais de sujeição**: o caso dos agentes públicos. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 126.

os pressupostos constitucionais, as restrições a direitos fundamentais daqueles em relação especial de sujeição²⁴⁷.

Vale dizer, para além da interpretação da norma constitucional no seu plano abstrato, imperioso que seja considerada pelo intérprete a realidade material do problema em discussão, isto é, no presente caso, da **instituição** envolvida. A consideração dessa realidade ganha maior relevo em situações nada incomuns em que as restrições e as colisões de direitos fundamentais não vêm antecipadas pelo legislador, hipóteses a serem solucionadas pela via da ponderação²⁴⁸.

Dentre outras hipóteses, interessa aqui a ampliação, em potencial, do campo de restrição dos direitos fundamentais existentes em vínculos especiais de sujeição decorrentes de deveres funcionais específicos previstos em lei²⁴⁹, como o de probidade e de conduta pública e particular ilibada. É o que se verifica, por excelência, com os membros do Ministério Público, conforme amplamente descortinado no capítulo anterior. Reafirme-se que desponta das finalidades institucionais constitucionalmente estabelecidas (art. 127, *caput*, da CF/88) a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis – o que não raras vezes conflita com o exercício do direito constitucional da livre expressão por seus membros²⁵⁰.

Todavia, necessário que a decisão administrativa de caráter restritivo guarde necessária dependência com as atribuições do cargo. Daí a pertinente advertência de Fábio Medina Osório:

Será necessário avaliar se, em um dado contexto, o comportamento que se busca censurar realmente abala a noção média que se tem a respeito da dignidade das funções públicas ou do cargo ocupado pelo agente. Será indispensável avaliar a real gravidade e nocividade do comportamento privado aos valores defendidos pela Instituição a que pertence o agente público. Imperiosa será a análise dos reflexos negativos, reais e potenciais, do aludido comportamento na sociedade e no campo institucional²⁵¹.

²⁴⁷ SILVA, Clarissa Sampaio. **Direitos fundamentais e relações especiais de sujeição**: o caso dos agentes públicos. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 118.

²⁴⁸ SILVA, Clarissa Sampaio. **Direitos fundamentais e relações especiais de sujeição**: o caso dos agentes públicos. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 128-129.

²⁴⁹ SILVA, Clarissa Sampaio. **Direitos fundamentais e relações especiais de sujeição**: o caso dos agentes públicos. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 130.

²⁵⁰ Na hipótese dos referidos agentes políticos, aliás, por não se revelar propriamente uma relação de *sujeição*, Jorge Reis Novais prefere falar em *relação jurídica especial* ou de *estatuto especial* (NOVAIS, Jorge Reis. **As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela constituição**. Coimbra: Coimbra, 2003. p. 513).

²⁵¹ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 6. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2019. p. 273.

Particularmente no caso dos membros do *Parquet*, assim como nos da magistratura, a lógica de funcionamento das respectivas instituições de Estado, conforme arquitetura constitucional brasileira, bem assim a qualidade de verdadeiros representantes ou presentantes destas, estão constantemente a desafiar os órgãos de controle interno (como as Corregedorias-Gerais) e externo (como os Conselhos Nacionais). Estes órgãos, com margem significativa de interpretação, a partir de conceitos jurídicos indeterminados²⁵², são convocados a promover, por meio da ponderação ou concordância prática dos correspondentes interesses e valores em conflito²⁵³, a compatibilização entre o exercício de direito fundamental, como a liberdade de expressão, e os deveres funcionais destes agentes públicos, tendo em vista a garantia do adequado funcionamento institucional, visto em suas finalidades constitucionais. Aliás, mesmo para aqueles que advertem para o risco potencial da aplicação do conceito em pauta, ressalvam a sua (adequada) utilização desde que analisados, a par da proporcionalidade das restrições impingidas, os fins constitucionais em jogo²⁵⁴.

É, em ilustração, o caso do direito difuso da sociedade à informação veraz, que, por sua natureza, desafia a sua tutela pelo Ministério Público, no sentido de zelar pela veracidade dos fatos publicados pela mídia que tenham relevância social²⁵⁵. Por lógica cartesiana, não faz qualquer sentido se admitir que membros do Ministério Público, a quem incumbe o dever constitucional de proteção aos direitos difusos, lancem desavisadamente (e, mais ainda, avisadamente), manifestações públicas, de inegável importância social, ao arrepio da indispensável verificação mínima da veracidade e da eticidade do conteúdo divulgado.

²⁵² Aliás, dentre os problemas enfrentados pela doutrina, aponta Wimmer justamente o uso pelo legislador de cláusulas gerais ou conceitos jurídicos indeterminados, ressaltando, porém, a autora, que o Tribunal Constitucional Alemão já se manifestou como lícito e inevitável a utilização deste tipo de estrutura normativa (WIMMER, Miriam. As relações de sujeição especial na administração pública. **Revista Direito Público**, v. 4, n. 18, p. 31-53, out.-dez. 2007. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1291>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 46).

²⁵³ Cf. NOVAIS, Jorge Reis. **As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela constituição**. Coimbra: Coimbra, 2003. p. 518.

²⁵⁴ WIMMER, Miriam. As relações de sujeição especial na administração pública. **Revista Direito Público**, v. 4, n. 18, p. 31-53, out.-dez. 2007. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1291>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 50.

²⁵⁵ CARVALHO, Luis Gustavo Grandinetti Castanho de. O Ministério Público e a mídia. **Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, Curitiba, v. 7, n. 12, p. 33-50, jan.-jun. 2015. Disponível em: <<http://abdconst.com.br/revista13/ministerioLuis.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 37-38.

Assim, sem desconhecer críticas doutrinárias a este respeito²⁵⁶, entende-se como perfeitamente possível – e até recomendável do ponto de vista constitucional – que sujeitos sob relação jurídica especial com o Estado tenham seus direitos fundamentais visualizados de modo qualitativamente diferenciado em comparação com os demais cidadãos em suas relações gerais com o poder público²⁵⁷. Para tanto, insista-se, deve ficar comprovada a prejudicialidade da conduta praticada às finalidades da instituição na qual inserido o agente em situação relacional qualificada²⁵⁸.

Em exemplificação, para arrematar, cite-se o dever, pelos membros do Ministério Público, de zelo pelo prestígio da Justiça e pela dignidade das funções da própria Instituição. A propósito, ensina Decomain que não se pode considerar como quebra deste dever manifestação que se configure em eventual crítica, “desde que não ofensiva a aspectos do Poder Judiciário ou do Ministério Público”²⁵⁹.

3.3.2 Liberdade de expressão de agentes públicos: análise à luz do sistema interamericano de direitos humanos

A par da teoria (redimensionada, é verdade) analisada acima, novas e relevantes balizas concernentes à liberdade de expressão dos membros do Ministério Público podem ser extraídas do sistema interamericano de direitos humanos, especialmente dos precedentes jurisprudenciais da Corte Internacional (CIDH).

Inicialmente, por dever ético, observa-se que o presente subtítulo, com foco no sistema interamericano de direitos humanos, foi desenvolvido com base em artigo

²⁵⁶ WIMMER, Miriam. As relações de sujeição especial na administração pública. **Revista Direito Público**, v. 4, n. 18, p. 31-53, out.-dez. 2007. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1291>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 50.

²⁵⁷ Considerando-se a simetria entre as carreiras do Ministério Público e da Magistratura, vale o registro, pela pertinência temática, da previsão do art. 16 do Código de Ética da Magistratura brasileira: “O magistrado deve comportar-se na vida privada de modo a dignificar a função, cõscio de que o exercício da atividade jurisdicional impõe restrições e exigências pessoais distintas das acometidas aos cidadãos em geral.” (BRASIL. Código de ética da magistratura. **Portal do Conselho Nacional de Justiça**, Brasília, 2008. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/codigo-de-etica-da-magistratura/>>. Acesso em: 10 ago. 2020.)

²⁵⁸ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Aspectos de teoria geral dos direitos fundamentais. In: MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; _____. **Hermenêutica constitucional e direitos fundamentais**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000. p. 193.

²⁵⁹ DECOMAIN, Pedro Roberto. **Comentários à lei orgânica nacional do Ministério Público**. Florianópolis: Obra Jurídica, 1996. p. 363.

jurídico recentemente publicado por este pesquisador na Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Paraná²⁶⁰. Esclarecido isso, passa-se a situar melhor o tema no tempo e no espaço.

É a partir da segunda grande guerra mundial que os direitos humanos passam a orientar a nova ordem internacional como referencial ético, implicando, além da universalização, a internacionalização dos referidos direitos²⁶¹. Desde então, um complexo sistema de normas de Direito Internacional Humanitário e respectiva implementação passam a retratar preocupações legítimas da comunidade internacional²⁶².

Numa proposição verdadeiramente multinível de tutela dos direitos humanos, o sistema internacional pode ser subdividido em sistema global (integrado por instrumentos das Nações Unidas, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos) e sistema regional, situando-se neste âmbito, dentre outros (como o Europeu e o Africano), o interamericano²⁶³, que mais interessa aqui.

Importante esclarece-se que os sistemas Global e Regional não são contrapostos, mas complementares, esclarecendo Flávia Piovesan que

O instrumento global deve conter um parâmetro normativo mínimo, enquanto que o instrumento regional deve ir além, adicionando novos direitos, aperfeiçoando outros, levando em consideração as diferenças peculiares em uma mesma região ou entre uma região e outra²⁶⁴.

Tendo a pessoa humana como centro, referidos sistemas não operam isolados, mas interagem entre si e com o sistema doméstico protetivo de direitos humanos, de modo a viabilizar a máxima efetividade na tutela e promoção dos direitos

²⁶⁰ BUCHMANN, Willian. Direito à liberdade de expressão e seus limites à luz do sistema interamericano de direitos humanos. **Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Paraná**, Curitiba, v. 7, n. 12, p. 170-193, jun. 2020. Disponível em: <<https://apps.mppr.mp.br/openjournal/index.php/revistamppr/article/view/105/75>>. Acesso em: 13 set. 2020.

²⁶¹ PIOVESAN, Flávia. O direito internacional dos direitos humanos e a redefinição da cidadania no Brasil. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, n. 45-46, jan./dez. 1996. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista2/artigo3.htm>>. Acesso em: 11 jun. 2019.

²⁶² MENDEZ, Juan E. Proteção internacional dos direitos humanos. Tradução de Ana Teresa Perez Costal. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (Orgs.). **Direitos humanos no século XXI**. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 1998. p. 225-250.

²⁶³ PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 349.

²⁶⁴ PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 353.

fundamentais²⁶⁵. Deve haver um efetivo diálogo, no sentido de que tanto o sistema regional leve em consideração em suas decisões e pronunciamentos a realidade jurídica e social dos Estados-membros, como estes, especialmente por suas Cortes Constitucionais, enriqueçam a carga argumentativa e eficácia de seus julgados com as experiências e precedentes do sistema interamericano.

Como bem sinalado pela Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, “[...]o diálogo frutífero entre instâncias nacionais e regionais produz um círculo virtuoso de aprendizado mútuo e permite desenvolver maiores e melhores garantias para todos os habitantes da região [...]”²⁶⁶. É o que se tem verificado, na prática, com cada vez maior frequência e densidade. Ressaltando a presença do Direito interno ou nacional nas decisões da Corte Interamericana, assenta Christiane Mina Falsarella:

A leitura dos acórdãos prolatados pela Corte Interamericana de Direitos Humanos mostra decisões muito bem fundamentadas. Além do exame dos dispositivos de direito internacional, em especial a Convenção Americana de Direitos Humanos, é feito um estudo da legislação interna do país demandado²⁶⁷.

Também as normas e precedentes emanados do sistema interamericano de direitos humanos têm se revelado cada vez mais presente nas decisões dos Tribunais brasileiros, marcadamente o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal. Vale ilustrar esta afirmação com dois julgados, um emanado do STF; outro, do STJ – sem qualquer pretensão aqui de se adentrar ao mérito do (des)acerto das decisões citadas, ressalve-se.

²⁶⁵ PIOVESAN, Flávia. O direito internacional dos direitos humanos e a redefinição da cidadania no Brasil. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, n. 45-46, jan./dez. 1996. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista2/artigo3.htm>>. Acesso em: 11 jun. 2019.

²⁶⁶ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. **Marco jurídico interamericano sobre o direito à liberdade de expressão**. Relatora especial: Catalina Botero Marino. [S.l.], 30 dez. 2009. (OEA/Ser. L/V/II, CIDH/RELE/INF. 2/09). Disponível em: <<http://www.oas.org/pt/cidh/expressao/temas/estandares.asp>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 8.

²⁶⁷ FALSARELLA, Christiane Mina. A liberdade de expressão na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Revista Faculdade de Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 61, p. 149-173, jul./dez. 2012. Disponível em: <<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/P.0304-2340.2012v61p149>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 171.

O *habeas corpus* n. 82.424-2/RS (“Caso Ellwanger”), julgado pelo Pleno do STF em 17/09/2003²⁶⁸, envolvia Siegfried Ellwanger Castan, que propunha, por livros de sua autoria e de terceiros, por meio de editora sua, um revisionismo histórico que negava o holocausto judeu na segunda guerra mundial. Na oportunidade, dentre diversas normas de Direito Internacional invocadas pelos Ministros nos seus votos, além da Declaração Universal do Direitos Humanos de 1948, destaca-se, em nível regional, o Pacto de San José da Costa Rica quanto à proibição da apologia ao ódio racial que constitua discriminação²⁶⁹. Na ocasião, decidiu o Supremo Tribunal Federal que o direito à liberdade de expressão não é incondicional, não assegurando referido direito fundamental a incitação ao racismo. Prevaleceu na Corte o entendimento de que, no juízo de ponderação lançado sobre o caso, deveriam preponderar direitos de toda a parcela da sociedade atingida com a publicação das obras, sob o risco de malferir a dignidade da cidadania, o tratamento igualitário e a própria vida dos que se encontravam no alvo daquele eventual risco²⁷⁰.

Já o Superior Tribunal de Justiça, por sua 5ª Turma, no Recurso Especial n. 1.640.084, traz referência ao “caso Almanacid Arellano e outros vs. Chile”. Na decisão, este Tribunal Superior faz o cotejo do crime de desacato, previsto no art. 331 do Código Penal brasileiro, com o artigo 13 da Convenção Americana de Direitos Humanos, em sua previsão de mecanismos de proteção à liberdade expressão, destacando, no entendimento da Quinta Turma recursal, a incompatibilidade da

²⁶⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. *Habeas corpus* n. 82.424/RS. Relator: Min. Moreira Alves. Brasília, 17 de setembro de 2003. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 19 mar. 2004. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=79052>>. Acesso em: 12 jun. 2020.

²⁶⁹ No caso, a Corte Constitucional brasileira, por maioria, entendeu a prática antissemita como abrangida pelo conceito de racismo, compreendido, portanto, como fenômeno político-social (cf. MARMELSTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 434). Sobre este julgamento paradigmático, esclarecem HEEMANN e PAIVA que “o STF entendeu que a publicação da obra com expressões discriminatórias ao povo judeu caracterizava um verdadeiro discurso de ódio (‘hate speech’), pois o seu conteúdo violaria o princípio da dignidade da pessoa humana e o princípio da igualdade, além de materializar o delito de racismo” (PAIVA, Caio; HEEMANN, Thimotie Aragon. **Jurisprudência internacional de direitos humanos**. 2. ed. Belo Horizonte: Cej, 2017. p. 146.).

²⁷⁰ O “caso Ellwanger” é mencionado pela doutrina como exemplo paradigmático de aplicação do princípio da proibição de abuso de direito fundamental no âmbito da liberdade de expressão – tema abordado no item 3.1 (Cf. MARMELSTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 431-436).

referida previsão normativa doméstica com o direito à liberdade de expressão consagrado pelo Pacto de San José da Costa Rica²⁷¹.

Decisões como esta, a par de denotarem a importância dialógica entre os sistemas global, regional e doméstico de proteção dos direitos humanos, revelam, especificamente,

[...] a importância adquirida pela jurisprudência do sistema interamericano de proteção aos direitos humanos, para fins de fundamentação e justificação das decisões tomadas pelas Cortes e Tribunais Pátrios, bem como para o aprimoramento dos direitos humanos e respectivas proteções no âmbito interno.²⁷²

Mas não é apenas o Poder Judiciário que está atrelado às normas da Convenção Americana e às decisões da Corte Interamericana, na medida em que este órgão jurisdicional do sistema protetivo regional tem posicionamento assentado no sentido de que cabe aos Estados-partes, por todos os seus Poderes e órgãos, o compromisso com o exercício do controle de convencionalidade²⁷³. É o que cabe, portanto, a instituições como o Ministério Público, que possui papel essencial no fortalecimento do regime democrático, além de revelar-se *locus* para a tutela dos direitos humanos²⁷⁴.

Diante disso, a utilização do ferramental jurídico dos Direitos Humanos Internacionais na ordem jurídica brasileira – em seus diversos espectros do sistema de justiça – reforça a tutela dos direitos humanos, complementando-a, integrando-a e inovando-a, salientando-se sempre a necessidade de observância do princípio da

²⁷¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Quinta Turma. Recurso especial n. 1.640.084/SP. Relator: Min. Ribeiro Dantas. Brasília, 15 de dezembro de 2016. **Portal do Superior Tribunal de Justiça**, Brasília, 1º fev. 2017. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201600321060&dt_publicacao=01/02/2017>. Acesso em: 12 jun. 2020.

²⁷² CAMBI, Eduardo Augusto Salomão; NEVES, Aline Regina das. Sistema interamericano de proteção dos direitos humanos e duração razoável no processo. **Revista de Processo**, v. 276, p. 467-501, 2018. p. 6.

²⁷³ MOURA, Rafael; KRELLING, Gustavo Marques; MELO, Milena Petters. O sistema interamericano e o papel resolutivo do Ministério Público estadual na defesa dos direitos humanos. In: CAMBI, Eduardo Augusto Salomão; ALMEIDA, Gregório Assagra de; MOREIRA, Jairo Cruz (Org.). **30 anos da constituição de 1988 e o Ministério Público: avanços, retrocessos e novos desafios**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2018. p. 377.

²⁷⁴ MOURA, Rafael; KRELLING, Gustavo Marques; MELO, Milena Petters. O sistema interamericano e o papel resolutivo do Ministério Público estadual na defesa dos direitos humanos. In: CAMBI, Eduardo Augusto Salomão; ALMEIDA, Gregório Assagra de; MOREIRA, Jairo Cruz (Org.). **30 anos da constituição de 1988 e o Ministério Público: avanços, retrocessos e novos desafios**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2018. p. 376.

norma mais favorável à vítima, que assegura a prevalência daquela mais protetiva a direitos de tal envergadura²⁷⁵.

Bem delineada a importância da dinâmica dialógica entre os diversos sistemas de proteção aos direitos humanos, passa-se, de modo mais específico, a analisar a liberdade de expressão e suas restrições possíveis à luz do sistema regional interamericano de proteção aos direitos humanos.

Conforme a Convenção Americana, em sua segunda parte, os papéis de fiscalização e de implementação dos direitos por ela previstos se operam por meio da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e pela Corte Interamericana. Pela importância das funções conferidas por tal Convenção à Comissão Interamericana, marcadamente a de promotora da fiel observância dos direitos humanos na América,

[...] não é demasiado afirmar que a Comissão, em sentido amplo e exemplificativo, pode ser vista como o “Ministério Público” do Sistema Interamericano, notadamente pela independência com que atua, por possuir legitimidade para agir perante a Corte Interamericana, além de ser chamada a intervir em casos em trâmite perante esse órgão, enquanto representante de todos os membros da Organização dos Estados Americanos²⁷⁶.

Já a Corte Interamericana de Direitos Humanos é o órgão jurisdicional do sistema regional em foco, com função consultiva e contenciosa, observando-se que, quanto a esta, é limitada àqueles Estados-partes da Convenção que reconheçam expressamente tal jurisdição, conforme art. 62 deste Diploma^{277 278}.

O principal instrumento normativo, por sua singular importância no Sistema protetivo Interamericano, é a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica). Este Diploma, assinado em San José, em 1969, entrou em vigor em 1978 e conta, atualmente, com 23 Estados-partes²⁷⁹. Digno de registro, ainda, que o Brasil somente veio a ratificá-lo em 1992 (Decreto Legislativo n. 89/1998

²⁷⁵ PIOVESAN, Flávia. O direito internacional dos direitos humanos e a redefinição da cidadania no Brasil. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, n. 45-46, jan./dez. 1996. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista2/artigo3.htm>>. Acesso em: 11 jun. 2019.

²⁷⁶ MOURA, Rafael; KRELLING, Gustavo Marques; MELO, Milena Petters. O sistema interamericano e o papel resolutivo do Ministério Público estadual na defesa dos direitos humanos. In: CAMBI, Eduardo Augusto Salomão; ALMEIDA, Gregório Assagra de; MOREIRA, Jairo Cruz (Org.). **30 anos da constituição de 1988 e o Ministério Público: avanços, retrocessos e novos desafios**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2018. p. 370.

²⁷⁷ PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 371-372.

²⁷⁸ O Brasil reconheceu a competência jurisdicional da Corte por meio do Decreto Legislativo n. 89, de 3 de dezembro de 1998.

²⁷⁹ PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 356.

e Decretos n. 678/1992 e n. 4463/2002). Configura-se, assim, na “[...] gênese normativa do Sistema Interamericano de proteção [...]”²⁸⁰.

A aludida Convenção Americana reconhece e assegura relação de direitos civis e políticos similares aos consagrados pelo Pacto Internacional de Direitos Políticos e Civis de 1966²⁸¹, dentre os quais a liberdade de pensamento e de expressão (art. 13, *caput*), consistente “na liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza”, além de proibir a censura prévia.²⁸²

Aliás, o reconhecimento internacional ao direito à liberdade de expressão como significativo de um direito humano no rol dos mais clássicos direitos civis é incontroverso, entretanto, aspectos como o seu conteúdo jurídico e a aceitabilidade de restrições apresentam variações significativas²⁸³.

Ressalte-se que o dispositivo supramencionado (art. 13)²⁸⁴, além de apresentar detalhado disciplinamento do aludido direito fundamental, é considerado mais abrangente do que o art. 10 da Convenção para a Proteção dos Direitos do

²⁸⁰ CAMBI, Eduardo Augusto Salomão; NEVES, Aline Regina das. Sistema interamericano de proteção dos direitos humanos e duração razoável no processo. **Revista de Processo**, v. 276, p. 467-501, 2018.

²⁸¹ PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 356.

²⁸² A única forma de censura prévia tolerada pela Convenção Americana de Direitos Humanos é a classificação dos espetáculos públicos para regular o acesso a eles por crianças e adolescentes. No Direito doméstico brasileiro, contudo, tal classificação não é tida como censura (art. 74 e 75 da Lei. 8.069/90).

²⁸³ BENTO, Leonardo Valles. Parâmetros internacionais do direito à liberdade de expressão. **Revista de Informação Legislativa (RIL)**, Brasília, v. 53, n. 210, p. 93-115, abr./jun. 2016. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/522900>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 96.

²⁸⁴ Artigo 13 - Liberdade de pensamento e de expressão

1. Toda pessoa tem o direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito inclui a liberdade de procurar, receber e difundir informações e idéias de qualquer natureza, sem considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer meio de sua escolha.

2. O exercício do direito previsto no inciso precedente não pode estar sujeito à censura prévia, mas a responsabilidades ulteriores, que devem ser expressamente previstas em lei e que se façam necessárias para assegurar:

a) o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas;

b) a proteção da segurança nacional, da ordem pública, ou da saúde ou da moral públicas.

3. Não se pode restringir o direito de expressão por vias e meios indiretos, tais como o abuso de controles oficiais ou particulares de papel de imprensa, de frequências radioelétricas ou de equipamentos e aparelhos usados na difusão de informação, nem por quaisquer outros meios destinados a obstar a comunicação e a circulação de idéias e opiniões.

4. A lei pode submeter os espetáculos públicos a censura prévia, com o objetivo exclusivo de regular o acesso a eles, para proteção moral da infância e da adolescência, sem prejuízo do disposto no inciso 2.

5. A lei deve proibir toda propaganda a favor da guerra, bem como toda apologia ao ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitamento à discriminação, à hostilidade, ao crime ou à violência.

Homem e das Liberdades Fundamentais (Convenção Europeia de Direitos Humanos), ao cuidar da liberdade de expressão no Sistema Europeu²⁸⁵.

O art. 13 da Convenção Americana teve sua essência e amplitude descortinada pela Opinião Consultiva n. 5/1985 da CIDH, sendo responsável por fixar as bases da jurisprudência deste órgão jurisdicional sobre o direito à liberdade de expressão. Aludido parecer deixa evidente a visão elastecida de protecionismo ao mencionado direito fundamental, seja no seu viés individual, seja no coletivo.

Note-se que desponta do aludido dispositivo que a liberdade de pensamento e de expressão "compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza (...)". Esses termos estabelecem literalmente que quem está sob a proteção da Convenção tem não apenas o direito e a liberdade de expressar seu próprio pensamento, mas também o direito e a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza. Percebe-se, com isso, que tanto a dimensão individual como a social ou coletiva são objeto de proteção internacional, de modo que a liberdade de expressão abrange o direito de o indivíduo se expressar e difundir suas ideias e pensamentos, como também o de a sociedade ter acesso à informação de terceiros^{286 287}.

²⁸⁵ FALSARELLA, Christiane Mina. A liberdade de expressão na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Revista Faculdade de Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 61, p. 149-173, jul./dez. 2012. Disponível em: <<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/P.0304-2340.2012v61p149>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 154.

²⁸⁶ FALSARELLA, Christiane Mina. A liberdade de expressão na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Revista Faculdade de Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 61, p. 149-173, jul./dez. 2012. Disponível em: <<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/P.0304-2340.2012v61p149>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 158.

²⁸⁷ Nesse sentido, ressaltou a CIDH que "La jurisprudencia del Tribunal ha dado un amplio contenido al derecho a la libertad de pensamiento y de expresión consagrado en el artículo 13 de la Convención. La Corte ha indicado que dicha norma protege el derecho de buscar, recibir y difundir ideas e informaciones de toda índole, así como también el de recibir y conocer las informaciones e ideas difundidas por los demás. Asimismo, ha señalado que la libertad de expresión tiene una dimensión individual y una dimensión social, de las cuales ha desprendido una serie de derechos que se encuentran protegidos en dicho artículo. Este Tribunal ha afirmado que ambas dimensiones poseen igual importancia y deben ser garantizadas plenamente en forma simultánea para dar efectividad total al derecho a la libertad de expresión en los términos previstos por el artículo 13 de la Convención. Para el ciudadano común tiene tanta importancia el conocimiento de la opinión ajena o de la información de que disponen otros como el derecho a difundir la propia. Es por ello que a la luz de ambas dimensiones, la libertad de expresión requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno." (CORTE INTERAMERICANA DE DEREITOS HUMANOS. Caso López Lone e outros vs. Honduras. San José,

O direito à livre exposição do pensamento, entretanto, como já se deixou antever, encontra limites, igualmente, no sistema normativo internacional. É justamente quanto às excepcionais possibilidades de restrição da liberdade de expressão na sistemática regional e seus reflexos na ordem interna brasileira que se dedica, de modo mais direto, o presente subtítulo.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), embora sem *status* de lei, mas de inegável valor hermenêutico, reconhece que “no exercício de seus direitos e no desfrute de suas liberdades, todas as pessoas estarão sujeitas às limitações estabelecidas pela lei com a única finalidade de assegurar o respeito dos direitos e liberdades dos demais, e de satisfazer as justas exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar de uma sociedade democrática” (art. XXIX, “2”). As restrições, contudo, somente serão impingidas em caráter excepcional, em respeito ao pleno exercício do direito à liberdade de expressão. Por esta razão, a Comissão e a Corte Interamericana têm examinado se as restrições ocorridas se inserem ou não num padrão de ingerência indevida daquele direito, sendo tidas por inadmissíveis em caso afirmativo²⁸⁸.

Bem pontuado isso, observa-se que o sistema interamericano, precisamente no item 2 do art. 13 da Convenção, estabelece a possibilidade de responsabilização ulterior pelos abusos cometidos, em especial na tutela aos direitos ou à reputação das demais pessoas ou proteção da ordem e moral públicas.

Portanto, inviável, à luz do mencionado dispositivo, o controle prévio sobre eventuais excessos decorrentes do exercício da liberdade de manifestação. Afinal, “[...] o abuso da liberdade de expressão não pode ser objeto de medidas de controle preventivo, mas fundamento de responsabilidade para quem o tenha cometido [...]”²⁸⁹

5 de outubro de 2015. **Portal da Corte Interamericana de Direitos Humanos**, 2015. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_302_esp.pdf>. Acesso em: 9 set. 2020.).

²⁸⁸ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. **Marco jurídico interamericano sobre o direito à liberdade de expressão**. Relatora especial: Catalina Botero Marino. [S.l.], 30 dez. 2009. (OEA/Ser. L/V/II, CIDH/RELE/INF. 2/09). Disponível em: <<http://www.oas.org/pt/cidh/expressao/temas/estandares.asp>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 32.

²⁸⁹ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Parecer consultivo n. 5, de 13 de novembro de 1985. O registro profissional obrigatório de jornalistas (artigos 13 e 29 da Convenção Americana Sobre Direitos Humanos), solicitado pelo governo da Costa Rica. In: _____. **Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos**: direito à liberdade de expressão. Tradução da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Brasília: Ministério da Justiça, 2014. p. 13.

²⁹⁰. A censura prévia leva à própria supressão do direito à liberdade de expressão, tendo como pressuposto o veto da expressão antes mesmo de ela ser difundida, impedindo o indivíduo, cuja expressão foi censurada, como a sociedade do seu direito à informação, configurando, assim, uma supressão radical do aludido direito fundamental²⁹¹.

Em ilustração, vale mencionar aqui o caso “A Última Tentação de Cristo vs. Chile”²⁹² – considerado por muitos como verdadeiro divisor de águas na jurisprudência da Corte Interamericana quanto à livre expressão, dada a grande repercussão na mídia latino-americana²⁹³. O caso versava sobre vedação imposta pelo Estado chileno à exibição de filme, tendo em vista suposta violação de princípios cristãos. A Corte Interamericana, provocada pela Comissão Interamericana, determinou ao Chile que eliminasse de seu ordenamento jurídico a censura prévia, permitindo a exibição do filme, o que restou acolhido, com a alteração da Constituição daquele Estado.

Bem assentada essa premissa (impossibilidade jurídica de censura prévia), a par dos limites à liberdade de expressão até aqui descortinados – em caráter de relevância frente ao objeto da presente pesquisa, mas não taxativos, frise-se –, entende-se pertinentes algumas considerações sobre práticas de discurso do ódio, em frequente tensão com o direito fundamental à livre manifestação do pensamento, especialmente diante da célere ampliação das comunicações por meio das mídias sociais.

Como já se deixou transparecer do conteúdo do art. 13 da Convenção Americana, dentre os discursos não protegidos pelo Direito Internacional e, particularmente, pelo sistema interamericano, estão aqueles que fazem apologia ao ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitamento à discriminação, à

²⁹⁰ A única possibilidade de censura, já se disse, diz com a classificação de espetáculos públicos, visando à proteção de crianças e adolescentes (art. 13.4 da Convenção).

²⁹¹ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. **Marco jurídico interamericano sobre o direito à liberdade de expressão**. Relatora especial: Catalina Botero Marino. [S.l.], 30 dez. 2009. (OEA/Ser. L/V/II, CIDH/RELE/INF. 2/09). Disponível em: <<http://www.oas.org/pt/cidh/expressao/temas/estandares.asp>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 51.

²⁹² CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso A Última Tentação de Cristo (Olmedo Bustos e outros) vs. Chile. San José, 5 de fevereiro de 2001. **Portal da Corte Interamericana de Direitos Humanos**, 2001. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_73_por.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2020.

²⁹³ PAIVA, Caio; HEEMANN, Thimotie Aragon. **Jurisprudência internacional de direitos humanos**. 3. ed. Belo Horizonte: Cej, 2020. p. 99.

hostilidade ou à violência. Sobre o tema, alguns requisitos devem ser observados para que viável a restrição à liberdade de expressão, sob a óptica dos direitos humanos.

A despeito dos aspectos sabidamente negativos e abomináveis da disseminação de ódio, marcadamente pelas redes sociais, tanto as Nações Unidas como a Organização dos Estados Americanos são bastante rígidos na interpretação do que se configura abuso dos discursos não protegidos, revelando preocupações com “[...] ampliações abusivas do conceito de ‘discurso de ódio’, de maneira a não inibir o debate público sobre temas sensíveis, nem induzir um ambiente de autocensura que cerceie a liberdade para abordá-los em termos contundentes [...]”²⁹⁴.

Como ferramenta de uma melhor parametrização do que deve ser restringido em tema de discurso do ódio, sugere a doutrina a observância do princípio da neutralidade da regulação, no sentido de que somente deve ser proibido aquele discurso que represente perigo a outrem, em evidente foco na **consequência** que pode advir da manifestação exarada²⁹⁵. Portanto, na perspectiva do Direito Internacional, os efeitos, ainda que em potencial, de manifestações permeadas pelo denominado “discurso de ódio”, devem ser consideradas para fins de restrição ou não do direito à livre expressão.

Outro aspecto a ser salientado, diretamente relacionado com a temática da (im)possibilidade de limitação do direito à liberdade de expressão na óptica do Direito Internacional no sistema regional, refere-se ao fato de as demandas apresentadas à Corte Interamericana, não com rara frequência, relacionarem-se com assuntos políticos, processos eleitorais e agentes públicos²⁹⁶. Inegável, pois, sua íntima relação com a democracia e, mais precisamente, com controle democrático, exercido, dentre outros, pela imprensa e pela opinião pública²⁹⁷. Daí dizer, com Leonardo Valles Bento,

²⁹⁴ BENTO, Leonardo Valles. Parâmetros internacionais do direito à liberdade de expressão. **Revista de Informação Legislativa (RIL)**, Brasília, v. 53, n. 210, p. 93-115, abr./jun. 2016. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/522900>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 103.

²⁹⁵ BENTO, Leonardo Valles. Parâmetros internacionais do direito à liberdade de expressão. **Revista de Informação Legislativa (RIL)**, Brasília, v. 53, n. 210, p. 93-115, abr./jun. 2016. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/522900>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 103.

²⁹⁶ FALSARELLA, Christiane Mina. A liberdade de expressão na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Revista Faculdade de Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 61, p. 149-173, jul./dez. 2012. Disponível em: <<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/P.0304-2340.2012v61p149>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 156.

²⁹⁷ FALSARELLA, Christiane Mina. A liberdade de expressão na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Revista Faculdade de Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 61, p. 149-173, jul./dez. 2012. Disponível em:

que “[...] de fato, a liberdade de expressão exige um espírito de tolerância e abertura, sem o qual não há uma sociedade pluralista nem democrática [...]”²⁹⁸.

A propósito, a jurisprudência da Corte Interamericana identifica como discursos “especialmente protegidos” aqueles relacionados com assuntos políticos e de interesse público, ou aqueles que se traduzem em críticas a agentes públicos no exercício de suas funções ou candidatos a cargos públicos²⁹⁹.

Entende a Corte Interamericana que as manifestações do pensamento relacionadas a assuntos de interesse público, ao Estado e a seus agentes gozam de maior proteção sob a Convenção Americana, de modo que deve haver maior margem de tolerância quanto às críticas desenvolvidas no exercício do controle da gestão pública por meio da opinião³⁰⁰.

Em exemplificação, cita-se o caso “Tristán Donoso vs. Panamá”, em que a CIDH entendeu que a manifestação da vítima, consistente em noticiar uso de conversa particular de um advogado pelo Procurador-Geral da Nação, em contexto de intenso debate sobre a autonomia do referido agente público para ordenar interceptação telefônica, se tratava de assunto de interesse público atual³⁰¹. No caso, a Corte fixou como critério, no estabelecimento de responsabilidades pelo exercício da liberdade de expressão, a importância de não se inibir o debate democrático sobre assunto de interesse público, ressaltando, ainda, a relevância da valoração do contexto em que divulgada as expressões questionadas³⁰².

<<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/P.0304-2340.2012v61p149>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 157.

²⁹⁸ BENTO, Leonardo Valles. Parâmetros internacionais do direito à liberdade de expressão. **Revista de Informação Legislativa (RIL)**, Brasília, v. 53, n. 210, p. 93-115, abr./jun. 2016. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/522900>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 98.

²⁹⁹ BENTO, Leonardo Valles. Parâmetros internacionais do direito à liberdade de expressão. **Revista de Informação Legislativa (RIL)**, Brasília, v. 53, n. 210, p. 93-115, abr./jun. 2016. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/522900>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 99.

³⁰⁰ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. **Marco jurídico interamericano sobre o direito à liberdade de expressão**. Relatora especial: Catalina Botero Marino. [S.l.], 30 dez. 2009. (OEA/Ser. L/V/II, CIDH/RELE/INF. 2/09). Disponível em: <<http://www.oas.org/pt/cidh/expressao/temas/estandares.asp>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 11-12.

³⁰¹ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Tristán Donoso vs. Panamá. San José, 27 de janeiro de 2009. **Portal da Corte Interamericana de Direitos Humanos**, 2009. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_193_por.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2020.

³⁰² COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. **Marco jurídico interamericano sobre o direito à liberdade de expressão**. Relatora especial: Catalina Botero Marino. [S.l.], 30 dez. 2009. (OEA/Ser. L/V/II, CIDH/RELE/INF. 2/09). Disponível em: <<http://www.oas.org/pt/cidh/expressao/temas/estandares.asp>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 12.

Mesmos fundamentos democráticos estão a emprestar, no entendimento da Corte Interamericana, grau de proteção diferenciado a pessoas ocupantes de cargos públicos, de sorte que a honra objetiva e subjetiva destes agentes deve contar com maior margem de tolerância diante das críticas^{303 304}. Dentre os motivos para este maior nível de tolerância a ser suportado por agentes públicos – como o fato de exercerem função pública, terem maior acesso a meios de comunicação – destaca-se a preocupação com os riscos da autocensura, no sentido de que indivíduos e veículos de comunicação passem a preferir o silêncio de modo a não se arriscar a sofrer processo punitivo³⁰⁵.

A par disso, a despeito dos inegáveis benefícios da positivação da liberdade de expressão, na prática, por vezes, como salientado no tópico anterior, este direito essencial entra em rota de colisão com outros direitos de igual caráter elementar, como é o caso do direito à intimidade ou honra. Nesses casos, o direito à intimidade – podendo-se incluir aqui, para este efeito e à vista do objeto da presente pesquisa, também a honra³⁰⁶ – estabelece verdadeiro limite ao direito de informação, devendo o intérprete, na dialética desse conflito, ponderar o interesse público de se procurar receber e difundir a informação³⁰⁷. Em outros termos, a responsabilização *a posteriori* do emissor, na óptica da CIDH, no caso de mau uso do direito à livre expressão, passa pela análise do interesse público, que serve, portanto, de parâmetro de restrição do

³⁰³ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. **Marco jurídico interamericano sobre o direito à liberdade de expressão**. Relatora especial: Catalina Botero Marino. [S.l.], 30 dez. 2009. (OEA/Ser. L/V/II, CIDH/RELE/INF. 2/09). Disponível em: <<http://www.oas.org/pt/cidh/expressao/temas/estandares.asp>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 13-14.

³⁰⁴ No sentido de as autoridades pública gozarem de proteção permeada de maior tolerância a críticas, conferir, em exemplificação: CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Kimel vs. Argentina. San José, 2 de maio de 2008. **Portal da Corte Interamericana de Direitos Humanos**, 2008. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_177_por.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2020.

³⁰⁵ BENTO, Leonardo Valles. Parâmetros internacionais do direito à liberdade de expressão. **Revista de Informação Legislativa (RIL)**, Brasília, v. 53, n. 210, p. 93-115, abr./jun. 2016. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/522900>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 99.

³⁰⁶ Como bem captado por Leonardo Valles Bento, “Em muitas legislações, a proteção à honra aparece misturada à proteção de outros bens jurídicos, incluindo dispositivos concernentes ao discurso do ódio, à blasfêmia e à privacidade” (BENTO, Leonardo Valles. Parâmetros internacionais do direito à liberdade de expressão. **Revista de Informação Legislativa (RIL)**, Brasília, v. 53, n. 210, p. 93-115, abr./jun. 2016. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/522900>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 107).

³⁰⁷ LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos**: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Companhia das Letras, 1988. p. 242.

direito fundamental em tela³⁰⁸. Assim, tem-se, em decorrência do estabelecido pelo sistema interamericano de direitos humanos, que o interesse público funciona como uma das balizas essenciais na definição da possibilidade ou não de restrição do direito fundamental de liberdade de expressão.

Em sede de abordagem, especificamente, do frequente conflito existente entre o direito à liberdade de expressão e o direito à honra, sobreleva clarear que a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 – conquanto não se revista propriamente da natureza de tratado, mas concebida como interpretação autorizada da expressão “direitos humanos”, constante da Carta das Nações Unidas e, portanto, apresentando força vinculante – introduz, além da característica da universalidade, a da indivisibilidade dos direitos humanos, significando esta que “[...] quando um deles é violado, os demais também o são. Os direitos humanos compõem, assim, uma unidade indivisível, interdependente e inter-relacionada, capaz de conjugar o catálogo de direitos civis e políticos com o catálogo de direitos sociais, econômicos e culturais [...]”.³⁰⁹

Diante disso, possível ter-se os direitos humanos, à luz, também, da Declaração de 1948, como despidos de hierarquia preconcebida, havendo verdadeira paridade quanto ao grau de relevância de cada um deles em nível abstrato. Por isso, não parece correto, insista-se também aqui, se admitir a prevalência *prima facie* (exceto em seu espectro analítico temporal) da liberdade de expressão de agente público quando em conflito com o direito à honra, como foi sustentado pela Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão da Comissão de Direitos Humanos³¹⁰.

Ora, a relevância do interesse público, em conflitos envolvendo interesses de instituições públicas ou de agentes públicos deve ser sopesada no caso específico, à vista do peso de cada direito de acordo com as circunstâncias em concreto. Aliás, a

³⁰⁸ FALSARELLA, Christiane Mina. A liberdade de expressão na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Revista Faculdade de Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 61, p. 149-173, jul./dez. 2012. Disponível em: <<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/P.0304-2340.2012v61p149>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 159.

³⁰⁹ PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 237.

³¹⁰ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. **Marco jurídico interamericano sobre o direito à liberdade de expressão**. Relatora especial: Catalina Botero Marino. [S.l.], 30 dez. 2009. (OEA/Ser. L/V/II, CIDH/RELE/INF. 2/09). Disponível em: <<http://www.oas.org/pt/cidh/expresao/temas/estandares.asp>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 34.

própria Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão da Comissão de Direitos Humanos, ao cuidar do direito à honra, salienta a imperiosidade da observância do princípio da harmonização concreta, no sentido de que este direito deve ser harmonizado com o direito à liberdade de expressão, visto que não ocupa uma hierarquia ou nível superior³¹¹.

Bem visto isso, passa-se descortinar, desta feita a partir do sistema interamericano de direitos humanos, mais alguns parâmetros que podem nortear o intérprete que se depara com a dúvida quanto à necessidade ou não de restringir, no caso concreto, a liberdade de expressão quando em colisão, especialmente, com o direito à honra.

Assim como o direito à liberdade de expressão, a honra também mereceu a tutela expressa da Convenção Americana de Direitos Humanos, no seu art. 11,³¹² estabelecendo o item 2 deste dispositivo que “[...] Ninguém pode ser objeto de ingerências arbitrárias ou abusivas em sua vida privada, em sua família, em seu domicílio ou em sua correspondência, nem de ofensas ilegais à sua honra ou reputação [...]”.³¹³

Os requisitos apontados pela jurisprudência a serem observados em qualquer caso de restrição à liberdade de expressão são três: a) deve ficar comprovado dano ou ameaça específica aos direitos dos outros, sob o ônus probatório daquele que pretende a restrição; b) deve existir previsão legal clara e precisa das responsabilidades ulteriores, com delimitação igualmente clara das condutas ilícitas; c) deve ser provada a absoluta necessidade da imposição de responsabilidades,

³¹¹ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. **Marco jurídico interamericano sobre o direito à liberdade de expressão**. Relatora especial: Catalina Botero Marino. [S.l.], 30 dez. 2009. (OEA/Ser. L/V/II, CIDH/RELE/INF. 2/09). Disponível em: <<http://www.oas.org/pt/cidh/expressao/temas/estandares.asp>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 34.

³¹² Artigo 11 - Proteção da honra e da dignidade

1. Toda pessoa tem direito ao respeito da sua honra e ao reconhecimento de sua dignidade.

2. Ninguém pode ser objeto de ingerências arbitrárias ou abusivas em sua vida privada, em sua família, em seu domicílio ou em sua correspondência, nem de ofensas ilegais à sua honra ou reputação.

3. Toda pessoa tem direito à proteção da lei contra tais ingerências ou tais ofensas.

³¹³ Observa-se, com Leonardo Valles Bento, que a distinção entre honra e reputação trazida pela Convenção não reflete pretensão de trata-los como bens jurídicos distintos, mas como aspectos diferentes da posição social de um indivíduo na sociedade. Simplesmente, durante os debates acerca da redação do dispositivo, prevaleceu o entendimento de que “reputação” se relaciona com a posição social ou profissional, enquanto a “honra” diz com uma posição moral do indivíduo (BENTO, Leonardo Valles. Parâmetros internacionais do direito à liberdade de expressão. **Revista de Informação Legislativa (RIL)**, Brasília, v. 53, n. 210, p. 93-115, abr./jun. 2016. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/522900>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 108.).

devendo o Estado preferir, para reparar o dano, meios menos custosos à livre expressão³¹⁴. Ou, nos termos do decidido pela CIDH no “Caso López e outros vs. Honduras”,

Este Tribunal ha establecido en su jurisprudencia que un derecho puede ser restringido siempre que las injerencias no sean abusivas o arbitrarias, por ello, deben estar previstas en ley, perseguir un fin legítimo y cumplir con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad³¹⁵.

Ainda, alguns requisitos específicos complementares, para operar-se à restrição da liberdade de expressão, à luz do sistema interamericano de direitos humanos, podem ser mencionados: a) padrão “real da malícia” – deve ficar demonstrada a intenção de quem se expressou de causar dano e o conhecimento de que difundia informações falsas ou com evidente desprezo à verdade dos fatos; b) ônus da prova – aquele que alega a ocorrência de dano em decorrência da livre expressão tem o ônus de demonstrar que as expressões utilizadas eram falsas e efetivamente causaram o dano alegado; c) somente fatos, e não opiniões, são passíveis de juízo de falsidade ou veracidade, de modo que a imputação deve versar sobre fatos verificáveis³¹⁶.

Precisamente sobre o último requisito específico apontado, a doutrina especializada chama a atenção para os riscos de se tutelar, no conflito com a liberdade de expressão, a honra subjetiva. Isso porque, por referir-se a sentimentos ou emoções, não se presta a uma mensuração, deixando aos órgãos julgadores grande margem de discricionariedade, o que poderia, eventualmente, ser utilizado para atender interesses de poderosos que não admitem a crítica, pretendendo intimidar e silenciar seus críticos³¹⁷.

³¹⁴ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. **Marco jurídico interamericano sobre o direito à liberdade de expressão**. Relatora especial: Catalina Botero Marino. [S.l.], 30 dez. 2009. (OEA/Ser. L/V/II, CIDH/RELE/INF. 2/09). Disponível em: <<http://www.oas.org/pt/cidh/expressao/temas/estandares.asp>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 38.

³¹⁵ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso López Lone e outros vs. Honduras. San José, 5 de outubro de 2015. **Portal da Corte Interamericana de Direitos Humanos**, 2015. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_302_esp.pdf>. Acesso em: 9 set. 2020.

³¹⁶ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. **Marco jurídico interamericano sobre o direito à liberdade de expressão**. Relatora especial: Catalina Botero Marino. [S.l.], 30 dez. 2009. (OEA/Ser. L/V/II, CIDH/RELE/INF. 2/09). Disponível em: <<http://www.oas.org/pt/cidh/expressao/temas/estandares.asp>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 38.

³¹⁷ BENTO, Leonardo Valles. Parâmetros internacionais do direito à liberdade de expressão. **Revista de Informação Legislativa (RIL)**, Brasília, v. 53, n. 210, p. 93-115, abr./jun. 2016. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/522900>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 107.

Para além disso, reafirma-se que, a despeito de a honra de agentes públicos ou de quem exerça funções públicas contar com a proteção do sistema interamericano de direitos humanos, tal tutela, quanto a referidos atores, é diferente daquela conferida ao mesmo direito fundamental dos demais indivíduos sem as ditas credenciais, devendo a situação desenhada ser apreciada sempre de acordo com os princípios do pluralismo democrático³¹⁸. A margem de tolerância às críticas e acusações dirigidas a agentes públicos é tanto maior quanto maior o cargo público ocupado, salientando-se, nessa linha, que políticos se encontram no topo desta hierarquia, estando sujeitos inclusive a escrutínio de suas vidas privadas, desde que concernente a fatos verdadeiros e de interesse público³¹⁹.

Disso, soa indifensável a posição, no geral, libertária advinda do sistema regional de direitos humanos, notadamente da Corte Interamericana, quanto à tutela do direito à liberdade de expressão, devendo ser ressaltado, por razões atreladas de modo especial à democracia, o tratamento diferenciado conferido à proteção da honra de particulares e de agentes públicos, no sentido de exigir-se maior grau de tolerância às manifestações dirigidas a estes atores.

Nada obstante, quanto à liberdade de expressão *proveniente* de agentes públicos, há peculiaridades concernentes aos deveres a que estão sujeitos, a merecem considerações – a abordagem aqui é realizada, de modo especial, a partir do apurado pela Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos³²⁰.

O primeiro dever a ser destacado é o de “especial constatação razoável dos fatos que fundamentam seus pronunciamentos”, podendo ser extraído do caso “Apitz Badera e outros” (Corte Primeira do Contencioso Administrativo) vs. Venezuela³²¹,

³¹⁸ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio; GONZA, Alejandra. **La libertad de expresión en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**. San José, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2007. p. 50-51.

³¹⁹ BENTO, Leonardo Valles. Parâmetros internacionais do direito à liberdade de expressão. **Revista de Informação Legislativa (RIL)**, Brasília, v. 53, n. 210, p. 93-115, abr./jun. 2016. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/522900>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 109.

³²⁰ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. **Marco jurídico interamericano sobre o direito à liberdade de expressão**. Relatora especial: Catalina Botero Marino. [S.l.], 30 dez. 2009. (OEA/Ser. L/V/II, CIDH/RELE/INF. 2/09). Disponível em: <<http://www.oas.org/pt/cidh/expresao/temas/estandares.asp>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 71-75.

³²¹ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Apitz Badera e outros vs. Venezuela. San José, 5 de agosto de 2008. **Portal da Corte Interamericana de Direitos Humanos**, 2008. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_182_esp.pdf>. Acesso em: 7 ago. 2020.

julgado pela Corte Interamericana em 5 de agosto de 2008. Significa dizer que, tanto no efetivo cumprimento do dever legal, como no mero exercício do seu direito fundamental de se manifestar, devem referidos agentes, ainda que não o façam de forma exaustiva, constatar de forma razoável os fatos que fundamentam suas opiniões, devendo fazê-lo com diligência maior do que aquela exigível dos particulares. Isso em virtude do significativo grau de credibilidade presuntiva que gozam e pelo dever de bem informar os cidadãos dos fatos.

Em exemplificação máxima deste dever, cita-se a situação, no caso brasileiro, daqueles agentes públicos qualificados como agentes políticos, como os membros do Ministério Público e do Poder Judiciário, tendo em vista que em situação jurídica bastante diversa dos particulares e inclusive dos demais servidores públicos em sentido estrito, já que investidos de atribuições constitucionais e responsáveis pelo exercício de funções mais altas e complexas, nos vários âmbitos de poder e diferentes níveis de governo³²².

A par disso, os agentes públicos também têm dever especial de “assegurar-se de que seus pronunciamentos não constituam uma ingerência arbitrária, direta ou indireta, sobre os direitos daqueles que contribuem à deliberação pública mediante a expressão e difusão do seu pensamento”, isto é, devem se atentar para o contexto no qual se expressam (como conflituosidade social, alterações da ordem pública ou polarização social ou política), evitando, por exemplo, pressões lesivas ao direito de jornalistas e meios de comunicação³²³.

Para além disso, “devem promover de modo ativo o pluralismo e a tolerância próprios de uma sociedade democrática”, obrigação esta que emana do dever de proteger os direitos humanos de todas as pessoas e, em especial, daquelas que se encontram em situação de risco extraordinário³²⁴.

³²² MAZZILLI, Hugo Nigro. **Introdução ao Ministério Público**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 81.

³²³ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. **Marco jurídico interamericano sobre o direito à liberdade de expressão**. Relatora especial: Catalina Botero Marino. [S.l.], 30 dez. 2009. (OEA/Ser. L/V/II, CIDH/RELE/INF. 2/09). Disponível em: <<http://www.oas.org/pt/cidh/expressao/temas/estandares.asp>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 72.

³²⁴ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. **Marco jurídico interamericano sobre o direito à liberdade de expressão**. Relatora especial: Catalina Botero Marino. [S.l.], 30 dez. 2009. (OEA/Ser. L/V/II, CIDH/RELE/INF. 2/09). Disponível em: <<http://www.oas.org/pt/cidh/expressao/temas/estandares.asp>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 75.

Outra situação diferenciada dos agentes públicos quanto aos limites da livre expressão extraída do sistema regional em análise, refere-se ao “dever de assegurar-se de que seus pronunciamentos não interfiram na independência e na autonomia das autoridades judiciais”. Segundo o assentado pela Corte Interamericana no caso “Apitz Bardera e outros (Corte Primeira do Contencioso Administrativo) vs. Venezuela” supramencionado,

[...] los funcionarios públicos, en especial las más altas autoridades de Gobierno, deben ser particularmente cuidadosos en orden a que sus declaraciones públicas no constituyan una forma de injerencia o presión lesiva de la independencia judicial o puedan inducir o sugerir acciones por parte de otras autoridades que vulneren la independencia o afecten la libertad del juzgador³²⁵.

Finalmente, em caráter não taxativo, ressalte-se o “dever de confidencialidade” a que estão sujeitas certas informações geridas pelo Estado, de modo que o agente público fica sujeito a certas restrições quanto à divulgação de assuntos concernentes a sua competência. “[...] El incumplimiento del deber de confidencialidad puede generar responsabilidades administrativas, civiles o disciplinarias [...]”³²⁶. Segundo a CIDH (caso “Palamara Iribarne vs. Chile”), diante de certas circunstâncias e quando possível subtrair do conhecimento geral certas informações, o agente público tem o dever de manter a confidencialidade³²⁷.

Precisamente no “Caso López Lone e outros vs. Honduras” supramencionado – em que a CIDH enfrentou o julgamento de caso envolvendo 4 (quatro) juízes apenados disciplinarmente com a destituição de seus cargos por terem, em síntese, se manifestado contra golpe de Estado ocorrido e a favor do restabelecimento da democracia e do Estado de Direito – restou ressalvado pela decisão daquele Tribunal que

Debido a sus funciones en la administración de justicia, en condiciones normales del Estado de Derecho, los jueces y juezas pueden estar sujetos a

³²⁵ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Apitz Bardera e outros vs. Venezuela. San José, 5 de agosto de 2008. **Portal da Corte Interamericana de Direitos Humanos**, 2008. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_182_esp.pdf>. Acesso em: 7 ago. 2020. p. 38.

³²⁶ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio; GONZA, Alejandra. **La libertad de expresión en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**. San José, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2007. p. 38-39.

³²⁷ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Palamara Iribarne vs. Chile. San José, 22 de novembro de 2005. **Portal da Corte Interamericana de Direitos Humanos**, 2005. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_135_esp.pdf>. Acesso em: 7 ago. 2020.

restricciones distintas y en sentidos que no afectarían a otras personas, incluyendo a otros funcionarios públicos^{328 329}.

Percebe-se, diante disso, que a liberdade de expressão daqueles sujeitos investidos de função pública – marcadamente aqueles agentes públicos que atuam sob a roupagem de agentes políticos – está a exigir nível de diligência maior do que aquela imposta aos particulares³³⁰, tendo em vista a natureza da investidura dos agentes públicos, o amplo alcance e eventuais efeitos de suas expressões junto à população, bem assim de modo a evitar que cidadãos recebam versão manipulada dos fatos³³¹.

Esses, diante do exposto, os principais aspectos atinentes à liberdade de expressão e sua excepcional restrição de acordo com o sistema interamericano de direitos humanos, notadamente a Convenção Americana e as principais decisões proferidas pela Corte Interamericana sobre o tema aqui desenvolvido.

³²⁸ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso López Lone e outros vs. Honduras. San José, 5 de outubro de 2015. **Portal da Corte Interamericana de Direitos Humanos**, 2015. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_302_esp.pdf>. Acesso em: 9 set. 2020.

³²⁹ No caso em específico (“López Lone e outros vs. Honduras”), tendo em vista que as manifestações do mencionados magistrados se deram em contexto de golpe de Estado, e no sentido do restabelecimento da democracia, entendeu a CIDH que “Es posible concluir entonces que, en momentos de graves crisis democráticas, como la ocurrida en el presente caso, no son aplicables a las actuaciones de los jueces y de las juezas en defensa del orden democrático las normas que ordinariamente restringen su derecho a la participación en política”.

³³⁰ Em âmbito interno, registre-se que, recentemente, segundo noticiado pelo Supremo Tribunal Federal, a Corregedoria-Geral da União (órgão da Controladoria-Geral da União – CGU) expediu nota técnica (polêmica), em que instruiu a administração pública federal a adotar medidas disciplinares contra servidor que formular, em redes sociais e outros meios virtuais, manifestações contrárias ao órgão ao qual está subordinado, com fundamento em suposto “dever de lealdade”. O ato da Corregedoria desafiou a ADI n. 6499, ajuizada pela Confederação Nacional das Carreiras Típicas de Estado (Conacate), e a ADI 6530, proposta pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), ambas em tramitação até o encerramento da presente pesquisa (CONFEDERAÇÃO questiona nota técnica da CGU sobre críticas de servidores em redes sociais. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, Imprensa, Brasília, 4 ago. 2020. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=448879&ori=1>>. Acesso em: 9 ago. 2020; e INTERPRETAÇÃO da CGU ao dever de lealdade de servidor público é questionada em ADI. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, Imprensa, Brasília, 7 ago. 2020. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=449213&tip=UN>>. Acesso em: 9 ago. 2020.).

³³¹ GARCÍA RAMÍREZ, Sérgio García; GONZA, Alejandra; RAMOS VÁSQUEZ, Eréndira. **La libertad de expresión en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**: de la Opinión Consultiva OC-5/85, de 1985, a la sentencia sobre el Caso Carvajal y otros, de 2018. 5. ed. Miami: Sociedad Interamericana de Prensa, 2018. p. 51.

4 CNMP E LIBERDADE DE EXPRESSÃO DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

4.1 Função disciplinar do CNMP

Como clareado nos dois capítulos anteriores, os membros do Ministério Público, como agentes públicos (*lato sensu*), também estão sujeitos a controle disciplinar (o interno por meios das Corregedorias-Gerais e externo pelo CNMP), o que se justifica mais ainda tendo em vista a vasta gama de poderes outorgados pela Carta de 1988 à Instituição, tanto que devem ser classificados na categoria de agentes políticos.

Recorde-se, sob esse prisma, que o regime disciplinar instituído quanto aos agentes ministeriais é especial em relação aos demais servidores públicos (submetidos, em regra, ao Estatuto dos Servidores Públicos da respectiva unidade federativa). A existência de controle próprio – mais complexo – se justifica, tendo em vista a qualidade de agentes políticos dos seus membros³³², como amplamente justificado no capítulo 2 do presente estudo.

Além disso, importante considerar que, sendo o Ministério Público responsável pela defesa dos direitos fundamentais, o desvio funcional de seus membros fragiliza tal tutela, de modo que a atuação disciplinar dos órgãos de controle sobre faltas disciplinares se apresenta como uma das alternativas para o adequado cumprimento daquela missão constitucional pela Instituição³³³.

A despeito do viés disciplinar a ser emprestado, ou, em outros termos, ainda que não se pretenda aqui discorrer sobre a historicidade do referido órgão controlador externo (CNMP) ou, propriamente, sobre a sua importância institucional e social, alguns aspectos desta ordem recomendam registro para a adequada contextualização da temática proposta.

Assim como o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o CNMP foi criado pelo constituinte derivado por meio da Emenda Constitucional n. 45/2004. Foi instalado no

³³² GONÇALVES, Victor Fernandes. O estatuto disciplinar dos membros do Ministério Público. **Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público**, Brasília, ano 7, n. 28/29, p. 267-297, jul./dez. 2008. Disponível em: <http://boletimcientifico.escola.mpu.mp.br/boletins/bc-28-e-29/o-estatuto-disciplinar-dos-membros-do-ministerio-publico/at_download/file>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 268.

³³³ KLUGE, Cesar Henrique. O regime disciplinar dos membros do Ministério Público. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**, Brasília, v. 3, p. 227-258, 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/REVISTA_JURIDICA-2017-vol-3_CS6_ONLINE.pdf>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 230.

ano seguinte. Possui natureza jurídica administrativa e é responsável, com autonomia, pelo controle externo^{334 335} do Ministério Público brasileiro. Na ausência de legislação específica que norteasse o alcance e conteúdo da norma constitucional instituidora do CNMP³³⁶, revelou-se de importância ímpar a edição, pela Resolução n. 92, de 13 de março de 2013, do Regimento Interno do referido órgão de controle externo – inclusive em decorrência do seu poder de autorregulação –, respeitada, evidentemente, as matérias sujeitas à reserva legal³³⁷.

Para o desempenho do controle externo, a Carta Política de 1988, a partir das alterações promovidas pelo constituinte derivado, esquadrinhou o CNMP, quanto a sua composição, em 14 (quatorze) membros: o Procurador-Geral da República, que o preside; 4 (quatro) membros do Ministério Público da União; 3 (três) membros dos Ministérios Públicos dos Estados; 2 (dois) juízes, indicados um pelo STF e outro pelo STJ; 2 (dois) representantes da OAB; e 2 (dois) cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal (art. 130-A, da CF/88). A composição, portanto, é heterogênea, o que lhe confere *status* político³³⁸.

Dentre as competências do CNMP, estabeleceu o art. 130-A, § 2º, da Constituição Federal, a de controlar administrativa e financeiramente o Ministério Público e o cumprimento dos deveres funcionais por seus membros. É justamente sobre esta especial função que se destina, em última análise, o presente tópico. Afinal, esta pesquisa deita corpo na observação e análise de julgados disciplinares do CNMP em feitos nos quais debatida, primordialmente, o tema da liberdade de expressão de membros do Ministério Público. Assim, justifica-se o presente capítulo, particularmente,

³³⁴ GARCIA, Emerson. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 237.

³³⁵ Vale anotar entendimento de que não se trataria propriamente de órgão de controle externo, tal como formatado, mas de “controle interno, como elementos externos”, tendo em vista a necessidade de compatibilização com a necessária autonomia do Ministério Público e independência em relação aos Poderes constituídos (ZIESEMER, Henrique da Rosa. **Direito institucional: comentários ao regimento interno do Conselho Nacional do Ministério Público**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 5).

³³⁶ Ressalva feita à Lei n. 11.372/2006, que, regulamentando o § 1º do art. 130-A da Constituição Federal, em seus 12 (doze) artigos, basicamente, limita-se a para dispor sobre a forma de indicação dos membros do Conselho Nacional do Ministério Público oriundos do Ministério Público, fixar vedações aos Conselheiros Nacionais oriundos da carreira do Ministério Público e criar cargos auxiliares vinculados a concursos públicos realizados pelo Ministério Público da União.

³³⁷ GARCIA, Emerson. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 250.

³³⁸ PANSIERI, Flávio. Comentários ao art. 103-B. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes et al. (Orgs.). **Comentários à constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 1537.

no sentido de melhor familiarizar o leitor acerca da organicidade e, em especial, a funcionalidade do referido Conselho em matéria disciplinar.

Discute-se se o controle disciplinar externo seria concorrente ou subsidiário ao controle interno, este exercido pelas Corregedorias-Gerais locais, tendo em vista a redação do inciso III do § 2º do art. 130-A da Constituição Federal, que prevê que a competência do Conselho Nacional se dá sem prejuízo da competência disciplinar e correicional das Instituições.

Há entendimento do caráter subsidiário da atuação do CNMP, sob diferentes enfoques. Um, tendo em vista que a primeira missão constitucional deste órgão de controle externo seria a de zelar pela autonomia do Ministério Público, de modo que não seria possível mitigá-la, transformando a atividade de controle em sobreposição³³⁹. Outro, radicado na ideia de preservação da harmonia entre as instituições, reservando-se a iniciativa investigativa do Conselho para os casos em que o controle interno exercido não tenha apresentado solução adequada em prazo razoável à questão posta³⁴⁰.

No entanto, a Corte Constitucional brasileira consagrou o entendimento de que a competência do CNJ é originária e concorrente³⁴¹, vale dizer, “o seu exercício não se submete a condicionantes relativas ao desempenho da competência disciplinar pelos tribunais locais”³⁴². Este posicionamento foi expressa e declaradamente estendido ao CNMP, assentando o Ministro Relator Luiz Fux em decisão monocrática que

a Lei Fundamental, na leitura feita pelo Supremo Tribunal Federal, não condicionou a atuação do CNMP à inércia do respectivo órgão do MP, mas,

³³⁹ ZIESEMER, Henrique da Rosa. **Direito institucional**: comentários ao regimento interno do Conselho Nacional do Ministério Público. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 29.

³⁴⁰ GARCIA, Emerson. **Ministério Público**: organização, atribuições e regime jurídico. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 243.

³⁴¹ BRASÍLIA. Supremo Tribunal Federal. Referendo na medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade n. 4.638/DF. Relator: Min. Marco Aurélio. Julgamento, Brasília, 8 de fevereiro de 2012. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 30 out. 2014. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7081184>>. Acesso em: 2 fev. 2020.

³⁴² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Segunda Turma. Agravo regimental em mandado de segurança n. 34.685/RR. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgamento, Brasília, 28 de novembro de 2017. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 23 mar. 2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14544933>>. Acesso em: 2 fev. 2020.

ao revés, a ele outorgou a competência para apurar eventuais infrações administrativas praticadas por membros ou órgãos do MP³⁴³.

Ainda assim, verifica-se que Corregedoria Nacional do CNMP, a despeito de fazer coro ao entendimento supramencionado do STF, vem adotando critérios determinantes à propositura de processos administrativos disciplinares (PADs) para, excepcionalmente, dispensar a priorização da atuação das Corregedorias-Gerais de origem, quando em debate tema envolvendo a liberdade de expressão de membros, tais como: a amplitude da repercussão nacional do caso e divulgação através de meio de comunicação de massa, e temática que demande a atuação do CNMP, em sua missão constitucional, ao norte de se estabelecer um corpo de precedentes que permita a orientação das múltiplas Corregedorias-Gerais dos ramos do Ministério Público³⁴⁴.

Seja qual for o entendimento que se adote – competência concorrente ou subsidiária do órgão nacional –, importante deixar claro que é, essencialmente, sobre o controle de natureza externa, exercido pelo CNMP quanto às faltas disciplinares dos membros do Ministério Público, envolvendo o exercício da liberdade de expressão, o foco desta pesquisa acadêmica.

Relevante, nesse passo, a título de esclarecimento, uma observação quanto à aplicabilidade das normas de regência pelo CNMP. O Ministério Público, diferentemente do Poder Judiciário (de caráter nacional e com regime orgânico unitário), apresenta roupagem constitucional federalista, em que a iniciativa legislativa para leis orgânicas é própria de cada ramo do *Parquet*³⁴⁵.

Assim, o CNMP, no desempenho de sua função disciplinar, deve atentar para a necessidade de integração das normas constitucionais, infraconstitucionais e regimentais que disciplinam referido órgão de controle com as respectivas Leis

³⁴³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Primeira Turma. Agravo regimental em mandado de segurança n. 28.810/DF. Relator: Min. Luiz Fux. Julgamento, Brasília, 24 de novembro de 2015. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 10 dez. 2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9957461>>. Acesso em: 2 fev. 2020.

³⁴⁴ Cf. Voto do Corregedor Nacional pelo referendo de decisão de instauração de PAD na Reclamação Disciplinar n. 1.00212/2019-78. (BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Reclamação disciplinar n. 1.00212/2019-78. Relator: Orlando Rochadel Moreira. Voto do corregedor nacional, Brasília, 10 set. 2019. **Portal do Conselho Nacional do Ministério Público**, Elo: Sistema Integrado de Processos Eletrônicos, Brasília, 2019. Disponível em: <<https://elo.cnpm.mp.br/pages/consulta.seam#>>. Acesso em: 30 jan. 2020.)

³⁴⁵ ZIESEMER, Henrique da Rosa. **Direito institucional**: comentários ao regimento interno do Conselho Nacional do Ministério Público. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 9.

Orgânicas dos Ministérios Públicos dos Estados e a Lei Complementar n. 75/1993 (que prevê as normas aplicáveis aos membros do Ministério Público da União), tendo em vista a autonomia institucional que os norteia (art. 127, § 2º, da CF/88)³⁴⁶. São somente das referidas leis que se pode extrair a tipificação daquelas condutas configuradoras de infração administrativa disciplinar, respeitadas as normas gerais da Lei n. 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público) – que prevê deveres e vedações aos membros da Instituição, sem, contudo, prever penalidades e regras sobre apuração disciplinar de condutas³⁴⁷. Para além disso, observa-se que nem mesmo entre as leis orgânicas de cada Ministério Público há coincidência quanto aos tipos aplicáveis³⁴⁸ e as respectivas sanções cabíveis.

É bem verdade que a Constituição Federal, por seu inciso III do § 2º do art. 130-A, previu, expressamente, a possibilidade de aplicação das sanções disciplinares de remoção, disponibilidade ou aposentadoria com proventos proporcionais ao tempo de serviço. No mesmo passo, o parágrafo único do art. 105 do RI/CNMP estabeleceu que “As penas disciplinares aplicadas serão as previstas no artigo 130-A, § 2º, III, da Constituição Federal e no respectivo estatuto funcional do membro ou servidor acusado”.

Nada obstante, razão assiste a Emerson Garcia ao salientar que as referidas penas disciplinares explicitadas pelo poder constituinte reformador carecem de eficácia diante da ausência de previsão dos respectivos ilícitos funcionais pela lei orgânica da Instituição controlada que as desafiassem³⁴⁹. Afinal, a garantia de que as

³⁴⁶ Observa-se que tramita na Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n. 291/2013 (apensada à PEC 505/2010, atualmente em tramitação perante a Comissão de Constituição e Justiça), que, dentre outros, altera o art.128 da Constituição Federal para instituir o regime disciplinar único dos Ministérios Públicos da União e dos Estados (BRASIL. Proposta de emenda à constituição n. 291/2013, apensada à proposta de emenda à constituição n. 505/2010. Altera os arts. 93, 103-B, 128 e 130-A da Constituição Federal para regulamentar o regime disciplinar da magistratura e do Ministério Público. **Portal da Câmara dos Deputados**, Brasília, 2013. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1113722&filename=P+EC+291/2013>. Acesso em: 13 jan. 2020.).

³⁴⁷ LIMA, Luis Gustavo Maia. As medidas de natureza disciplinar no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**, Brasília, v. 3, p. 11-34, 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/REVISTA_JURIDICA-2017-vol-3_CS6_ONLINE.pdf>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 18.

³⁴⁸ GONÇALVES, Victor Fernandes. O estatuto disciplinar dos membros do Ministério Público. **Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público**, Brasília, ano 7, n. 28/29, p. 267-297, jul./dez. 2008. Disponível em: <http://boletimcientifico.escola.mpu.mp.br/boletins/bc-28-e-29/o-estatuto-disciplinar-dos-membros-do-ministerio-publico/at_download/file>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 270.

³⁴⁹ GARCIA, Emerson. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 258.

faltas disciplinares decorram de modelos típicos legais integra o devido processo legal da atividade sancionatória estatal, previsto no art. 5º, LIV, da CF/88³⁵⁰.

Diante disso, em geral, as sanções passíveis de serem aplicadas pelo CNMP nos processos disciplinares sob seu crivo – sempre observada, por evidente, a vinculação jurídica do membro processado com a respectiva instituição ministerial de origem – são as seguintes, nos termos do respectivo estatuto ministerial³⁵¹: multa, admoestação, advertência, censura, suspensão, exoneração, demissão, cassação de aposentadoria e disponibilidade, perda do cargo, cassação da promoção ou remoção (esta prevista apenas pela Lei Orgânica do Ministério Público do Pará)³⁵². Sempre em cotejo, como salientado, com as figuras típicas nas quais previstos os deveres funcionais e as vedações aplicáveis aos membros da Instituição, segundo a legislação orgânica de cada Ministério Público.

A propósito, uma consideração revela-se importante e oportuna. No Direito Administrativo Disciplinar, o campo normativo, em nome do interesse público, é permeado por normas estruturadas na forma de termos indeterminados – assim denominados em face do seu conteúdo jurídico indeterminado, consubstanciando-se em verdadeiras cláusulas gerais³⁵³ –, como “bom comportamento, “decoro compatível” e “urbanidade”³⁵⁴. A utilização dos mencionados termos indeterminados é ainda mais comum nos casos envolvendo relações de sujeição especial de agentes públicos, sem

³⁵⁰ Em sentido contrário, entendendo que, no Direito Disciplinar, ressalvados casos de “punições mais severas”, não se exige a tipicidade, cf. COSTA, José Armando da. **Direito administrativo disciplinar**. 2. ed. São Paulo: Método, 2009. p. 188.

³⁵¹ Respeitada, quando cabível, a garantia de vitaliciedade dos membros do Ministério Público (art. 128, § 5º, I, “a”, da CF/88). Trata-se de garantia constitucional de ocupação do cargo, adquirida após o período de dois anos de exercício até a aposentadoria do membro, sem risco de perda deste cargo, salvo pelos motivos expressos em lei e reconhecidos por decisão judicial transitada em julgado. (GOULART, Marcelo Pedrosa. Princípios institucionais do Ministério Público. In: RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (Org.). **Ministério Público: reflexões sobre princípios e funções institucionais**. São Paulo: Atlas, 2010. p. 178.)

³⁵² LIMA, Luis Gustavo Maia. As medidas de natureza disciplinar no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**, Brasília, v. 3, p. 11-34, 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/REVISTA_JURIDICA-2017-vol-3_CS6_ONLINE.pdf>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 19.

³⁵³ GONÇALVES, Victor Fernandes. O estatuto disciplinar dos membros do Ministério Público. **Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público**, Brasília, ano 7, n. 28/29, p. 267-297, jul./dez. 2008. Disponível em: <http://boletimcientifico.escola.mpu.mp.br/boletins/bc-28-e-29/o-estatuto-disciplinar-dos-membros-do-ministerio-publico/at_download/file>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 275.

³⁵⁴ SAMPAIO, José Adércio Leite. Da nobreza e dos limites da atividade correicional: breves considerações. **Revista Corregedoria Nacional**, Brasília, v. 3, p. 67-70, 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/REVISTA_JURIDICA-2017-vol-3_CS6_ONLINE.pdf>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 68.

que essa maior elasticidade signifique o Direito Administrativo Sancionador se divorcie de princípios como o da legalidade e da tipicidade^{355 356}.

Assentado isso, como já mencionado, o caráter exemplar da conduta dos membros da Instituição alcança tanto a esfera pública como a esfera privada de comportamento. Daí a doutrina dividir as faltas disciplinares em *funcionais* e *não funcionais*. As ditas faltas disciplinares funcionais apresentam relação com o exercício concreto as atribuições ministeriais pelo membro do Ministério Público (eg. descumprimento injustificado de prazos processuais), enquanto as denominadas não funcionais se verificam quando a conduta do agente se opera fora do exercício de suas funções (eg. deixar de manter ilibada conduta pública ou particular)³⁵⁷. Portanto, quanto aos membros do Ministério Público, também atos da sua vida privada que possam refletir na dignidade do cargo ocupado ou na Instituição estão sujeitos ao controle disciplinar³⁵⁸.

O aspecto conclusivo por último mencionado é significativo. Afinal, como visto, o Direito Administrativo Disciplinar, especialmente aquele a que se submetem agentes políticos, como os membros do Ministério Público, é pautado, em larga escala, por tipologia aberta, reveladoras de infrações com conteúdo moral explícito (como a quebra do dever de “manter conduta ilibada” ou de “zelar pelo prestígio da Justiça, por suas prerrogativas e pela dignidade de suas funções”, previstas, por exemplo, no art. 43 da Lei n. 8.625/93).

Diante disso, para que se evitem respostas questionáveis do ponto de vista dos direitos fundamentais que limitam a atividade estatal, indispensável que o processo administrativo decisório seja transparente e fundamentado, de modo previsível, na

³⁵⁵ OSÓRIO, Fábio Medida. **Direito administrativo sancionador**. 6. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2019. p. 245.

³⁵⁶ Dentre os riscos apontados pela doutrina quanto à aplicação do Direito por meio de cláusulas gerais situa-se, justamente, o de a decisão vir marcada fortemente pelo subjetivismo do aplicador (cf. FREITAS FILHO, Roberto. **Intervenção judicial nos contratos e aplicação dos princípios e das cláusulas gerais**. Porto Alegre: SAFE, 2009. p. 28)

³⁵⁷ GONÇALVES, Victor Fernandes. O estatuto disciplinar dos membros do Ministério Público. **Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público**, Brasília, ano 7, n. 28/29, p. 267-297, jul./dez. 2008. Disponível em: <http://boletimcientifico.escola.mpu.mp.br/boletins/bc-28-e-29/o-estatuto-disciplinar-dos-membros-do-ministerio-publico/at_download/file>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 273-274.

³⁵⁸ KLUGE, Cesar Henrique. O regime disciplinar dos membros do Ministério Público. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**, Brasília, v. 3, p. 227-258, 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/REVISTA_JURIDICA-2017-vol-3_CS6_ONLINE.pdf>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 236.

densificação da norma aplicável ao caso concreto³⁵⁹. Portanto, o manejo das aludidas cláusulas abertas, na atividade disciplinar, notadamente quando sob julgamento atividades extrafuncionais do membro do *Parquet*, exige do aplicador redobrados cuidados, não bastando a reprodução textual da norma respectiva, mas a demonstração do vínculo racional da conduta praticada, prevista em lei, com a dignidade das funções do cargo desempenhado pelo agente processado³⁶⁰.

Com essas considerações atinentes à característica fluída ou aberta das normas sancionatórias aplicáveis aos membros do Ministério Público, passa-se a descortinar aspectos orgânico-funcionais na estrutura do CNMP em procedimentos disciplinares sob a competência deste órgão de controle externo.

Dentre os órgãos do CNMP com papel fundamental na orientação e fiscalização da conduta dos membros do Ministério Público, situa-se, com proeminência, a Corregedoria Nacional (CN), elencada no inciso III do art. 3º, do Regimento Interno do Conselho Nacional (RI/CNMP), cujo Corregedor Nacional está encarregado, constitucional e expressamente, do recebimento de reclamações disciplinares envolvendo membros ou servidores do Ministério Público (art. 130-A, § 2º, III, da CF/88).

Competindo ao Corregedor Nacional, especialmente, a atividade disciplinar dos membros do Ministério Público, plausível afirmar que tal mister reflete diretamente na imagem e credibilidade que o CNMP possui perante a sociedade³⁶¹. Afinal, cabe ao Corregedor Nacional, de ofício ou mediante provocação, o desencadeamento de providências de controle disciplinar, que se instrumentalizam basicamente, conforme o RI/CNMP, por meio de reclamações disciplinares (arts. 74 a 80 e 85 a 86), sindicâncias (arts. 81 a 86) e processos administrativos disciplinares (arts. 88 a 105).

Desnecessário adentrar, em minúcias, em cada uma dessas rotinas, de modo a não se afastar do objeto de pesquisa proposto. Ainda assim, não é demais assentar que a **reclamação disciplinar** se trata de procedimento investigatório preliminar, de

³⁵⁹ OSÓRIO, Fábio Medida. **Direito administrativo sancionador**. 6. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2019. p. 266-268.

³⁶⁰ OSÓRIO, Fábio Medida. **Direito administrativo sancionador**. 6. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2019. p. 270-271.

³⁶¹ ZIESEMER, Henrique da Rosa. **Direito institucional: comentários ao regimento interno do Conselho Nacional do Ministério Público**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 56.

natureza informativa e inquisitorial^{362 363}, destinada a melhor averiguação probatória da materialidade e autoria infracionais. A **sindicância**, por sua vez, no âmbito do CNMP, não possui caráter punitivo, podendo resultar em arquivamento ou na instauração de processo administrativo disciplinar (PAD) e constitui-se em procedimento investigativo sumário, instaurado, geralmente, quando necessária a inquirição de testemunhas³⁶⁴. Já o **processo administrativo disciplinar (PAD)**, proposto pelo Corregedor Nacional, é o mecanismo típico para apuração de infrações disciplinares mediante contraditório e ampla defesa, do qual pode resultar a aplicação de sanções administrativas³⁶⁵.

A par da Corregedoria Nacional, reclama considerações, naquilo que pode repercutir nos julgamentos do colegiado, a instância máxima do CNMP, qual seja, o seu órgão Plenário. Conforme art. 4º do RI/CNMP, este órgão é constituído por seus membros (Conselheiros), exigindo para a sua instalação *quorum* de maioria simples.

As competências do CNMP encontram-se discriminadas, em caráter não exaustivo, no art. 5º do RI/CNMP. Dentre elas, algumas merecem registro aqui, por sua relevância direta na esfera disciplinar.

É o caso da competência para julgar os processos administrativos disciplinares (PADs), observada a ampla defesa, e aplicação de penalidades, prevista no inciso I.

O inciso II, por sua vez, prescreve competir-lhe o encaminhamento ao Ministério Público respectivo de notícia que chegue ao seu conhecimento envolvendo prática, em tese, de improbidade administrativa ou crime que se processe mediante

³⁶² Nesse sentido, já assentou o CNMP a natureza inquisitiva da Reclamação Disciplinar, “a qual não exige para sua tramitação regular a observância do contraditório e da ampla defesa, cujo exercício será devidamente assegurado durante o curso do processo administrativo disciplinar” (BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Processo administrativo disciplinar n. 1.00077/2018-52. Relator: Sebastião Vieira Caixeta. Julgamento, Brasília, 10 de abril de 2018. **Portal do Conselho Nacional do Ministério Público**, Elo: Sistema Integrado de Processos Eletrônicos, Brasília, 2018. Disponível em: <<https://elo.cnmp.mp.br/pages/consulta.seam#>>. Acesso em: 2 fev. 2020.).

³⁶³ Registre-se precedente do Supremo Tribunal Federal entendendo como necessária a oportunidade de manifestação e defesa pelo reclamado no âmbito de Reclamação Disciplinar (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de segurança n. 33.347/DF. Relator: Min. Gilmar Mendes. Decisão monocrática, Brasília, 26 de outubro de 2017. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 30 out. 2017. Disponível em: <www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000170393&base=baseMonocraticas>. Acesso em: 2 fev. 2020.).

³⁶⁴ MOREIRA, Orlando Rochadel; ALVARENGA, Samuel (Orgs.). **Amor, e não temor**: uma nova visão de corregedoria. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019. p. 83.

³⁶⁵ Em face do método empírico que permeia a presente pesquisa científica, tendo como centro de observação julgamentos pelo CNMP de processos administrativos disciplinares (PADs) envolvendo o direito fundamental à liberdade de expressão, é quanto a esta ferramenta da atividade disciplinar repressiva que serão dedicadas maiores considerações em tópico a parte.

ação penal pública. Sob este aspecto, evidentemente, o encaminhamento não apresenta caráter vinculativo, podendo o órgão destinatário, dentro da sua independência funcional³⁶⁶, ajuizar a correspondente ação civil ou penal, desde que aprecie a documentação recebida e encete as providências que entender cabíveis.

Também compete ao órgão de controle externo do *Parquet*, nos termos do inciso III, representar ao Ministério Público para a propositura de ação civil visando à decretação da perda do cargo ou à cassação da aposentadoria. Inicialmente, cumpre observar que, uma vez prevista a pena de demissão ou perda do cargo ao membro vitalício, esta sanção pode perfeitamente ser aplicada pelo órgão Plenário do CNMP. Evidentemente que apenas a decisão na seara administrativa não será suficiente para a efetiva perda do cargo pelo membro processado e condenado administrativamente. Isso porque “ao exigir que a perda do cargo do agente público vitalício ocorra mediante sentença judicial, a Constituição da República apenas incrementou o devido processo legal na esfera administrativa disciplinar”³⁶⁷. Não há que se confundir, portanto, os planos da existência e da validade com o da eficácia da perda do cargo pelo membro do Ministério Público sancionado³⁶⁸.

Já quanto à eficácia da representação encaminhada do CNMP ao Ministério Público do qual procedente o membro julgado, encontram-se decisões com conteúdo

³⁶⁶ ZIESEMER, Henrique da Rosa. **Direito institucional**: comentários ao regimento interno do Conselho Nacional do Ministério Público. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 34-35.

³⁶⁷ SOUZA, Renee do Ó. A perda do cargo do membro do Ministério Público. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**, Brasília, v. 3, p. 181-206, 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/REVISTA_JURIDICA-2017-vol-3_CS6_ONLINE.pdf>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 183.

³⁶⁸ Sobre o ponto em debate, esclarecedora decisão do Ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Mendes no MS n. 32.722/DF, de 26 de outubro de 2017, no qual discutida a (im)possibilidade de o CNMP aplicar a pena de demissão a membro do Ministério Público: “(...) Isso se dá porque a Administração, ao aplicar a pena de demissão, manifesta a incompatibilidade entre a permanência do agente público no exercício de suas funções e a necessidade de garantir-se a regularidade do serviço público, em cumprimento ao regime jurídico estabelecido. No entanto, o afastamento definitivo do agente ministerial de suas funções, com a perda do cargo e as garantias a ele inerentes, só se efetiva após aquela condição específica. Nessa esteira, não se pode confundir o plano de existência e validade da norma, com seu plano de eficácia. As normas de regência acima descritas preveem a possibilidade de instauração de processo administrativo disciplinar para averiguar condutas dos membros do Ministério Público que atentem contra o mister institucional daquele órgão (art. 129 da Constituição), disciplinando quais agentes se submetem às suas normas, as autoridades competentes para instauração e julgamento de processo administrativo e também as condutas consideradas irregulares e que são passíveis de acarretar sanções administrativas aos servidores submetidos às suas disposições.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de segurança n. 32.722/DF. Relator: Min. Gilmar Mendes. Decisão monocrática, Brasília, 26 de outubro de 2017. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 2017. Disponível em: <www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000328626&base=baseMonocraticas>. Acesso em: 2 fev. 2020.)

de determinação e, outras, com viés de recomendação. Aquelas, contemplam verdadeiros comandos ou determinações para que, observadas as condicionantes legais, a instituição destinatária providencie ao ajuizamento da denominada “ação de perda do cargo”³⁶⁹. Estas, por sua vez, com roupagem de “reclamação com pedido de providências”³⁷⁰, deixam a critério de conveniência do Ministério Público destinatário o ajuizamento da referida ação civil especial³⁷¹.

Finalmente, ainda quanto à competência do Plenário, prevê o inciso IX do art. 5º do RI/CNMP faceta recursal da atuação do Conselho Nacional – na qual, por evidente, se incluem processos disciplinares –, dispondo caber àquele órgão decidir, como instância revisora, os recursos manejados contra decisões monocráticas do Presidente do CNMP, do Corregedor Nacional e dos Conselheiros relatores.

Esse o panorama jurídico-material sobre o qual opera o Conselho Nacional do Ministério Público na repressão às faltas disciplinares imputadas a membros da Instituição. Não que o CNMP também não se valha, na esfera disciplinar, de medidas preventivas. Afinal, a atividade disciplinar deste órgão de controle externo não apresenta apenas caráter punitivo, mas também de orientação³⁷². Conforme bem apontado por Robson Renaut Godinho, “a atuação preventiva é mais eficiente e mais consentânea com a moderna visão do processo administrativo e do próprio Ministério

³⁶⁹ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Processo administrativo disciplinar n. 1.00481/2018-17. Relator: Lauro Machado Nogueira. Julgamento, Brasília, 24 de setembro de 2019. **Portal do Conselho Nacional do Ministério Público**, Elo: Sistema Integrado de Processos Eletrônicos, Brasília, 2019. Disponível em: <<https://elo.cnmp.mp.br/pages/consulta.seam#>>. Acesso em: 2 fev. 2020. Julgado procedente, por maioria, em 24 de setembro de 2019, assim constando dos provimentos finais do voto do Relator: “Por se tratar de membro vitalício do Ministério Público, cópia integral dos autos deve ser remetida ao Procurador-Geral de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, para que, em atendimento à deliberação do CNMP, adote as providências para a propositura de ação cível destinada à decretação da perda do cargo e de ação por improbidade administrativa.”

³⁷⁰ ZIESEMER, Henrique da Rosa. **Direito institucional**: comentários ao regimento interno do Conselho Nacional do Ministério Público. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 35.

³⁷¹ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Processo administrativo disciplinar n. 1.00391/2018-26. Relator: Silvio Roberto Oliveira de Amorim Junior. Julgamento, Brasília, 25 de junho de 2019. **Portal do Conselho Nacional do Ministério Público**, Elo: Sistema Integrado de Processos Eletrônicos, Brasília, 2019. Disponível em: <<https://elo.cnmp.mp.br/pages/consulta.seam#>>. Acesso em: 2 fev. 2020. Julgado procedente, por unanimidade, em 25 de junho de 2019, assim constando dos provimentos finais do voto do Relator: “Envio, ainda, cópia integral do processo à Procuradora-Geral da República, para que avalie a possibilidade e conveniência de promover ação civil de perda de cargo, quando houver o trânsito em julgado da decisão plenária deste Conselho Nacional do Ministério Público.”

³⁷² MAZZILLI, Hugo Nigro. Corregedorias e ética institucional do Ministério Público brasileiro. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**, Brasília, v. 1, p. 181-202, 2016. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/revista-juridica-corregedoria-nacional.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 193.

Público”³⁷³. Exemplo disso é a possibilidade de expedição de recomendações, o que se analisará a seguir.

Trata-se a recomendação de ferramenta decorrente do papel de orientação das Corregedorias, consistindo este, por sua vez, na indução e direcionamento da conduta dos membros do Ministério Público³⁷⁴. Conquanto atrelada à função de orientação das Corregedorias, revela-se de grande importância também na atividade disciplinar repressiva ou sancionadora. Afinal, tais funções não são estanques, de modo que instrumentos como a recomendação podem reforçar a atuação punitiva pelos órgãos administrativos controladores, como ocorre no julgamento de PADs.

A possibilidade de expedição de recomendações pelas Corregedoria do Ministério Público encontra previsão, dentre outras leis orgânicas ministeriais, na Lei n. 8.625/1993³⁷⁵ (Lei Orgânica Nacional), bem como, especificamente quanto à Corregedoria Nacional, no seu Regimento Interno (RI/CNMP)³⁷⁶. Antes disso, a fonte normativa primária para a expedição de recomendações (gerais ou específicas) pela Corregedoria Nacional, enquanto órgão do CNMP, reside na própria Constituição Federal, à vista da missão disciplinar orientadora do órgão (art. 130-A, § 2º, I, e § 3º)³⁷⁷. Não por acaso, sendo decorrência deste viés disciplinar orientador do CNMP, a recomendação cuida-se de ferramenta **sem caráter vinculativo**, destinada a uniformizar procedimentos internos da Instituição.

³⁷³ GODINHO, Robson Renaut. As corregedorias e a atuação repressiva do Ministério Público. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**, Brasília, v. 1, p. 135-162, 2016. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/revista-juridica-corregedoria-nacional.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 155.

³⁷⁴ PUCINELLI, Humberto Eduardo. Recomendação das corregedorias: relevante instrumento de orientação e resolutividade. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**, Brasília, v. 2, p. 87-100, 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/revista_juridica.pdf>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 90.

³⁷⁵ Art. 17. A Corregedoria-Geral do Ministério Público é o órgão orientador e fiscalizador das atividades funcionais e da conduta dos membros do Ministério Público, incumbindo-lhe, dentre outras atribuições: I - (...); IV - fazer recomendações, sem caráter vinculativo, a órgão de execução.

³⁷⁶ Art. 18. Além de outras competências que lhe sejam conferidas por lei ou por este Regimento, ao Corregedor Nacional compete: I - (...); X – expedir recomendações orientadoras, não vinculativas, destinadas ao aperfeiçoamento das atividades dos membros, órgãos e serviços auxiliares do Ministério Público, em processos e procedimentos que tramitem na Corregedoria Nacional;

³⁷⁷ Em sentido contrário, encontra-se entendimento de que “A expedição de regramento geral, mesmo na forma de “recomendação”, tende a implicar produção de normas de caráter geral e apriorístico, que, como visto, não podem ser expedidas por órgãos correicionais, considerando-se a reserva dessa produção ao âmbito normativo constitucional e, subsidiariamente, à legislação ordinária” (RODRIGUES, Daniel Fernandes et. al. A liberdade de expressão do membro do Ministério Público. **Revista do Conselho Nacional do Ministério Público**, Brasília, n. 8, [2020]. No prelo.).

Evidente que a previsão da recomendação não significa carta branca para os órgãos de administração e controle do *Parquet* positivarem, ilimitadamente, o que bem entenderem. Afinal, dentre os princípios basilares do Ministério Público situa-se, como visto, o da independência funcional (art. 127, parágrafo único, da CF/88), que deve ser observado pelos referidos atos administrativos, sob pena de se revestirem de inconstitucionalidade^{378 379}.

Todavia, uma observação revela-se importante: a recomendação não se presta apenas para orientar as funções dos órgãos ministeriais de execução, podendo ser utilizada, também, para nortear ações administrativas ou conduta dos membros³⁸⁰. Nestes casos, naturalmente, seus termos limitam bastante a possibilidade de não acatamento das diretrizes irradiadas do ato expedido, o que não significa que a recomendação perderá o seu caráter não vinculativo, ressalve-se. Fosse diferente, da simples inobservância da recomendação já decorreria o poder-dever do órgão disciplinar de deflagrar a apuração do fato e possível aplicação sequencial de punição pelo órgão competente, o que não procede. Afinal, a deflagração da apuração disciplinar, nestes casos, inevitavelmente, terá de radicar-se em outros elementos de prova, atrelados à quebra de deveres constitucionais ou legais aplicáveis ou à prática de atos vedados aos Membros do Ministério Público.

Além disso, não há que se confundir os atos regulamentares com as recomendações, ambos colocados à disposição do CNMP pelo § 2º do art. 130-A, da Carta Política brasileira. Nesse sentido, bem pontua Emerson Garcia acerca do alcance da recomendação, que é destituída de força cogente, sendo sua observância facultativa, diferentemente dos atos regulamentares³⁸¹.

³⁷⁸ ZIESEMER, Henrique da Rosa. **Direito institucional**: comentários ao regimento interno do Conselho Nacional do Ministério Público. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 15.

³⁷⁹ Aliás, o próprio CNMP editou o Enunciado 06, em 18 de maio de 2009, vedando a revisão ou desconstituição de atos relativos à atividade-fim do Ministério Público pelo mencionado órgão censor (BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Enunciado n. 6, de 28 de abril de 2009. Dispõe sobre a impossibilidade de revisão e desconstituição dos atos relativos à atividade-fim do Ministério Público. **Portal do Conselho Nacional do Ministério Público**, Brasília, 2009. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/124/&highlight=WyJhdGI2aWRhZGUtZmltI10=>>. Acesso em: 22 jan. 2020.

³⁸⁰ PUCINELLI, Humberto Eduardo. Recomendação das corregedorias: relevante instrumento de orientação e resolutividade. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**, Brasília, v. 2, p. 87-100, 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/revista_juridica.pdf>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 95.

³⁸¹ GARCIA, Emerson. **Ministério Público**: organização, atribuições e regime jurídico. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 221-222.

Note-se que a recomendação que interessa ao objeto do presente estudo difere da recomendação administrativa consubstanciada em expediente dirigido à atuação eminentemente externa do Ministério Público, indicadora das prováveis consequências ao seu destinatário em caso da sua não observância³⁸². A recomendação tratada na presente pesquisa, diferentemente, consiste em instrumento administrativo para veiculação de entendimentos das Corregedorias (dentre as quais, por evidente, a Corregedoria Nacional) sobre assuntos relacionados à conduta dos membros do Ministério Público, visando à observância das diretrizes constitucionais e legais e, por conseguinte, à prevenção de desvios funcionais, mediante exortação, advertência ou indicação do caminho a seguir pelos destinatários³⁸³.

Portanto, o expediente de que podem se valer as Corregedorias possui caráter eminentemente interno, focado na prevenção de faltas disciplinares por membros do Ministério Público. Podem ser, no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público, nos termos do Manual Prático de Padronização de Atos do CNMP (aprovado pela Portaria PRESI n. 48/2016³⁸⁴), de caráter **geral**: aquela dirigida a todas as unidades e ramos do Ministério Público, bem como a seus membros e serviços auxiliares, sendo utilizada, entre outros fins, para uniformizar procedimentos tendentes à melhoria da organização, do funcionamento e do controle dos serviços do Ministério Público; ou **específico**: aquelas lançada nos relatórios de inspeção ou correição das unidades do Ministério Público elaborados pela Corregedoria Nacional.

Particularmente, no que tange à liberdade de expressão dos membros do Ministério Público, a Corregedoria Nacional expediu, em 03 de novembro de 2016, a Recomendação n. 01, de caráter geral, dispondo sobre o exercício daquele direito e sua relação com a vedação de atividades partidárias, o uso das redes sociais e do e-

³⁸² Sobre a recomendação administrativa como instrumento de exortação de agentes externos, cf. BARBUGIANI, Fernando Augusto Sormani. **As recomendações administrativas do Ministério Público como instrumento de prevenção e solução de conflitos transindividuais**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019. p. 66.

³⁸³ PUCINELLI, Humberto Eduardo. Recomendação das corregedorias: relevante instrumento de orientação e resolutividade. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**, Brasília, v. 2, p. 87-100, 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/revista_juridica.pdf>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 91-92.

³⁸⁴ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Portaria CNMP-PRESI n. 48, de 28 de abril de 2016. Aprova o Manual Prático de Padronização de Atos do Conselho Nacional do Ministério Público. **Portal do Conselho Nacional do Ministério Público**, Brasília, 28 abr. 2016. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Portarias_Presidencia_nova_versao/2016/2016.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2020.

mail institucional por parte daqueles agentes políticos. O contexto social que antecedeu a expedição do referido instrumento de atuação preventiva foi marcado pelo processo de *impeachment* contra a Presidente da República do Brasil, que acabou destituída do cargo por decisão do Senado Federal. Nesse cenário, na Reclamação Disciplinar n. 1.00219/2016-83³⁸⁵, que tramitou junto à Corregedoria Nacional, foi apurada a participação de membros do Ministério Público em manifestação popular contrária à destituição da Chefe do Executivo, em que empunhavam faixa com os dizeres “Ministério Público contra o golpe”, bem assim de manifesto subscrito também por membros da Instituição destinado a convencer parlamentares a votarem contra a admissibilidade do referido *impeachment* presidencial.

Embora tal Reclamação Disciplinar tenha restado arquivada pela Corregedoria Nacional por ausência de elementos concretos de prova do cometimento de falta disciplinar no caso, na própria de decisão de arquivamento foi determinada a instauração de Procedimento de Estudos e Pesquisas (n. 0.00.002.000923/2016-17), visando à “definição de diretrizes de atuação da Corregedoria Nacional no que tange às normas de conduta dos membros do Ministério Público, especialmente no âmbito do exercício do direito à liberdade de expressão e a proibição constitucional do exercício de atividade político partidária”³⁸⁶.

Portanto, em tal contexto, a partir das conclusões do mencionado Procedimento de Pesquisa, foi gestada a Recomendação n. 01/2016 da Corregedoria Nacional,

³⁸⁵ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Reclamação disciplinar n. 1.00219/2016-83. Relator: Claudio Henrique Portela do Rego. Decisão monocrática, Brasília, 7 jun. 2016. **Portal do Conselho Nacional do Ministério Público**, Elo: Sistema Integrado de Processos Eletrônicos, Brasília, 2016. Disponível em: <<https://elo.cnmp.mp.br/pages/consulta.seam#>>. Acesso em: 30 jan. 2020.

³⁸⁶ REGO, Cláudio Henrique Portela do. Reclamação disciplinar n. 219/2016-83: a atuação orientadora da Corregedoria Nacional para a convivência harmônica entre o direito de liberdade de expressão, a vedação do exercício de atividade político partidária e o dever de impessoalidade dos membros do Ministério Público. In: ARAÚJO, Valter Shuenquener de (Coord.). **CNMP em ação**: uma análise teórica da sua jurisprudência. Brasília: CNMP, 2017. p. 31.

refletindo a função orientadora^{387 388} deste órgão fiscalizador, conforme ressaltado por Cláudio Henrique Portela do Rego, Conselheiro do CNMP e Corregedor Nacional à época:

A partir desses questionamentos, a Corregedoria Nacional trilhou um caminho diferente da tradicional responsabilização disciplinar, com a aplicação de penalidades aos supostos infratores, optando por privilegiar o seu papel de orientação funcional, estabelecendo diretrizes dentro das quais o debate político poderia ser compatibilizado pelos membros do Ministério Público brasileiro sem incorrerem em violação dos deveres funcionais sujeita a responsabilização³⁸⁹.

Vale ressaltar que, conquanto a Recomendação n. 01/2016 tenha sido originada a partir de fatos em que vislumbrado pela Corregedoria Nacional possível exercício de atividade político-partidária por membros do Ministério Público, conduta vedada a estes agentes públicos, percebe-se, da fundamentação e das diretrizes do referido ato, que seu objeto perpassa tal espectro. Destina-se, para além disso, a

³⁸⁷ Ao discorrer sobre liberdade de expressão, bem observa Leandro Garcia Algarte Assunção que referida Recomendação 01/2016 se presta a apenas a *signalizar* à carreira do Ministério Público que o órgão de fiscalização nacional está atento à mudança da realidade pelos impactos da tecnologia de comunicação social, como também que o campo de liberdade de manifestação dos membros da Instituição é mais restrito do que para outras pessoas que não ocupem funções públicas (ASSUNÇÃO, Leandro Garcia Algarte. Algumas notas sobre o exercício de liberdade de expressão do pensamento: parte II. **Escrever para Entender**, 29 ago. 2019. Disponível em: <<https://osproblemasdafilosofiadodireito.blogspot.com/2019/08/>>. Acesso em: 9 ago. 2020.).

³⁸⁸ Já no âmbito do CNJ, foi editada a Resolução n. 305/2019 – de caráter normativo, portanto –, destinada a estabelecer parâmetros par o uso das redes sociais pelos membros do Poder Judiciário (BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução n. 305, de 17 de dezembro de 2019. Estabelece os parâmetros para o uso das redes sociais pelos membros do Poder Judiciário. **Portal do Conselho Nacional de Justiça**, Brasília, 2019. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3124>>. Acesso em: 12 set. 2020.). Contestando referida Resolução, foram ajuizados, ainda em 2019, o Mandado de Segurança n. 36.875, impetrado pela Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho, e a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.293, proposta pela Associação dos Magistrados Brasileiros e pela Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho. Ao *mandamus* foi negado seguimento sob o fundamento do descabimento de mandando de segurança contra lei em tese (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão monocrática. Mandado de segurança n. 36.875/DF. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, 6 de março de 2020. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 11 mar. 2020. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342585678&ext=.pdf>>. Acesso em: 12 set. 2020.). Já a mencionada ADI, na data da presente consulta, após informações pelo CNJ e manifestações pela AGU e PGR, encontrava-se conclusa ao Relator, Min. Alexandre de Moraes (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n. 6.293/DF. Relator: Min. Alexandre de Moraes. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 2020. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5838900>>. Acesso em: 12 set. 2020.).

³⁸⁹ REGO, Cláudio Henrique Portela do. Reclamação disciplinar n. 219/2016-83: a atuação orientadora da Corregedoria Nacional para a convivência harmônica entre o direito de liberdade de expressão, a vedação do exercício de atividade político partidária e o dever de impessoalidade dos membros do Ministério Público. In: ARAÚJO, Valter Shuenquener de (Coord.). **CNMP em ação: uma análise teórica da sua jurisprudência**. Brasília: CNMP, 2017. p. 30-31.

evitar cometimento de faltas disciplinares, decorrentes do exercício da liberdade de expressão por meio das redes sociais em geral³⁹⁰ e do e-mail institucional³⁹¹.

Ainda na esteira preventiva, concernente ao tema da liberdade de expressão dos membros do Ministério Público, o CNMP vem inaugurando outras frentes de debate. Com tal propósito – inclusive vislumbrando possível conveniência de regular a matéria – observa-se que foi inaugurado pelo Conselho, por meio da sua Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais, o Procedimento Interno de Comissão n. 0.00.000.000101/2018-18, destinado ao “desenvolvimento de atividades específicas relacionadas ao tema ‘Liberdade de Expressão dos membros do Ministério Público brasileiro’, incluindo a publicação de edital para o recebimento de sugestões de redação para regulamentação do tema”³⁹².

³⁹⁰ Também evidenciando preocupação com a adequada utilização de mídias sociais (inclusive as digitais) por membros e servidores do Ministério Público, cf. Recomendação n. 58, de 5 de julho de 2017, do CNMP, que estabelece a Política Nacional de Comunicação Social do Ministério Público brasileiro (BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Recomendação n. 58, de 5 de julho de 2017. Estabelece a Política Nacional de Comunicação Social do Ministério Público brasileiro. **Portal do Conselho Nacional do Ministério Público**, Brasília, 2017. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-058.pdf>>. Acesso em: 24 jan. 2020.).

³⁹¹ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Recomendação de caráter geral CN-CNMP n. 1, de 3 de novembro de 2016. Dispõe sobre a liberdade de expressão, a vedação da atividade político-partidária, o uso das redes sociais e do e-mail institucional por parte dos Membros do Ministério Público... **Portal do Conselho Nacional do Ministério Público**, Brasília, 2016. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomenda%C3%A7%C3%A3o_-_03-11-2016_doc_final1_1.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2020.

“(…) **B) DIRETRIZES SOBRE A LIBERDADE DE EXPRESSÃO, A MANIFESTAÇÃO EM REDES SOCIAIS E O USO DE E-MAIL FUNCIONAL POR MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO:**

VIII – É dever do membro do Ministério Público guardar decoro pessoal e manter ilibada conduta pública e particular que assegure a confiança do cidadão (artigo 37, *caput* da CR/1988), sendo que os conseqüentes de se externar um posicionamento, inclusive em redes sociais, não podem comprometer a imagem do Ministério Público e dos seus órgãos, nem violar direitos ou garantias fundamentais do cidadão.

IX – O membro do Ministério Público deve tomar os cuidados necessários ao realizar publicações em seus perfis pessoais nas redes sociais, agindo com reserva, cautela e discrição, evitando-se a violação de deveres funcionais.

X – O membro do Ministério Público deve evitar, em seus perfis pessoais em redes sociais, pronunciamentos oficiais sobre casos decorrentes de sua atuação funcional, sem prejuízo do compartilhamento ou da divulgação em seus perfis pessoais de publicações de perfis institucionais ou de notícias já publicadas oficialmente pelo Ministério Público.

XI – Os membros do Ministério Público devem evitar publicações em redes sociais que possam ser percebidas como discriminatórias em relação à raça, gênero, orientação sexual, religião e a outros valores ou direitos protegidos, e que possam comprometer os ideais defendidos pela Instituição.

XII – Os membros do Ministério Público devem utilizar o *e-mail* funcional exclusivamente para a realização de atividades institucionais, guardando o decoro pessoal e agindo com urbanidade no trato com os destinatários das mensagens.”

³⁹² Cf. BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais. Procedimento interno de comissão n. 0.00.000.000101/2018-18. Edital n. 1/2019. Edital para recebimento de sugestões: liberdade de expressão dos membros do Ministério Público

No âmbito do referido Procedimento Interno, além das sugestões recebidas a partir da publicação do Edital n. 01/2019, a Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais Conselho Nacional do Ministério Público realizou audiência pública em 12 de junho de 2019³⁹³, tendo em vista os “inúmeros procedimentos administrativos em grande parte com desdobramentos de caráter disciplinar, relacionados a manifestações em tramitação no CNMP dos membros do Ministério Público brasileiro em veículos de imprensa e redes sociais”³⁹⁴.

A par disso, tramita no Conselho Nacional do Ministério Público proposta de enunciado, datada de 15 de março de 2016, de iniciativa do então Conselheiro Valter Schuenquener de Araújo, nos seguintes termos:

O membro do Ministério Público tem o direito de se manifestar pública e objetivamente sobre os fatos objeto de uma investigação por ele conduzida, ressalvados os casos de sigilo, em respeito aos princípios constitucionais da publicidade, moralidade, probidade e transparência, além de assegurar a independência funcional daqueles que procuram dar conhecimento à sociedade de relevantes fatos que estão sendo apurados, sendo puníveis os excessos, especialmente quando a manifestação ostentar conotação política, representar uma antecipação de juízo de valor sobre os fatos e sobre a sua consequência jurídica ou que, de forma desrespeitosa, critique a atuação de outras autoridades³⁹⁵.

Por tudo isso, bem se vê que a questão envolvendo o tema da liberdade de expressão dos membros do Ministério Público tem suscitado preocupações em diversas frentes do Conselho Nacional (como Corregedoria, Plenário, Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais), com diversas iniciativas de viés preventivo-orientativo, como é o caso da Recomendação CN-CNMP n. 01/2016 e da proposta de enunciado reproduzida acima.

brasileiro. **Portal do Conselho Nacional do Ministério Público**, Brasília, 8 fev. 2019. Disponível em <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/direto/liberdade_de_express%C3%A3o.pdf>. Acesso em 24 jan. 2020.

³⁹³ Informação contida na gravação da audiência pública, cuja cópia foi encaminhada ao autor, em 23 jan. 2020, a pedido deste, pelo CNMP, por correio eletrônico.

³⁹⁴ Cf. BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais. Procedimento interno de comissão n. 0.00.000.000101/2018-18. Edital de convocação para audiência pública. **Portal do Conselho Nacional do Ministério Público**, Brasília, 27 mar. 2019. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/documentos/Edital_liberdade_expressao.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2020.

³⁹⁵ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Proposta de Enunciado que visa a pacificar e a expressar o direito de manifestação pública e objetiva dos membros do Ministério Público a respeito dos fatos que estiverem sob sua investigação... **Portal do Conselho Nacional do Ministério Público**, Brasília, 2016. Disponível em <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/proposicoes_apresentadas/2016/Proposi%C3%A7%C3%A3o_-_Enunciado_-_Redes_SociaisDEF.pdf>. Acesso em 24/01/2020.

A despeito da relevância cada vez maior da atividade preventiva das Corregedorias do Ministério Público na seara disciplinar, nem sempre todos os instrumentos para o exercício de tutela daquela natureza se revelam suficientes para a desejável manutenção da normalidade funcional ou institucional em face da conduta de membros da Instituição.

Muitas vezes, faz-se necessário o chamamento da atuação tradicional do Direito Administrativo Disciplinar, por meio da tutela repressiva ou punitiva, que, conforme explica Robson Renault Godinho, consiste na adoção de providências após a ocorrência do ilícito ou do dano, ou seja, quando verificada falha ou inaplicabilidade da tutela preventiva³⁹⁶, tendo como principal causa restritiva o princípio da independência funcional³⁹⁷.

O processo administrativo disciplinar (PAD) deflagrado no âmbito do o CNMP configura-se verdadeira precondição para a formalização de ato punitivo aos membros do Ministério Público³⁹⁸, independentemente da gravidade da sanção aplicável, garantido o devido processo legal e seus consectários³⁹⁹. Portanto, consiste em meio de natureza sancionatória de processamento de membros e servidores do Ministério Público, pela prática, em princípio, de infrações disciplinares. Acrescente-se que, quanto ao seu objeto, necessário que a infração disciplinar imputada esteja prevista em lei, não se prestando a tal fim eventual previsão infralegal^{400 401}.

³⁹⁶ GODINHO, Robson Renaut. As corregedorias e a atuação repressiva do Ministério Público. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**, Brasília, v. 1, p. 135-162, 2016. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/revista-juridica-corregedoria-nacional.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 140.

³⁹⁷ GODINHO, Robson Renaut. As corregedorias e a atuação repressiva do Ministério Público. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**, Brasília, v. 1, p. 135-162, 2016. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/revista-juridica-corregedoria-nacional.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 156.

³⁹⁸ Cf. COSTA, José Armando da. **Processo administrativo disciplinar: teoria e prática**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 159.

³⁹⁹ Ainda que indispensável para impingir penalidade administrativa ao membro faltoso, observa-se que a precedência de sindicância não é obrigatória.

⁴⁰⁰ Sobre Processo Administrativo Disciplinar, conferir: Capítulo IV do Título I do Livro II do RI/CNMP; COSTA, José Armando da. **Processo administrativo disciplinar: teoria e prática**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 159; e KLUGE, Cesar Henrique. O regime disciplinar dos membros do Ministério Público. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**, Brasília, v. 3, p. 227-258, 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/REVISTA_JURIDICA-2017-vol-3_CS6_ONLINE.pdf>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 246.

⁴⁰¹ ZIESEMER, Henrique da Rosa. **Direito institucional: comentários ao regimento interno do Conselho Nacional do Ministério Público**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 167.

No que respeita às fases do PAD⁴⁰², interessa, de modo direto ao presente estudo, a sistemática do **juízo** perante o Plenário do CNMP. Ainda assim, algumas noções quanto a sua tramitação revelam-se importantes à adequada compreensão dos julgados a serem examinados nos tópicos seguintes.

Publicada a portaria, o Corregedor Nacional leva o feito a referendo do Plenário, na sessão plenária subsequente (art. 77, § 2º, do RI/CNMP⁴⁰³). Fica claro do Regimento Interno do CNMP que se considera instaurado o PAD com a publicação da portaria pelo Corregedor Nacional. O ato de referendo do plenário insere o ato no plano da eficácia, tanto que o § 3º do mencionado art. 77⁴⁰⁴ prescreve que “a decisão de instauração só produzirá efeitos a partir do seu referendo pelo Plenário”. Robustecendo esta compreensão, o § 4º do mesmo dispositivo prevê expressamente que o curso do prazo prescricional se interrompe com a portaria de instauração do processo administrativo disciplinar. Assim, trata-se de típico caso de ato composto, isto é, aquele “que resulta da vontade única de um órgão, mas depende da verificação por parte de outro, para se tornar exequível”⁴⁰⁵.

Instaurado o PAD, e após o seu referendo pelo Plenário, o feito é distribuído a outro Conselheiro (que não o Corregedor Nacional), conforme art. 77, § 5º do RI/CNMP. Note-se que, no procedimento do CNMP, não há a formação de comissão processante, cabendo a instrução ao próprio relator, que poderá se valer do auxílio de membro para execução de diligências que se fizerem necessárias, como a oitiva de

⁴⁰² Para aprofundamento das fases do PAD perante o Conselho Nacional, consultar art. 77 e ss. Do Regimento Interno do CNMP. (BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução n. 92, de 13 de março de 2013. Aprova o novo Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público e dá outras providências. **Portal do Conselho Nacional do Ministério Público**, Brasília, 2013. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/46/>>. Acesso em: 7 ago. 2020.).

⁴⁰³ Conforme redação dada pela Emenda Regimental n. 19, de 24 de setembro de 2018. (BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Emenda regimental n. 19, de 24 de setembro de 2018. Altera os arts. 77, §§ 2º e 3º, e 90, e acrescenta §4º ao art. 77 do Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público, para modificar regra que estabelece o início da contagem do prazo para a conclusão do processo administrativo disciplinar. **Portal do Conselho Nacional do Ministério Público**, Brasília, 2018. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/component/normas/norma/6175>>. Acesso em: 2 fev. 2020.)

⁴⁰⁴ Conforme redação dada pela Emenda Regimental n. 19, de 24 de setembro de 2018. (BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Emenda regimental n. 19, de 24 de setembro de 2018. Altera os arts. 77, §§ 2º e 3º, e 90, e acrescenta §4º ao art. 77 do Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público, para modificar regra que estabelece o início da contagem do prazo para a conclusão do processo administrativo disciplinar. **Portal do Conselho Nacional do Ministério Público**, Brasília, 2018. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/component/normas/norma/6175>>. Acesso em: 2 fev. 2020.)

⁴⁰⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 197.

testemunhas⁴⁰⁶. Ainda, decorre dos arts. 91 e 92 do do RI/CNMP que no PAD processado junto ao CNMP vige o princípio da verdade real, com papel ativo do relator/julgador, de modo que a prova não fica cingida aos elementos trazidos aos autos pelas partes^{407 408}.

Encerrada a instrução e a fase de diligências finais, será oportunizada vista dos autos ao acusado para apresentação de alegações finais. Transcorrido este prazo, com ou sem manifestação pelo processado, o relator, analisando toda a prova produzida, elaborará relatório final fundamentado, propondo o arquivamento do feito, a absolvição ou o sancionamento do acusado, indicando, neste caso, a pena cabível e seu fundamento legal (art. 102 do RI/CNMP). Ressalte-se que, em caso de procedência da acusação formulada, o relator não aplica a penalidade, mas apenas indica aquela que, motivadamente, entenda, ser a cabível⁴⁰⁹. O julgamento e aplicação da sanção disciplinar, neste caso, compete ao Plenário do CNMP.

Elaborado o relatório final, o relator solicitará a inclusão do processo disciplinar em pauta de julgamento, enviando cópia integral dos autos aos demais Conselheiros (art. 104 do RI/CNMP). As sessões de julgamento do Plenário do CNMP, na forma do art. 37, *caput*, da CF/88, e art. 51 do RI/CNMP são, em regra, públicas. Ao início dos trabalhos, deve ser verificado o *quorum* – maioria simples, já se disse –, rememorando-se que o CNMP é composto por 14 (quatorze) Conselheiros ao todo, passando-se à discussão e aprovação da ata da sessão imediatamente anterior e à apreciação da pauta, na ordem em que publicada (art. 52 do RI/CNMP).

Uma vez encerrados os debates, o presidente colherá o voto dos demais Conselheiros (recordando-se que o relator, nesta quadra, já proferiu seu voto), conforme art. 60, *caput*, do RI/CNMP, no que se inclui o Corregedor Nacional (art. 60,

⁴⁰⁶ Ressalte-se que, em se tratando de processo disciplinar instaurado contra membro, não se revela adequado que as diligências instrutórias sejam delegadas a servidor público, tendo em vista que o agente público responsável por tais atos deve estar pelo menos na mesma posição hierárquica do acusado (ZIESEMER, Henrique da Rosa. **Direito institucional**: comentários ao regimento interno do Conselho Nacional do Ministério Público. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 168).

⁴⁰⁷ KLUGE, Cesar Henrique. O regime disciplinar dos membros do Ministério Público. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**, Brasília, v. 3, p. 227-258, 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/REVISTA_JURIDICA-2017-vol-3_CS6_ONLINE.pdf>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 246.

⁴⁰⁸ Note-se que a possibilidade conferida ao relator de aditar a portaria instauradora do PAD confeccionada pelo Corregedor Nacional, corrobora o entendimento antes explicitado do papel ativo do relator/julgador no processamento do feito (art. 97 do RI/CNMP).

⁴⁰⁹ ZIESEMER, Henrique da Rosa. **Direito institucional**: comentários ao regimento interno do Conselho Nacional do Ministério Público. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 176.

§ 5º, do RI/CNMP). Esta previsão regimental encontra críticas, sob o argumento de incompatibilidade, sendo apontada a ausência da necessária impessoalidade para o julgamento, já que, preliminarmente, na fase investigatória, o Corregedor Nacional já analisou os fatos sob julgamento^{410 411}.

Vale observar, em complementação, ser possível a antecipação de votos pelos conselheiros, bem como a alteração do voto antecipado antes da proclamação do resultado – em havendo alteração da composição do CNMP, entretanto, não se admite que o Conselheiro sucessor altere o voto antecipado (art. 60, §§ 1º e 2º do RI/CNMP)⁴¹².

As deliberações do Plenário, inclusive a aplicação de sanção, serão tomadas por maioria qualificada, na medida em que necessária a presença e voto de pelo menos 8 (oito) dos 14 (quatorze) Conselheiros na sessão (art. 62, *caput*, do RI/CNMP). Não sendo possível a formação de maioria absoluta especificamente quanto à pena a ser aplicada, e não se admitindo o empate, passa-se à votação daquelas penas propostas pelos julgadores pela ordem decrescente de gravidade (art. 63 do RI/CNMP).

Finalmente, o Regimento Interno determina que, de cada sessão plenária, seja lavrada ata de julgamento pelo Secretário-Geral, documento em que será consignado se a votação se resolveu por maioria ou unanimidade, devendo ser positivada a quantidade de votos proferidos e o sentido de cada um deles, e, em sendo o caso, o autor do primeiro voto divergente (art. 9º do RI/CNMP).

O prazo para a conclusão do PAD é de 90 (noventa) dias, contados do *referendum* (pelo Plenário), podendo ser prorrogado pelo relator, motivadamente, quantas vezes se fizerem necessárias, mediante referendo da sua decisão dilatária pelo Plenário (art. 90 do RI/CNMP⁴¹³). Afigura-se importante não se desconhecer que

⁴¹⁰ Cf. nesse sentido ZIESEMER, Henrique da Rosa. **Direito institucional**: comentários ao regimento interno do Conselho Nacional do Ministério Público. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 130.

⁴¹¹ No entanto, entende-se que este argumento é frágil, afinal, sob tal viés, o Conselheiro relator também não poderia votar, afinal é o encarregado de presidir e instruir o PAD, com indisfarçável iniciativa na produção de provas.

⁴¹² Além disso, é vedado, regimentalmente, a abstenção de Conselheiro nas sessões de julgamento (art. 62, § 1º, do RI/CNMP).

⁴¹³ Conforme redação dada pela Emenda Regimental n. 19, de 24 de setembro de 2018. (BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Emenda regimental n. 19, de 24 de setembro de 2018. Altera os arts. 77, §§ 2º e 3º, e 90, e acrescenta § 4º ao art. 77 do Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público, para modificar regra que estabelece o início da contagem do prazo

a indicação da previsão legal sancionadora prevista na portaria instauradora não vincula as conclusões do PAD (art. 89, § 4º, do RI/CNMP), de modo que tanto o relator, no seu relatório final, como (com mais legitimidade ainda) o órgão Plenário poderão dar outra conformação sancionatória.

Embora o recurso seja decorrência lógica do processo, não o integra⁴¹⁴, de sorte que o julgamento consiste na última fase do processo disciplinar, encerrando-o⁴¹⁵. Julgar e impor penalidade, no caso de procedência da acusação disciplinar, significam a conclusão do processo instaurado, cujos resultados decorrem dos elementos de prova arrecadados e que refletem a realidade do ocorrido, a regularidade procedimental e a escolha, dentre as previstas na lei de regência, da pena justa e proporcional ao fato típico apreciado⁴¹⁶.

Esse um panorama quanto aspectos essenciais do funcionamento das sessões de julgamento dos PADs pelo Plenário do CNMP. Observa-se que se deixou de adentrar em outros detalhes regimentais acerca do procedimento de julgamento, de modo a não desvirtuar o objeto da presente pesquisa.

Esclarecido isso, à luz das bases teóricas até aqui explicitadas, a partir, especialmente, de análise bibliográfica e textos normativos apreciados, passa-se, no tópico seguinte, a examinar precedentes disciplinares do Conselho Nacional do Ministério Público em que debatida a liberdade de expressão dos membros do *Parquet*, não sem antes lançar algumas notas a título de justificativa de pesquisa sob tal aspecto.

para a conclusão do processo administrativo disciplinar. **Portal do Conselho Nacional do Ministério Público**, Brasília, 2018. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/component/normas/norma/6175>>. Acesso em: 2 fev. 2020.)

⁴¹⁴ Esclarece José Armando da Costa que “os recursos, embora dependam, como é lógico, do processo a que se antepõem, configuram fenômeno jurídico-processual distinto. Se assim não fosse, o processo disciplinar somente atingiria o seu termo final quando esgotasse todos os recursos. Mas isso não se verifica, posto que a maioria dos processos nem sequer chega a ser submetida à fase recursal. Mas isso não lhe retira a possibilidade de exaurimento, já que o processo, mesmo não submetido a recurso, produz as consequências de um processo findo. Donde se infere que o recurso decorre do processo sem que o integre.” (COSTA, José Armando da. **Processo administrativo disciplinar: teoria e prática**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 168.)

⁴¹⁵ COSTA, José Armando da. **Processo administrativo disciplinar: teoria e prática**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 175.

⁴¹⁶ STOCO, Rui. **Processo administrativo disciplinar: processo disciplinar na administração pública, no Conselho Nacional de Justiça e nos tribunais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 77-78.

4.2 Julgados disciplinares do CNMP sobre liberdade de expressão: justificativa de pesquisa

O trabalho empírico da presente pesquisa tem como objeto de análise julgados do CNMP de processos administrativos disciplinares (PADs), envolvendo acusações de possíveis práticas de infrações disciplinares decorrentes do exercício da liberdade de expressão por membros do Ministério Público.

Quanto aos marcos temporais, trabalhou-se, num primeiro plano, com a ideia de estabelecer-se, a partir da apreciação de decisões colegiadas sobre o tema, um comparativo de atuação do CNMP nos biênios 2015-2017 (de 17/09/2015 a 16/09/2017) e 2017-2019 (de 18/09/2017 a 17/09/2019)⁴¹⁷, envolvendo composições plenárias distintas⁴¹⁸. Já num plano mais estrito, a apreciação deitou corpo sobre os julgamentos finais sobre a matéria dentro de cada um daqueles períodos, isto é, quanto a decisões colegiadas de mérito; portanto, quando vencida a fase de referendo e instrução processual dos PADs.

Cabível, aqui, ainda, esclarecer que a catalogação e inicial organização do acervo de julgados a ser explorado se deu quando este pesquisador desempenhava as funções de Membro Auxiliar da Corregedoria Nacional (de outubro de 2017 a setembro de 2019), bem assim e especialmente com base em listagem de feitos encaminhadas, a pedido do pesquisador, pela Secretaria Processual do CNMP⁴¹⁹. Com base nisso, foi realizada filtragem pelo “tipo de conduta” registrado das tabelas recebidas do CNMP, sem prejuízo de, naqueles casos em que, pela taxonomia, deixavam alguma dúvida sobre o real e pertinente objeto de julgamento do PAD

⁴¹⁷ Cf. COMPOSIÇÕES anteriores: biênio 2015-2017. **Portal do Conselho Nacional do Ministério Público**, Brasília, 2020. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/composicao/anteriores/bienio-2015-2017>>. Acesso em: 15 ago. 2020; e COMPOSIÇÕES anteriores: biênio 2017-2019. **Portal do Conselho Nacional do Ministério Público**, Brasília, 2020. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/composicao/anteriores/bienio-2015-2018>>. Acesso em: 15 ago. 2020.

⁴¹⁸ Marcos temporais estabelecidos de acordo com as posses dos membros Presidentes do CNMP.

⁴¹⁹ Importante justificar que a pesquisa se operou, inclusive, por meio de dados fornecidos por e-mail pela Secretaria Processual do CNMP, tendo em vista que o sistema de busca externa informatizado daquele Órgão, quanto a julgados do Plenário, ainda é bastante precário em sua operacionalidade e eficácia.

respectivo, o pesquisador realizar consulta individualizada aos feitos, por meio do sistema ELO⁴²⁰.

Realizado tal levantamento – tendo como parâmetros de pesquisa as palavras-chave “manifestação pública indevida”, “redes sociais e rede social”, “liberdade de expressão”, “manter conduta pública e particular ilibada”, “manifestação pública incompatível com os deveres inerentes ao cargo”, “prática de ato reprovável”, “conduta incompatível com o cargo”, “prática de ato incompatível com a dignidade ou o decoro do cargo ou função” e “falta de urbanidade” –, chegou-se aos PADs listados nos quadros 1 e 2 abaixo, cujas decisões de mérito foram analisadas no que concerne ao direito à liberdade de expressão dos membros do Ministério Público e seus contornos.

Quadro 1 — Processos Administrativos Disciplinares cujas decisões de mérito analisaram o direito à liberdade de expressão dos membros do Ministério Público de 17/09/2015 a 16/09/2017

Número do PAD	Data do julgamento	Resultado do julgamento
1.00283/2016-73	23/06/2016	Sanção de advertência
1.00570/2017-64	08/08/2017	Sanção de advertência

Fonte: elaborado pelo próprio autor.

Quanto ao PAD n. 1.00040/2017-43, julgado no mesmo biênio supramencionado, ressalva-se que não constará dentre aqueles julgados a serem apreciados, tendo em vista que o Plenário do CNMP decidiu pelo seu arquivamento, dada a perda de objeto decorrente da aposentadoria do membro processado antes do julgamento.

Quadro 2 — Processos Administrativos Disciplinares cujas decisões de mérito analisaram o direito à liberdade de expressão dos membros do Ministério Público de 18/09/2017 a 17/09/2019

Número do PAD	Data do julgamento	Resultado do julgamento
1.00556/2017-05	27/02/2018	Sanção de censura
1.00043/2018-02	14/08/2018	Sanção de censura
1.00168/2018-05	14/08/2018	Sanção de suspensão de 10 dias
1.01113/2017-32	11/09/2018	Sanção de suspensão de 15 dias

⁴²⁰ ELO: sistema integrado de processos eletrônicos. **Portal do Conselho Nacional do Ministério Público**, Brasília, 2020. Disponível em: <<https://elo.cnmp.mp.br/pages/consulta.seam#>>. Acesso em: 2 fev. 2020.

Número do PAD	Data do julgamento	Resultado do julgamento
1.00424/2018-00	11/12/2018	Absolvição/Improcedência
1.00425/2018-64	18/12/2018	Sanção de advertência
1.00479/2018-0	12/03/2019	Sanção de censura
1.00329/2018-43	14/05/2019	Absolvição/Improcedência
1.00464/2018-99	28/05/2019	Sanção de censura
1.00645/2018-24	11/06/2019	Sanção de advertência
1.00055/2019-46	13/08/2019	Sanção de suspensão de 30 dias
1.00628/2018-04	27/08/2019	Sanção de censura

Fonte: elaborado pelo próprio autor.

A apreciação das decisões supramencionadas dar-se-á quanto ao seu conteúdo material, levando-se em conta os pressupostos teóricos examinados nos capítulos desenvolvidos até esta quadra. Em outros termos, o foco de análise dos casos estará em descortinar a forma como tem se efetivado as manifestações de pensamento de membros do Ministério Público que têm dado azo à intervenção (provocada ou de ofício) do CNMP na sua função disciplinar, bem assim os parâmetros de julgamento de que tem se valido este órgão de controle no que respeita aos limites aplicados ou aplicáveis ao aludido direito fundamental.

Ainda, antes de se adentrar ao exame individualizado de cada um dos referidos julgados, observa-se que a análise realizada o será sobre o voto-condutor vencedor em cada um dos feitos. Isso de modo a estabelecer um padrão quanto ao objeto de análise, tendo em vista que nem sempre se houve possível encontrar o extrato de voto de cada um dos Conselheiros votantes ou mesmo o voto divergente não-prevalecente. Assim, repisa-se que a análise, quanto ao conteúdo dos julgados, será feita a partir do voto do relator ou de eventual voto divergente – aquele que, por unanimidade ou por maioria, conduziu a conclusão do colegiado sobre cada um dos casos submetidos a julgamento.

4.3 Análise individualizada de julgados disciplinares do CNMP

4.3.1 Julgamento do PAD n. 1.00283/2016-73

Cuida este PAD do julgamento, ocorrido em 21 de junho de 2016, de Procurador de Justiça acusado de quebra dos deveres funcionais de manter conduta compatível com o exercício do cargo, de zelar pela dignidade da Justiça e pelo prestígio de suas funções, de respeito aos membros do Ministério Público e do Judiciário, e de tratar com urbanidade os magistrados e demais agente públicos do meio jurídico, tendo em vista manifestação, concedida em Rádio, tida como ofensiva a Juiz Federal (adjetivações como “analfabeto histórico” e “midiático”, que “gosta muito de mídia, de aparecer”), aos Tribunais Constitucionais (ao afirmar que não teriam coragem e compactuarem com os atos de abuso de poder praticados por Juiz com atuação na operação Lava Jato) e ao Ministério Público (ao alegar que as medidas supostamente ilegais decretadas pela Justiça Federal partiram de iniciativa do *Parquet* Federal).

Sempre atento ao desenvolvido em termos teóricos nos capítulos anteriores, primeiro aspecto que merece ser identificado no presente julgado, da relatoria do Conselheiro Orlando Rochadel Moreira, cujo voto foi acolhido à unanimidade pelo Plenário do CNMP, é a referência expressa quanto à absoluta impossibilidade de este órgão de controle nacional poder conceder licença ou exercer controle prévio quanto a qualquer manifestação a ser exarada por membro do Ministério Público. Aqui, embora a decisão tenha sido prolatada em data anterior à edição da Recomendação n. 01/2016 da Corregedoria Nacional, já sinalizava o CNMP no sentido da inviabilidade de qualquer ato do qual se pudesse vislumbrar característica de censura prévia – prática vedada no ordenamento jurídico pátrio.

A despeito disso, advertia o CNMP, no mesmo precedente, que as redes sociais se consolidam como os principais meios de comunicação da atualidade, sobretudo com o amplo acesso a ferramentas da *internet*, de sorte que os abusos cometidos por referidos meios desafiam “a necessidade de os Órgãos de Controle funcional e os Conselhos Profissionais se debruçarem sobre tais práticas.”

Outro aspecto enfrentado no *decisum* relaciona-se à afirmação, na aludida entrevista radiofônica, pelo membro processado – ao ser questionado sobre a opinião que a sociedade tinha sobre o suposto envolvimento do ex-Presidente da República

Luiz Inácio Lula da Silva em práticas criminosas – de que “noventa por cento da sociedade e merda pra mim é a mesma coisa”. Na sequência da entrevista, ao ser indagado por ouvinte sobre o que pretendia dizer com tal afirmação, declarou que “cem por cento é merda”.

Sob o aspecto mencionado no parágrafo acima, sabendo-se, como visto, que o atual perfil constitucional do Ministério Público, de protagonismo, decorre muito do clamor popular⁴²¹, bem assim atento ao seu papel de defensor da sociedade, soa incoerente admitir-se manifestação do referido jaez (inclusive pelas adjetivações empregadas). Ademais, conforme assentado expressamente na decisão ora apreciada, o membro do *Parquet* deve estar atento à repercussão social dos seus pronunciamentos.

A par disso, infere-se que o CNMP, no presente julgamento, ressalta o caráter não menos essencial de direitos como a hora e a imagem, o que deve, assim, balizar o membro do Ministério Público em suas manifestações. Possível concluir, portanto, da presente decisão, não haver qualquer indicativo de preferência *prima facie*, na óptica do colegiado, do direito à livre expressão sobre outros direitos igualmente fundamentais em colisão.

Por outro lado, quanto à alegação defensiva do membro acusado de que teria se pronunciado como professor de Direito e não como agente do Ministério Público, o Plenário do CNMP captou que o entrevistado foi anunciado para os ouvintes, na oportunidade, como Procurador de Justiça do Ministério Público. Ainda que assim não fosse, sob referido aspecto atinente ao limite da liberdade de expressão dos membros da Instituição, sobreleva destacar os elementos que informam e caracterizam a qualidade de agentes políticos daqueles (ver 2.2). A propósito, frisou o voto-condutor em análise que

o Agente Ministerial, por se tratar de agente público integrante de Instituição de grande prestígio constitucional, sujeito, portanto, a permanente controle por parte da coletividade, deve ter sua conduta apurada sob o aspecto disciplinar quando suas manifestações transbordarem o exercício do direito e causarem prejuízo não apenas a outrem ou à coletividade, mas também à imagem e à dignidade da Justiça e do próprio Ministério Público.

⁴²¹ Cf. GIACOIA, Gilberto. Ministério Público vocacional. **Revista Justitia**, São Paulo, v. 64, n. 197, p. 279-286, jul./dez. 2007. Disponível em: <<http://www.revistajustitia.com.br/revistas/ddwxay.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 283.

Outro viés⁴²² abordado pelo extenso voto refere-se à vedação de atividade político partidária por membros do Ministério Público. Sob este prisma, foi ressaltada a dispensabilidade que tal atividade ocorra com habitualidade, bastando, assim, a prática de um ato, desde que significativo, para a caracterização da infração disciplinar. Ainda, com base em precedentes do CNMP, sobrou assentado que o conceito de atividade político-partidária não fica restrito a atos que envolvam filiação a partido político, mas também a atos informais de participação em fatos que revelem apoio público a candidato ou à ideologia partidária.

Finalmente, merece registro a análise de direito comparado procedida pelo Conselheiro relator em seu voto, quando, invocando precedentes da Suprema Corte norte-americana (*Garcetti vs. Ceballus*), do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (*Langner vs. Alemanha*) e dados da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, aponta, em síntese, como exigível responsabilidade diferenciada a maior dos servidores públicos, no que respeita ao exercício da liberdade de manifestação, comparativamente aos demais cidadãos (ver 3.3.2).

No caso em análise, o CNMP entendeu, à unanimidade, pela aplicação da sanção disciplinar de advertência ao membro processado, nos termos do voto do Conselheiro relator.

4.3.2 Julgamento do PAD n. 1.00570/2017-64

Trata-se de julgamento pelo CNMP, ocorrido em agosto de 2017, de fato envolvendo Procurador de Justiça, acusado de, em sessão do Colégio de Procuradores de Justiça, ter afirmado que aquele Conselho Nacional “não é composto de santo, lá não é o vaticano, ninguém é canonizado lá não, tá entendendo, lá tem pessoas que inclusive tem interesses políticos, escusos, movidos por interesses econômicos, tem pessoas lá que eu conheço...”. Por isso, teria tal membro violado dever funcional por empregar termo ou expressão respeitosos à Justiça, ao Ministério Público ou às autoridades constituídas.

Do voto do relator, Conselheiro Sérgio Ricardo de Souza, acolhido à unanimidade pelo colegiado, consta que as expressões empregadas pelo Procurador

⁴²² Embora não utilizado como determinante da procedência da acusação, tendo em vista não constante da narrativa acusatória da Portaria que deflagrou o PAD.

de Justiça processado possuíam potencial ofensivo aos membros do CNMP. Após detalhar a composição híbrida do Conselho e o processo de seleção de seus membros, a decisão examinada destaca que as expressões utilizadas macularam a imagem do CNMP, como também colocam em xeque o processo de escolha de seus componentes.

A par disso, interessante observar que a decisão em tela veio radicada não no reconhecimento de conduta dolosa pelo membro imputado, mas na culpa deste agente, diante da reconhecida negligência no cumprimento dos deveres supramencionados.

Por outro lado, também neste julgado verifica-se que foi invocada a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal quanto ao caráter relativo do direito fundamental à livre manifestação do pensamento.

Igualmente, é destacado o direito à honra como de idêntica envergadura constitucional do direito à livre expressão, sendo aquele apontado como o mais frágil dos direitos da personalidade. A propósito, com referência a ensinamentos de Emerson Garcia, é invocado o princípio da relatividade ou da convivência das liberdades públicas.

A natural maior exposição à opinião pública a que estão sujeitos os agentes públicos e, especialmente, os agentes políticos também compõe a fundamentação do julgado, sendo, entretanto, ressaltado que não há espaço para ataques pessoais injustificados, desnecessários e desproporcionais aos objetivos argumentativos e convencionais que se pretende atingir. Quanto a este aspecto, malgrado não tenha havido alusão expressa neste sentido, trata-se de valoração – a da maior flexibilização da livre expressão quando dirigida a agentes públicos – em alinhamento com o posicionamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos (ver 3.3.2).

Invocando – a par do reconhecimento de quebra do dever funcional de empregar termo ou expressão respeitosos à Justiça, ao Ministério Público ou às autoridades constituídas em seus pronunciamentos –, o CNMP valeu-se, em acréscimo, da diretriz orientativa da Recomendação n. 01/2016 da Corregedoria Nacional, consistente em enfatizar que a liberdade de expressão dos membros do *Parquet* deve observar a necessária harmonia com deveres e vedações funcionais, bem assim com outros direitos e garantias fundamentais, além do dever de resguardo à imagem da Instituição e seus órgãos.

4.3.3 Julgamento do PAD n. 1.00556/2017-05

O caso, levado a julgamento em fevereiro de 2018, refere-se à acusação contra Procurador de Justiça em face de manifestação, por meio da rede social *Facebook*, ofensiva à honra objetiva de Conselheiros do CNMP, consistente em lançar dúvida sobre a integridade destes membros, ao divulgar que teriam eles feito uso indevido de veículo oficial para passeios, inclusive com supostas amantes. Portanto, tem-se aqui caso em que a manifestação do pensamento foi veiculada por meio de mídia social, com inegável poder de alcance, portanto.

O CNMP julgou procedente, à unanimidade, a acusação e, por maioria, aplicou a sanção de censura ao membro processado, nos termos do voto do Conselheiro relator Demerval Farias Gomes Filho, entendendo que houve infringência aos deveres de manter conduta compatível com o exercício do cargo, de zelar pela dignidade da Justiça e pelo prestígio de suas funções, de respeito aos membros do Ministério Público e aos magistrados.

Quanto ao dever legal de zelo pelo prestígio da Justiça, por suas prerrogativas e pela dignidade de suas funções, e pelo respeito aos membros do Ministério Público, aos magistrados e advogados, sobressai da decisão como sendo aquela representativa de bom e adequado relacionamento interpessoal e interinstitucional. Já no que respeita à quebra do dever de manter conduta ilibada e compatível com o cargo, é destacada a relação deste mister com a necessária garantia de confiança do cidadão na Instituição. Ainda que o *decisum* não adentre em aspectos probatórios concretos a este respeito, sinaliza, também, a possibilidade de responsabilização disciplinar do membro do *Parquet* desde que constatado prejuízo à imagem institucional.

Este voto-condutor valeu-se de referência ao entendimento dos Tribunais Superiores acerca do caráter relativo dos direitos fundamentais consagrados na Constituição Federal brasileira. Foi invocado especificamente a decisão proferida no Inquérito n. 3932, da relatoria do Min. Luiz Fux, julgado pela Primeira Turma do STF em 21/06/2016, no qual destacado os efeitos de entrevista de parlamentar, que se operaram através da imprensa e da *internet*, de modo que o fato de o emissor se encontrar em seu gabinete (parlamentar) quando entrevistado reflete fato meramente accidental.

Ainda, salientou a decisão analisada que as manifestações dos presentantes do Ministério Público devem se pautar no respeito a garantias não menos essenciais, como o direito à honra, à imagem, à privacidade, além da necessidade de atentarem para as vedações legais e os deveres funcionais aplicáveis. Foi destacado quanto à inviabilidade do exercício da liberdade de forma abusiva, como nos casos de incitação da violência ou de ofensa à honra ou à imagem alheias.

Inicialmente, sob o ponto de vista probatório, verifica-se do relatório do referido voto-condutor que, ainda na fase investigatória, a Corregedoria Nacional efetuou diligências juntos ao Ministério Público de origem para a aferição da veracidade ou não da utilização de veículos oficiais de modo indevido conforme afirmara o membro processado, nada restando apurado nesta direção.

Sob outro ângulo de visada, ponto interessante diz com tese defensiva do processado, no sentido de que não caberia a deflagração de PAD na hipótese, tendo em vista que sua manifestação foi anterior à publicação da Recomendação n. 01/2016 da Corregedoria Nacional do Ministério Público. Acerca disso, esclareceu a decisão analisada que, conquanto não incida a referida Recomendação, a acusação formulada o foi com base em dispositivos específicos da Lei Orgânica do Ministério Público ao qual vinculado o membro processado, concernentes à violação de deveres funcionais específicos.

Ainda quanto às teses de defesa, pela pertinência temática, registra-se aqui que o membro acusado sustentou que as críticas veiculadas não guardavam vínculo com sua atuação funcional, além de destacar ser necessária, para a responsabilização, a presença do dolo ou da culpa para caracterizar a infração disciplinar.

Ao início do seu voto, o Conselheiro relator ressaltou que o procedimento não se presta a tolher o direito de crítica às instituições pelo membro do Ministério Público (o que caracterizaria censura), mas exercício de controle posterior à manifestação exarada. Destacou, nesse sentido, a importância, para o aperfeiçoamento das instituições, que se garanta um ambiente de livre debate de ideias.

Nada obstante, foi salientado que, no caso de manifestações por agentes públicos, a responsabilidade, conforme entendimento da Corte Interamericana de Direitos Humanos invocada⁴²³, reclama série de deveres específicos (como o de

⁴²³ Observa-se que não foi citada a fonte do entendimento invocado.

pronunciar-se sobre assuntos de interesse público e o de constatar minimamente a veracidade do quanto alegado), sendo, assim, diversa daquela exigida dos cidadãos comuns (ver 3.2.2). Acrescenta o Conselheiro relator que, no caso de agentes políticos, como o são os membros o *Parquet*, a distinção entre a figura pública e particular revela-se ainda menos nítida, sendo-lhes exigido deveres relacionados a sua vida privada.

Por fim, considerado o contexto do fato apurado, o colegiado entendeu não ser o caso de aplicação da sanção de suspensão pretendida pela Corregedoria Nacional, sancionando, por maioria, o membro processado com uma pena de censura.

4.3.4 Julgamento do PAD n. 1.00043/2018-02

No presente julgado, da relatoria do Conselheiro Lauro Machado Nogueira, ocorrido em 18 de agosto de 2018, foi apreciada acusação contra Procurador de Justiça, por ter, segundo a imputação, ao empregar, por meio de sua página pessoal da rede social *Facebook*, termos chulos e ofensivos dirigidos ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e seus integrantes e a Ministro do Supremo Tribunal Federal, violado, assim, os deveres funcionais de zelar pelo prestígio da Justiça e pela dignidade de suas funções, bem como o dever de tratar a todos com urbanidade.

Dentre outros aspectos trazidos pela defesa, destaca-se a alegação de que a publicação não guarda vinculação com a qualidade de Procurador de Justiça, tendo o membro processado agido como cidadão, bem assim de que não teria atentado contra recomendação orientadora o CNMP, visto que utilizou de página pessoal de rede social, não se tratando de assunto de sua atribuição profissional.

Do voto do Conselheiro relator, acolhido à unanimidade pelo Plenário, constam abordagens diretamente relacionadas com aspectos explorados nos capítulos anteriores do presente estudo.

Nesse sentido, foi destacado o alcance potencialmente generalizado de mensagens divulgadas em página da *internet*. No ponto, houve franca abordagem quanto ao caráter relativo do direito à livre expressão, que não pode se revelar abusiva a ponto de atingir direitos de terceiros (como a honra), seja no âmbito da ilicitude penal ou civil.

A linguagem empregada (“filhos da puta”, “filho da puta”, “juiz de merda” e “se não, fodam-se”), igualmente, sofreu valoração negativa pela corte administrativa sob o ponto de vista da urbanidade e respeito à instituição da envergadura do CNJ, responsável pelo bom andamento e pela higidez do Poder Judiciário, bem assim no que respeita ao atingimento do próprio Ministério Público, instituição a que pertence o membro então processado.

Ainda, vale ressaltar passagem na qual, mesmo reconhecendo o direito de crítica de todos, foi salientado, com base em precedente do STF (ARE 891647 ED), da relatoria do Ministro Celso de Mello, que a liberdade de expressão sofre restrições de ordem jurídica e ética.

A par disso, quanto à Recomendação n. 01/2016 da Corregedoria Nacional, foi, acertadamente, salientado o seu caráter orientador, mas que encontrou eco, no caso sob julgamento, na Lei Orgânica do Ministério Público ao qual vinculado o membro processado.

Ao abordar mais diretamente os deveres, em tese, inobservados pelo agente do Ministério Público, o voto em apreço aponta que, pelo linguajar empregado e referências ofensivas a órgãos e representantes do Poder Judiciário, houve, certamente, reflexos negativos à Instituição do *Parquet*, acarretando desprestígio a esta. No ponto, ainda, embora não tenha sido feita referência textual sob as tintas de “agente político” ao membro do Ministério Público, é realizada interessante relação entre a missão constitucional da Instituição de garantidora da ordem jurídica com o dever de condução da vida pública e privada do membro de modo escorreito, com necessidade de observância do decoro e consequencial zelo pela confiança depositada na Instituição.

Frise-se, ainda, aspecto da parte argumentativa da decisão, em que apontado o contrassenso de manifestações que desqualifiquem a atuação de autoridades constituídas com a expectativa depositada sobre o Ministério Público, a saber: de pautar sua atuação pelo fomento e aprimoramento das instituições do sistema de Justiça.

Por fim, observa-se que a procedência da acusação disciplinar foi acolhida à unanimidade, sendo a aplicação da pena de censura, na hipótese, ocorrida por maioria de votos, já que pretendia a Corregedoria Nacional, na linha da Portaria que deflagrou o PAD, fosse impingida ao processado a aflição de suspensão.

4.3.5 Julgamento do PAD n. 1.00168/2018-05

No presente feito, o Plenário do CNMP cuidou do julgamento, em 14 de agosto de 2018, de infração imputada a Promotor de Justiça, consistente em divulgar mensagem de sua autoria em mídia social⁴²⁴, sendo aquela considerada como ofensiva ao referido Conselho e a seus integrantes, repleta de palavras de baixo calão (eg.: “porra” e “fodam-se”). Com tal comportamento, o membro processado teria violado os deveres, previstos na Lei Orgânica do Ministério Público ao qual vinculado, de manter conduta, pública e particular, compatível com o cargo, de zelar pelo prestígio da Justiça e de urbanidade.

Mais uma vez, portanto, tem-se caso de liberdade de expressão exercida por meio de mídia social. A propósito, conforme destacado no *decisum*, em passagem na qual se vislumbra que a manifestação do membro acusado teria sido lançada por meio do *Facebook*, trata-se de ferramenta em que os próprios usuários são os principais e imediatos responsáveis pelos eventuais abusos que venham a praticar em relação ao direito de terceiros.

No mesmo sentido, o voto-condutor, da lavra do Conselheiro Lauro Machado Nogueira, acolhido à unanimidade para aplicar a pena de suspensão de 10 (dez) dias ao requerido, enfatiza a natureza pública das postagens deflagradas pela *internet*, considerando-se, especialmente, o seu potencial alcance generalizado, pouco importando, deste modo, tenha o membro processado postado a aludida mensagem quando se encontrava fora do exercício de suas funções ministeriais.

A par disso, mais uma vez, tem-se a honra como direito fundamental em rota de colisão com a liberdade de expressão. A esse respeito, no curso da fundamentação do precitado voto, a partir de citações doutrinárias, sobrou positivado que uma das limitações à livre comunicação social diz justamente com o respeito aos direitos da personalidade de terceiros, como a honra e a imagem. Portanto, não se percebe, também da presente decisão, qualquer indicativo no sentido de conferir caráter preferencial *prima facie* à livre expressão, no caso, em colisão com o direito à honra.

Ainda, do corpo do julgado, despontaram argumentos no sentido de que o direito à livre expressão abrange críticas, inclusive sob forma de ironias à atuação de

⁴²⁴ A decisão não deixa claro se a manifestação se deu por meio do *Instagram* ou do *Facebook*, ora mencionando num sentido, ora, noutro.

instituições, desde que não configurem ofensas, revelando-se, ademais, legítima a reação estatal quanto aos excessos (ou abusos) decorrentes do exercício daquele direito fundamental.

Por outro lado, a Recomendação n. 01/2016 da Corregedoria Nacional foi mais uma vez invocada, mas, igualmente, salientado o seu caráter não-vinculante, bem como o fato de encontrar eco na Lei Orgânica do *Parquet* em questão.

Vale destacar do presente julgado, ainda, a relação estabelecida entre os precitados deveres funcionais dos membros da Instituição (como o de guardar decoro ao expressar opiniões pessoais publicamente) e “os elevados misteres que lhes são confiados pela Constituição e pela lei”, como o de defensor da ordem jurídica. Aqui, nitidamente, ganha evidência o diferenciado perfil constitucional do Ministério Público, destacadamente pelas funções que lhe foram confiadas pelo Constituinte de 1988 – justamente o que, de modo mais marcante, confere o *status* de agentes políticos⁴²⁵ a seus membros.

Para além disso, o julgado ora em análise ganha em densidade ao abordar o direito de os membros do *Parquet*, legitimamente, manterem e defenderem suas convicções pessoais e ideológicas, o que não alcança, conforme o decidido, a possibilidade de desqualificarem, em suas manifestações, a atuação das autoridades constituídas, tendo em vista que se espera da Instituição justamente o papel objetivo de fomento e aprimoramento das instituições do sistema de Justiça, no qual se insere o CNMP.

Finalmente, não deixou a decisão em comento de analisar e destacar os efeitos deletérios ao Ministério Público da divulgação ofensiva veiculada pelo membro processado, sendo salientado, nesse sentido, que, mesmo após a instauração e instrução do presente PAD, a referida postagem, de autoria do requerido, permanecia acessível a qualquer pessoa em sua mídia social na rede mundial de computadores.

4.3.6 Julgamento do PAD n. 1.01113/2017-32

No presente julgamento, sob a relatoria do Conselheiro Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho, realizado em 11 de setembro de 2018, foi julgado Promotor de Justiça

⁴²⁵ Embora o julgado em questão não aborde expressamente a questão com esta roupagem nominal.

por publicação, em sua conta pessoal do *Facebook*, de mensagem que lançava dúvidas sobre a idoneidade moral de Juiz de Direito. Na mensagem publicada, segundo o voto-condutor, que definiu, por maioria, a procedência da acusação disciplinar, com o sancionamento do membro processado a 15 (quinze) dias de suspensão, o Promotor de Justiça imputado teria lançado dúvidas sobre os motivos de o magistrado ter determinado a soltura de preso capturado com 20 (vinte) quilos de cocaína e que seria (o preso) pertencente a organização criminosa da unidade federativa onde lotado aquele membro do Ministério Público. Assim agindo, este agente ministerial teria, em síntese, infringido o dever de manter conduta irrepreensível e velar pelo prestígio da Justiça, dos magistrados e pela dignidade do seu cargo e da Instituição do Ministério Público.

Na decisão, o Conselheiro relator trouxe interessante destaque ao bem jurídico “honra” e sua salvaguarda pelo princípio da dignidade humana, concluindo que, no caso, com a divulgação da referida manifestação ofensiva, o Promotor de Justiça processado ultrapassou os limites do seu direito de livre expressão.

Quanto ao contexto fático em que lançada a manifestação (capital de Estado violenta; tratar-se de soltura de líder de organização criminosa; ter o magistrado-vítima respondido a diversas correições e envolver-se em casos polêmicos, além de fazer publicações semelhantes no *Facebook*; e o CNJ não ter penalizado o citado Juiz), embora tenha sido objeto de apreciação da decisão do CNMP, não foi considerado suficiente para justificar a agressão à honra verificada.

Sob outro ângulo, o *decisum* destacou a expansão do uso das mídias sociais e caudatários debates envolvendo o tema da liberdade de expressão. Acrescentou que a crítica, especialmente quando inspirada no interesse público, afigura-se possível, desde que não atinja a honra objetiva e subjetiva. Especificamente sobre este aspecto (honra subjetiva), vale recordar que encontra resistência na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos como limitador da livre expressão, já que de difícil mensuração, deixando margem bastante ampliada de discricionariedade aos órgãos julgadores.

Ainda, o julgado disciplinar em exame contempla carga argumentativa relativa à deontologia sobre fatos envolvendo manifestações de pensamento de membros do Ministério Público. Nesse sentido, a importância de observância dos deveres éticos é aduzida a partir de referência ao item 8 da “Carta de Princípios Orientadores à Função

dos Magistrados do Ministério Público”, aprovada no 8º Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e o Tratamento de Delinquentes, em 1990, bem assim ao Decálogo do Promotor de Justiça, elaborado em 1956 por José Augusto César Salgado.

Finalmente, a par de menção ao estabelecimento de diretrizes orientadoras pela Recomendação n. 01/2016 da Corregedoria Nacional do Ministério Público, a decisão ora analisada invocou dispositivos da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, especialmente quanto à necessidade de a liberdade de expressão não se revelar abusiva ao ponto de atingir a reputação das demais pessoas.

4.3.7 Julgamento do PAD n. 1.00424/2018-00

Neste PAD, o CNMP julgou, em 11 de dezembro de 2018, fato atribuído a Promotor de Justiça, consistente em, segundo a acusação, ter, por meio da rede social *Facebook*, proferido ofensas intimidatórias a terceiro, valendo-se de expressões como “filho de uma égua”, “pedófilo” e “safado”, com o que teria infringido os deveres funcionais de manter conduta pública e particular ilibada, de zelar pela dignidade das suas funções, além de violar dever deontológico de manifestar-se com a elevação compatível com o cargo por ele exercido.

Por unanimidade, na linha do voto – ora examinado – do relator, Conselheiro Leonardo Accioly da Silva, o CNMP decidiu pela improcedência da acusação disciplinar, absolvendo, assim, o membro processado.

Ao repassar os argumentos utilizados pela Corregedoria Nacional, o voto em apreço colocou em evidência o regime jurídico especial a que se submetem os membros do Ministério Público, segundo o qual, diferentemente do exigido dos demais cidadãos, referidos agentes públicos têm por dever legal manter condita ilibada, seja na vida pública ou privada.

Ainda com foco no sustentado pelo órgão correicional nacional, foi ressaltada a necessidade de ponderação do direito à livre manifestação com o dever de preservação da imagem, dignidade e prestígio do Ministério Público. Mais: foi salientado o relevo que, por suas características, assumem os pronunciamentos lançados em redes sociais, com divulgação exponencial do seu conteúdo, equivalendo, portanto, à verdadeira manifestação pública.

Nada obstante, prevaleceu, à unanimidade de votos, a tese sustentada pelo membro acusado, de que teria divulgado a referida mensagem sem direcionamento a alguém determinado, no intuito de fazer cessar assédio a que estaria sendo submetida filha sua por meio da *internet*. Portanto, considerou o colegiado que o anonimato do assediador desconfigurava a infração administrativa por manifestação ofensiva à honra. Afinal, “Não se trata de uma autoridade pública, um tribunal, uma categoria profissional, um réu ou um desafeto pessoal, mas alguém que usou do anonimato para, através do facebook atual (sic) de maneira imprópria.”

No caso, o contexto em que se desencadeou a manifestação do membro processado – contra pessoa indeterminada, frise-se – foi decisivo para a solução absolutória, isto é, foi considerado o sentimento paterno e a pretensão de fazer cessar assédio que estaria experimentando sua filha, conforme elementos de prova coletados no procedimento, que dispensam aqui maior detalhamento.

4.3.8 Julgamento do PAD n. 1.00425/2018-64

Trata-se aqui de julgamento de Promotor de Justiça, sob a relatoria do Conselheiro Leonardo Accioly da Silva, ocorrido em 18 de dezembro de 2018, do qual resultou, à unanimidade, a procedência da acusação disciplinar, com a aplicação da sanção de advertência ao membro processado. Segundo consta, este agente ministerial teria, por meio de sua conta pessoal na rede social *Facebook*, lançado manifestação depreciativa ao Congresso Nacional. Dentre os termos da postagem, teria constado ao final: “Não chamo isso de cabaré porque as prostitutas merecem mais respeito que os ratos que frequentam esse esgoto.”

Destacou a decisão sob apreciação que manifestações que configurem crime contra a honra já seriam suficientes para encontrar limitação relativamente a qualquer cidadão. Pontuou o voto-condutor que, no caso dos membros do Ministério Público, pela importância constitucional atribuída a seus membros, o cuidado destes agentes em seus pronunciamentos deve ser redobrado.

Percebe-se que tais considerações do julgado guardam consonância com a qualidade de agente político do membro do *Parquet* (embora não tenha sido abordado nominal e expressamente neste sentido), sustentadas na presente pesquisa (ver 2.2). Além disso, percebe-se que estão em sintonia com o entendimento da Corte

Interamericana de Direitos Humanos, no sentido do tratamento diferenciado quando envolvido agente público como emissor da manifestação questionada, em que o dever de cautela é mais acentuado (ver 3.3.2).

Por outro lado, o *decisum* traz considerações acerca da dignidade do cargo exercido pelo membro processado e o valor jurídico a ser resguardado, qual seja, a respeitabilidade da Instituição, que se manifesta pela conduta de seus presentantes⁴²⁶.

Finalmente, especial destaque merece a argumentação desenvolvida no sentido de as expressões utilizadas atingirem o Poder Legislativo, que, segundo o acertadamente anotado, desempenha papel essencial na democracia brasileira, não podendo ser, por isso, alvo de atitude desrespeitosa por membro do Ministério Público, Instituição a quem acometida, por comando constitucional, justamente a defesa do regime democrático, devendo, assim, zelar pela preservação dos Poderes constituídos.

4.3.9 Julgamento do PAD n. 1.00479/2018-0

No PAD em comento, foi julgada, em 12 de março de 2019, Procuradora de Justiça acusada da prática de 2 (dois) fatos: (a) ter exarado manifestação ofensiva de conotação violenta, via rede social *Twitter*, ao Supremo Tribunal Federal e ao Congresso Nacional, bem como a alguns Ministros daquela Corte Constitucional; e (b) publicar, também via *Twitter*, frase com conteúdo ofensivo à honra de Ministro do Supremo Tribunal Federal, incitando, no mesmo contexto da manifestação, a ação militar, bem ainda exarar insinuação de atuação funcional ilícita de tal magistrado. Assim agindo, teria, nos termos da acusação, infringido os deveres legais de manter conduta pública ilibada, zelar pelo prestígio da Justiça e pela dignidade de suas funções, e tratar magistrados com urbanidade.

No caso, a decisão analisada positivou argumentos aduzidos pela Corregedoria Nacional do CNMP no feito, dentre os quais o de ter havido, com a conduta deflagrada pelo membro processado, afronta à dignidade das funções do cargo de membro do Ministério Público. Tal conclusão passa justamente pelo fato de a Constituição Federal ter atribuído ao *Parquet* a defesa da ordem jurídica e do regime democrático.

⁴²⁶ Embora, ressalve-se, a decisão não utilize, textualmente, o termo “presentantes”.

Isso porque, uma vez tido como comprovado que a acusada incitou atos de desordem e violência, ao conclamar o Exército a tomar o STF e o Congresso Nacional, provocando, à força, a entrega das togas por Ministros desta Corte Constitucional, tal fato destoa frontalmente com dois dos principais misteres constitucionais afetos ao Ministério Público, quais sejam, a garantia da ordem pública e a defesa do regime democrático.

A propósito, no julgamento da ADPF n. 572, na qual questionada a constitucionalidade da instauração do Inquérito 4781, inaugurado para investigar a existência de notícias de “fake news”, denúncias caluniosas, ameaças e crimes contra honra e atentatórias à honorabilidade e a segurança do STF, de seus membros e familiares, o Ministro Edson Fachin destacou em seu voto, prolatado em 10 de junho de 2020, que são inadmissíveis, no Estado Democrático de Direito, a defesa da ditadura, do fechamento do Congresso Nacional ou do Supremo, considerando que não há direito no abuso de direito, bem assim que o dissenso é inerente à democracia, mas é, também, intolerável quando visa a impor com violência o consenso⁴²⁷.

Por outro lado, o voto-condutor, ora em exame, da relatoria do Conselheiro Leonardo Accioly da Silva, acompanhado à unanimidade pelos demais membros do órgão Plenário do CNMP, frisou, com significativa carga argumentativa, que o excesso de linguagem – que, segundo abordado nesta pesquisa, pode vir a caracterizar abuso de direito fundamental (ver 3.1) – atentatório a deveres a que estão submetidos os membros do Ministério Público independente, para efeitos disciplinares, se ocorrido na vida pública ou privada,

eis que o desprestígio causado ao MP e à dignidade da função não se dá apenas no momento em que o membro está oficiando. **O membro não se despe da função de promotor quando externa qualquer opinião ou quando em sua vida privada comete conduta inadequada.**⁴²⁸

Em exemplificação, observe-se ter assentado o Conselheiro relator, quanto ao dever de urbanidade dos membros do *Parquet*, que tal obrigação é perene, não se relacionando com o exercício do cargo, mas com a conduta pessoal do agente público.

⁴²⁷ Voto ainda não disponível no sítio oficial do STF quando da presente consulta. Informação disponível em: MINISTRO Fachin vota pela continuidade de inquérito que investiga ameaças contra o STF. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, Imprensa, Brasília, 10 jun. 2020. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=445278&ori=1>>. Acesso em: 16 jun. 2020.

⁴²⁸ Sem grifos no original.

A repercussão das postagens também foi objeto de detida análise na aludida decisão, sendo afastada a tese defensiva de que teriam baixo alcance. Foi registrado que o perfil social utilizado gozava de cerca de 1.500 (hum mil e quinhentos) seguidores, sendo constatado, ainda, que vários usuários da referida mídia social compartilharam as mensagens.

Outro aspecto que merece consideração aqui respeita à alegação da processada de que os membros do Ministério Público, ao assumirem seus cargos, não perdem a cidadania. Sob este aspecto, considerou a decisão colegiada que no próprio perfil da processada, no *Twitter*, a agente ministerial fez questão de consignar o cargo por ela ocupado na Instituição. Ainda que assim não fosse, conforme, igualmente, salientado no julgado ora analisado, no caso dos membros do Ministério Público, pela importância constitucional que lhes foi atribuída, “devem se distinguir no seu comportamento do cidadão comum, devendo ter cuidado redobrado com o decoro em suas manifestações.” Note-se, precisamente quanto a este aspecto distintivo, que a decisão está em sintonia com o entendimento da Corte Interamericana de Direitos Humanos (ver 3.3.2).

Finalmente, apenas para fins de registro, observa-se que Procuradora de Justiça processada sobrou sancionada, no presente PAD, com duas penas de censura.

4.3.10 Julgamento do PAD n. 1.00329/2018-43

No presente PAD foi julgado, em 14 de maio de 2019, Promotor de Justiça que teria quebrado deveres funcionais correspondentes a manter ilibada conduta pública e particular, zelar pelo prestígio da Justiça, por suas prerrogativas e pela dignidade de suas funções e tratar com urbanidade as partes, testemunhas, funcionários e auxiliares da Justiça. Dentre os três fatos que lhe foram imputados, interessa aqui aquele relacionado à liberdade de expressão: em setembro de 2017 o imputado teria feito ampla divulgação nas redes sociais *Facebook* e *Instagram* e perante a imprensa nacional, proclamando-se vítima de racismo, que teria sido cometido por agente da assessoria militar do Ministério Público de Santa Catarina, e incitado o ódio contra o MP catarinense e o referido policial a serviço da Instituição. A repercussão, segundo a acusação, teria sido danosa à imagem e à reputação dos ofendidos.

Aqui, interessa ter presente que, por maioria, a acusação foi julgada improcedente, restando absolvido, na esfera disciplinar, o membro processado. Prevaleceu o voto-vista, do Conselheiro Leonardo Accioly da Silva, vencidos aqueles que acompanhavam o voto do relator, Conselheiro Luciano Nunes Maia Freire, no sentido da aplicação da sanção de censura ao Promotor de Justiça acusado.

A decisão analisada reconheceu os episódios tais como descritos pelas testemunhas e demais provas, mas entendeu não caracterizada, no caso, a falta disciplinar. Para o juízo de improcedência da acusação, foi enfatizado o contexto em que ocorrido o fato, marcadamente a realidade pessoal do imputado. Nessa linha, considerou o voto-vista condutor que o racismo é uma realidade em nossa sociedade, estando presente em toda e qualquer pessoa da raça negra “que é vista e tratada de forma diversa em ambientes públicos e privados”, destacando, após, que esta é a realidade do acusado. Concluiu, apontando como verdadeira causa excludente da falta funcional na espécie, que “tais atitudes certamente foram motivadas por sua íntima convicção de que estava sendo vítima de conduta abusiva”. Isto é, teria ele agido assim sob falsa percepção da realidade, de modo a restar afastada a conclusão de ocorrência de violação dos deveres funcionais na hipótese.

4.3.11 Julgamento do PAD n. 1.00464/2018-99

Neste feito, o CNMP julgou conduta imputada a Promotor de Justiça, consistente no proferimento de ofensas à honra de ex⁴²⁹-ocupante de Secretaria Executiva Municipal, que teriam sido irrogadas durante entrevista em Rádio local com a utilização de expressões como “feia que dá dó”, “coisa muito feia, medonha”, “cão chupando manga” e “dragão sem labareda”. Os deveres, em tese, infringidos seriam o de manter conduta pública e particular ilibada e de zelar pelo prestígio da Justiça e pela dignidade de suas funções.

Na hipótese, após destacar a posição de destaque conferida pela Constituição de 1988 à liberdade de expressão, o voto-condutor, proferido pelo Conselheiro relator Silvio Roberto Oliveira de Amorim Junior, salientou a necessidade, em infrações desta

⁴²⁹ Pelo que se deflui de passagem da narrativa da Portaria instauradora do PAD colacionada no julgado examinado, à época da deflagração deste processo disciplinar, a ofendida não mais ocupava o cargo público junto ao Município.

natureza, da comprovação da intenção de injuriar. Portanto, diferentemente do julgado do entendimento do Plenário no julgamento dos PADs n. 1.00570/2017-64 e n. 1.00556/2017-05, que se contentavam, em caso similares, com a demonstração da culpa, aqui teve-se a demonstração do dolo como indispensável. No ponto, cabe reprimir, consoante visto quando do estudo sobre o abuso de direito fundamental, que desnecessária a comprovação da intenção do agente em causar lesão a outrem neste caso, tendo em vista que referido abuso compreende justamente a inobservância de determinados deveres de cautela (ver 3.1)⁴³⁰.

Entendeu o colegiado que a referência individualizada à vítima, com exorbitância de linguagem e utilização de palavras chulas, evidenciava, na hipótese, o claro propósito do membro processado de ofender a honra da ofendida.

Uma vez reconhecida como caracterizada a infração disciplinar, quando da dosimetria da sanção, foi considerado o contexto do fato – como a ocorrência da entrevista em emissora de Rádio de bastante audiência na comunidade local e em cidade de pequeno porte, em que a repercussão de acontecimentos do gênero costumam apresentar grande magnitude, notadamente quando envolvendo agentes públicos de lado a lado.

Nada obstante, chama a atenção o fato de que a decisão – que acabou por aplicar, à unanimidade, a sanção de censura ao membro processado –, no seu item 44, expressamente registrou que

as provas produzidas não indicam a existência de prejuízos concretos ao serviço ou, ainda, prejuízos à imagem do MP/BA além daqueles vinculados diretamente ao Promotor de Justiça em questão esclarecendo-se, no ponto, que o processado fez juntar várias declarações dando conta que, mesmo após o ocorrido, continuava a ter prestígio no meio social.

Traz-se a lume tal destaque, haja vista a necessidade, ao menos à luz da teoria das relações especiais de sujeição em sua versão redesenhada aos padrões do Estado Democrático de Direito⁴³¹, como o desvelado pela Constituição Federal brasileira de 1988, de ser considerado pelo intérprete a realidade material da instituição envolvida e respectivos reflexos por esta experimentados no que tange às suas finalidades constitucionais.

⁴³⁰ LOPES, Carla Patrícia Frade Nogueira. **Imprensa e judiciário**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 102-103.

⁴³¹ Teoria utilizada como referencial do presente estudo, mas, frise-se, por dever de honestidade acadêmica, que não consta como embasamento (ao menos não explícito) do julgado do CNMP ora analisado.

4.3.12 Julgamento do PAD n. 1.00645/2018-24

Trata-se de julgamento, ocorrido em 11 de junho de 2019, sob a relatoria do Conselheiro Marcelo Weitzel de Souza, de fato atribuído a Procuradora da República, sob a acusação de ter, por meio de publicação realizada em sua conta da rede social *Twitter*, insinuado prática de corrupção por ministros do Supremo Tribunal Federal, atingindo-lhes, assim, a honra. Por maioria, o Plenário decidiu pela aplicação da sanção de advertência ao membro processado, entendendo violado o dever de guardar decoro pessoal, vencidos outros 4 (quatro) Conselheiros, que entendiam pela aplicação da sanção de censura, mais gravosa.

De plano, já vale destacar a repercussão do presente fato, cuja instauração do respectivo PAD passou por solicitação de um dos ministros do STF diretamente ao Corregedor Nacional do Ministério Público, via mensagem de aplicativo de telefone celular. Note-se, portanto, ao menos neste caso, que a manifestação tida como ofensiva divulgada pela processada em sua mídia social chegou ao conhecimento de magistrado que compõe a cúpula do Poder Judiciário.

Paralelamente a isso, infere-se da decisão sob análise que referida manifestação foi inserida em ambiente virtual de âmbito mundial no qual o membro imputado contava, à época, com 33 mil seguidores. Aliás, do voto-condutor, consta apreciação da prova justamente no sentido de que a Procuradora da República em questão, assim agindo, demonstrou-se “ávida no sentido de intensificar o seu perfil de influenciadora digital (‘digital influencer’), como admitiu em seu interrogatório.”

No mesmo passo, a despeito de a acusação, inicialmente, ter focado, inclusive, no bem jurídico “honra” de ministros do STF, o Conselheiro relator, em seu voto, frisou que aquilo que está em jogo é o prejuízo à imagem da Instituição do Ministério Público, ao imputar a autoridades o recebimento de vantagem indevida para atendimento de interesse de terceiros, o que, em tese, se enquadraria no tipo penal de corrupção passiva (art. 317 do CP). A despeito das graves acusações, sobrou assentado na decisão que não houve prova disso, visto não ter a processada “especificado de quem se tratava ou mencionado qualquer prova ou indício do afirmado”.

Diante disso, embora não o tenha feito com estas tintas, o conteúdo da análise acima, realizada pelo Plenário, remonta aos elementos que compõe a aplicação da teoria das relações especiais de sujeição em seu modelo ressignificado, na

perspectiva de serem efetiva e concretamente considerados os gravames relacionados às finalidades da Instituição, decorrentes do exercício da livre expressão por membro do Ministério Público (ver 3.3.1).

Ainda, no contexto em que ressalta a massificação das redes sociais, o julgado em exame destacou a qualidade de agente político do membro do *Parquet*, dotado de independência funcional, salientando que não age como representante do Ministério Público, na medida em que “ele é, dentro de suas atribuições, a própria instituição”, disso decorrendo a necessidade de guardar decoro pessoal, pois o que está em jogo, segundo o anotado, é a forma como a sociedade enxerga o órgão ministerial.

Finalmente, porquanto, igualmente, diretamente atrelado às referências teórica exploradas na presente pesquisa, observa-se que a presente decisão vem ancorada, também, em precedente do STF (RHC 143.206 AgR/RS, Rel. Min. Alexandre de Moraes, J: 22/03/2019), que traz como um dos seus fundamentos previsões sobre a liberdade de expressão vertidas da Convenção Americana de Direitos Humanos.

4.3.13 Julgamento do PAD n. 1.00055/2019-46

Cuida-se do julgamento, em 13 de agosto de 2019, de Procurador de Justiça a quem imputada quebra dos deveres funcionais de manter conduta pública e particular ilibada e compatível com o exercício do cargo, e de zelo pelo prestígio da Justiça, pela dignidade de suas funções e pelo respeito aos membros do Ministério Público e aos magistrados. Isso porque, segundo a imputação, por meio de artigo de sua autoria, publicado em sítio eletrônico, teria ofendido a honra do candidato eleito Presidente da República do Brasil (ao tachá-lo de fascista, preconceituoso, desqualificado, homofóbico, racista, misógino, retrógado, arauto da tortura, adorador de torturadores, amante das ditaduras, subserviente aos militares e “bunda-suja”), bem como por ter insinuado que membros do Ministério Público e do Poder Judiciário atuavam em desconformidade com as funções constitucionais que lhes foram atribuídas, além de sugerir que o STF, quanto à remuneração daqueles agentes políticos, atua de maneira a favorecê-los.

De pronto, o julgado, da relatoria do Conselheiro Luciano Nunes Maia Freire, cujo voto foi acolhido à unanimidade para julgar procedente a acusação disciplinar e

aplicar a sanção de suspensão ao membro processado⁴³², afastou a tese defensiva de que se tratava de manifestação lançada no exercício de liberdade acadêmica. Entendeu o colegiado que a publicação não se vinculava ao exercício do magistério, não sendo realizada durante ou em razão do exercício de cátedra; pelo contrário, foi exarada na *internet (blog)*, com acesso a todos quantos quisessem visualizar a publicação, sendo esta, no caso, portanto, segundo o decidido, equiparável a uma declaração pública.

No que respeita precisamente à honra, foi salientado – na linha do sustentado na presente pesquisa, portanto (ver 3.2.2) – que, considerando o caráter relativo dos direitos fundamentais, o membro do *Parquet* deve pautar seus pronunciamentos pelo respeito a direitos não menos essenciais, como aquele direito de personalidade.

Sob outro ângulo de visada, a decisão expressamente identifica o membro do Ministério Público processado como agente político, mantendo “especial vínculo com o Estado e com o compromisso de preservar e proteger o interesse público, circunstância que lhe **impõe permanentes restrições à conduta no âmbito público e privado**⁴³³.”

Diante disso, verifica-se, sem dificuldades, a estreita relação do argumento positivado no voto-condutor ora analisado com a aplicação da teoria das relações especiais de sujeição desenvolvidas neste estudo científico (ver item 3.3.1), tendo em vista, resumidamente, a posição estratégica dos membros da Instituição na estrutura estatal, em verdadeira situação de pertencimento, com o que se justificaria grau de restrição distinto dos seus agentes comparativamente aos demais cidadãos despidos de tal peculiaridade.

Já no que tange à ofensividade da conduta praticada e seus reflexos, a decisão em apreciação mencionou que o processado cometeu ato com potencial de causar desprestígio institucional. Acrescentou, na mesma linha, que conduta desta ordem “certamente depõe contra a instituição como um todo e causa desprestígio social e intelectual do Ministério Público”.

Não diferentemente de outros julgamentos até aqui examinados, a Recomendação n. 01/2016 da Corregedoria Nacional do Ministério Público foi citada

⁴³² Na oportunidade, por maioria, o colegiado aplicou 30 (trinta) dias de suspensão ao membro acusado, vencidos outros 4 (quatro) Conselheiros, que votaram pela suspensão por 90 (noventa) dias.

⁴³³ Grifos do texto original.

em caráter complementar, como fundamento para o juízo condenatório, sendo destacado o seu caráter não-vinculante, mas que encontra eco na Lei Orgânica do Ministério Público ao qual vinculado o membro processado.

Por outro lado, ainda que com brevidade, foi destacado que o agente público, ao se manifestar publicamente, deve pautar-se nas regras de urbanidade, predicado que se encontra alicerçado em princípios, dentre outros, como o da boa-fé. Sob este prisma (boa-fé), percebe-se que a restrição, aqui, ao direito à livre expressão remete aos elementos que compreendem a noção de abuso do direito fundamental (ver 3.1).

Finalmente, relevante observar, ainda, anotação do julgado aqui analisado, no sentido de que a liberdade de expressão, quando convertida em ataques de cunho pessoal e institucional, como a reconhecido na hipótese, “vai na contramão do zelo pelo prestígio da Justiça, por suas prerrogativas e pela dignidade de suas funções, e pelo respeito aos membros do Ministério Público e aos magistrados” – deveres a serem observados, segundo o estatuto legal aplicável, aos membros da Instituição.

4.3.14 Julgamento do PAD n. 1.00628/2018-04

Aqui, o CNMP encarregou-se do julgamento, sob a relatoria do Conselheiro Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho, em 27 de agosto de 2019, de Promotor de Justiça acusado pela Corregedoria Nacional de promover manifestação ofensiva a Ministro do STF, ao afirmar em entrevista à Rádio Central do Brasil que tal magistrado “é considerado o maior laxante do Brasil”, bem assim, ao ser indagado se as solturas dos acusados, no caso, se operavam em conformidade com a legislação, respondeu que “Não. Ele solta inclusive contra a lei. Ele cria sua própria lei”. Assim agindo, teria infringido os deveres de manter conduta ilibada e irrepreensível na vida pública e particular, guardando decoro pessoal; e de zelar pelo prestígio dos Poderes da União, do Estado e dos Municípios, bem como das Funções Essenciais à Justiça, respeitando suas prerrogativas e a dignidade de seus integrantes.

Na oportunidade, o Plenário do CNMP, por unanimidade, julgou procedente a acusação, aplicando, por maioria, a sanção de censura ao membro processado.

Na sua defesa, o acusado ponderou que o pronunciamento questionado ocorreu não no exercício funcional, mas na qualidade de cidadão. No ponto, ressaltou o Conselheiro relator no voto ora apreciado, com apoio na doutrina especializada no

estudo institucional do Ministério Público, que há condutas dos membros atreladas diretamente ao exercício da função, enquanto outras sujeitam-se à mera existência de um vínculo unindo o agente à Instituição. Acrescentou que, no caso então sob julgamento, inclusive dispensável se afigurava adentrar em minúcias do argumento daqueles que distinguem a figura do cidadão da figura do agente público. Isso porque durante toda a entrevista o processado teria sido apresentado pelos radialistas como Promotor de Justiça, atuante em Promotoria de Justiça de defesa do patrimônio público e combate à corrupção.

Outro aspecto que cabe destacar do voto-condutor examinado são as considerações feitas quanto ao caráter recorrente com que o CNMP vem sendo instado a apreciar a compatibilidade ou não das manifestações escritas ou verbais de membros do Ministério Público com os deveres funcionais estatuídos. A decisão em exame, assim, reforça o evidenciado na presente pesquisa, no sentido de que o tema vem sendo discutido exaustivamente no âmbito daquele colegiado, por meio, por exemplo, de estudos técnicos⁴³⁴, audiências públicas e dos próprios julgamentos de processos disciplinares.

A atualidade da temática foi, igualmente, ressaltada pelo mencionado voto do relator, no sentido de tratar-se de demanda atual em face da expansão não apenas dos meios de comunicação como também da maior interação da sociedade com o Ministério Público.

Por outro lado, é bem ressaltada – em alinhamento com o entendimento da Corte Interamericana de Direitos Humanos, portanto (ver 3.3.2) – a importância e aceitabilidade da crítica norteada pelo interesse público, o que está em sintonia com o fortalecimento do regime democrático. No entanto, diante do caráter sabidamente relativo do mencionado direito fundamental, advertiu o *decisum*, com base em precedente do STF, que, dentre outras restrições, o patrimônio moral de terceiros, como a honra, figura como uma delas. Mais adiante, concluiu o Conselheiro relator, em seu voto, que o membro acusado ultrapassou o direito de livre expressão na

⁴³⁴ É o caso daquele que redundou na elaboração da Recomendação n. 01/2016 da Corregedoria Nacional do Ministério Público (BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Corregedoria Nacional. Recomendação de caráter geral CN-CNMP n. 1, de 3 de novembro de 2016. Dispõe sobre a liberdade de expressão, a vedação da atividade político-partidária, o uso das redes sociais e do e-mail institucional por parte dos Membros do Ministério Público... **Portal do Conselho Nacional do Ministério Público**, Brasília, 2016. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomenda%C3%A7%C3%A3o_-_03-11-2016_doc_final1_1.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2020.).

medida em que atingiu, com o seu comportamento, bem jurídico salvaguardado pela dignidade humana, qual seja, no caso, a honra (ver 3.2.2), além de ter atingido, segundo afirma, a imagem do Corte Constitucional brasileira.

Ainda, tal qual no julgamento do PAD n. 1.01113/2017-32 (já analisado), da relatoria do mesmo Conselheiro, a decisão vem ancorada na carta de “Princípios Orientadores Relativos à Função dos Magistrados do Ministério Público”, aprovada no 8º Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes; do Decálogo do Promotor de Justiça, notadamente no dever de ser cortês, não se deixando transportar por paixões; em dispositivos da Convenção Americana de Direitos Humanos; e na Recomendação n. 01/2016 da Corregedoria Nacional do Ministério Público (de caráter orientativo) e seus dispositivos, e nas Leis Orgânicas aplicáveis ao caso.

Pontofinalizando, a decisão em apreço não deixou de analisar a repercussão (no caso, em âmbito nacional) da entrevista concedida, isto é, os seus efeitos, ressaltando que inclusive chegou ao conhecimento do Ministro ofendido, tendo em vista o alcance da audiência da Rádio por meio da qual o membro processado se manifestou.

4.4 Análise conglobada dos julgados disciplinares do CNMP: reflexos e reflexões

Das considerações extraídas a partir do exame dos julgados do CNMP, em cotejo com a matriz teórica desenvolvida na presente pesquisa, algumas preocupações importantes, especialmente quanto aos possíveis reflexos à Instituição do Ministério Público decorrente do uso desmedido ou, mais precisamente, abusivo da liberdade de expressão por seus membros, merecem reflexão.

Antes disso, porém, algumas constatações, a partir do quanto apreciado dos julgados supramencionados, revelam-se como um antecedente relevante ao descortinamento do objeto de pesquisa. A começar pelo incremento significativo de julgamentos, com análise e desfecho de mérito, realizados comparativamente entre as gestões 2015-2017 e 2017-2019 do CNMP acerca do tema envolvendo a liberdade

de expressão dos membros do Ministério Público⁴³⁵. Naquele primeiro biênio de gestão, foram realizados apenas 2 (dois) julgamentos pelo Plenário, enquanto no segundo biênio foram julgados definitivamente 12 (doze) PADs. Portanto, uma elevação de 600% entre os dois períodos.

Já no que se refere ao quantitativo de instaurações de PADs nos mesmos interregnos, das quais resultaram decisões de fundo, isto é, com análise de mérito quanto à livre expressão de membros do Ministério Público, o acréscimo, por igual, foi bastante considerável no segundo biênio. Nesse sentido, de 17 de setembro de 2015 até 16 de setembro de 2017, apenas 3 (três) PADs, com abordagem da mencionada temática, foram instaurados no âmbito do CNMP. Já de 18 de setembro de 2017 até 17 de setembro de 2019 foram contabilizadas 24 (vinte e quatro) instaurações da referida espécie⁴³⁶.

A apontada curva ascendente, seja de instaurações, seja de julgamentos pelo Plenário, segundo o que se pode inferir do corpo dos julgados examinados, indica para o emprego cada vez mais exponencial e desenfreado de tais manifestações por meio de redes sociais, que, como visto, por sua maior pulverização de usuários e rápida e ampla disseminação do seu conteúdo, acaba por acarretar maior número de conflitos entre referido direito fundamental e outros direitos, como é o caso dos direitos de personalidade, marcadamente a honra⁴³⁷.

Como já apontava o CNMP em 2016, no julgamento do PAD n. 1.00283/2016-73 (voto do Conselheiro relator), tem sido visto com certa frequência que membros do Ministério Público vêm se valendo especialmente das redes sociais para exercer juízo depreciativo sobre decisões judiciais ou manifestações processuais de outros integrantes da carreira ministerial. A preocupação com o mau uso das redes sociais pelos integrantes da Instituição faz sentido⁴³⁸. Isso porque, das 14 (quatorze) decisões

⁴³⁵ Conforme relação quantitativa de feitos encaminhada, por e-mail, pela Secretaria Processual do CNMP, a pedido deste pesquisador.

⁴³⁶ Conforme relação quantitativa de feitos encaminhada, por e-mail, pela Secretaria Processual do CNMP, a pedido deste pesquisador.

⁴³⁷ Também não se pode deixar de anotar, como possível causa da elevação das instaurações, sem qualquer pretensão de crítica aqui, o grau de discricionariedade conferido ao Corregedor Nacional quanto àquelas demandas cuja natureza entenda relevante, a ponto de instaurar, em assim querendo, de ofício, os PADs respectivos.

⁴³⁸ A despeito disso, também merece atenção a preocupação Cláudio de Oliveira Santos Colnago, advertindo para a necessidade de se evitar, aqui, a tentação comodista da denominada "interpretação retrospectiva", que leva a interpretar atos praticados sob novo contexto social, com a presença maciça da internet, como se tivessem ocorridos fora do ambiente digital (COLNAGO,

do CNMP prolatadas nas gestões dos biênios 2015-2017 e 2017-2019, envolvendo liberdade de expressão de membros do Ministério Público, 09 (nove) foram deflagradas por meio de redes sociais de *internet*, marcadamente as digitais.

Mais: a opção pelo estudo teórico sobre a colisão do direito à liberdade de expressão com direitos de personalidade, como a honra, no que tange ao propósito, especialmente, do estabelecimento de parâmetros seguros quanto aos limites (im)possíveis àquele direito fundamental, encontrou destacada ressonância nos julgados do CNMP recém apreciados. Note-se que, das 14 (quatorze) decisões prolatadas no período e examinadas aqui, 13 (treze) delas envolviam a referida colisão de direitos fundamentais.

Além disso, viu-se que o Plenário daquele Conselho não costuma abordar a livre expressão como direito preferencial *prima facie*; pelo contrário, trata-o na mesma ordem de grandeza constitucional que o direito à honra. No ponto, bem se viu que, a despeito de, não raras vezes, o colegiado valer-se de precedentes do STF em suas decisões administrativo-disciplinares, especialmente para demarcar o caráter relativo dos direitos fundamentais, não chega a enfrentar com maior substancialidade o entendimento da corte constitucional brasileira sobre o caráter preferencial ou não da liberdade de manifestação do pensamento.

Por outro lado, a qualidade de agente político dos membros do Ministério Público costuma ser enfrentada pelos julgados do CNMP de modo implícito - isto é, sem expressa referência nominal a esta qualidade - como fator essencial para um delineamento diferenciado quanto ao controle disciplinar das manifestações daqueles agentes. Pode-se perceber que em 7 (sete) deles o tema foi objeto de algum tipo de apreciação no sentido de influenciar no entendimento da responsabilização ou não do membro processado. A questão é de inegável importância, mormente no caso de se entender por uma valoração mais exigente da livre expressão comparativamente àqueles casos em que o emissor da mensagem se cuida de cidadão sem especial relação com o estado.

A propósito, quanto à proposta apresentada neste estudo, preenchidas determinadas premissas de aplicação da teoria das relações especiais de sujeição (sob um viés jurídico ressignificado à luz da Constituição Federal de 1988), verificou-

Cláudio de Oliveira Santos. **Liberdade de expressão na internet**: desafios regulatórios e parâmetros de interpretação. Salvador: JusPodivm, 2019. p. 143-144).

se que o órgão Plenário do CNMP não costuma levantar o tema na parte da fundamentação de suas decisões. Aliás, apenas no julgamento do PAD n. 1.00055/2019-46 pode-se perceber, como salientado, verdadeiro lastro argumentativo radicado no conteúdo da referida teoria, sendo apontada a relação de pertencimento estatal dos membros do Ministério Público – embora sem mencionar nominal e diretamente tal teoria.

Digno de consideração, igualmente, o fato da Recomendação n. 01/2016 da Corregedoria Nacional⁴³⁹ ter sido objeto utilizada como reforço argumentativo em 5 (cinco) dos julgados analisados⁴⁴⁰, sempre sendo indicado o seu viés não-vinculante.

Sob outra perspectiva, a questão envolvendo os reflexos ou a repercussão das manifestações públicas dos membros do *Parquet* é objeto de constante debate pelo Plenário do CNMP. Nesse sentido, das 14 (quatorze) decisões enfrentadas, em 9 (nove) delas sobrou sobressalente a abordagem do tema. As implicações ou efeitos institucionais dos pronunciamentos dos membros da Instituição reflete aspecto relevante, tanto na linha preconizada pela teoria das relações especiais de sujeição como pelo sistema interamericano de direitos humanos⁴⁴¹.

Ainda que inegável, com base na proposta teórica apresentada aqui, o acerto do colegiado nacional na abordagem dos reflexos do exercício da liberdade de expressão, pelos membros, para o Ministério Público e suas elevadas missões constitucionais – como a garantia da ordem pública e a defesa do regime democrático (esta vista pela óptica da defesa do fortalecimento das instituições de Estado, como o Poder Judiciário), por exemplo –, não se verifica, no ponto específico, ressaltados casos isolados, a desejável densidade argumentativa nas decisões (especialmente as condenatórias) disciplinares do CNMP.

⁴³⁹ Dispõe, dentre outros aspectos, sobre a liberdade de expressão, a vedação da atividade político-partidária, o uso das redes sociais e do e-mail institucional por parte dos Membros do Ministério Público.

⁴⁴⁰ Ressalve-se que o PAD n. 1.00283/2016-73 foi julgado em data anterior à edição da Recomendação n. 01/2016 da Corregedoria Nacional do Ministério Público (BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Processo administrativo disciplinar n. 1.00283/2016-73. **Portal do Conselho Nacional do Ministério Público**, Elo: Sistema Integrado de Processos Eletrônicos, Brasília, 2019. Disponível em: <<https://elo.cnmp.mp.br/pages/consulta.seam#>>. Acesso em: 2 fev. 2020.).

⁴⁴¹ Observa-se que em 7 (sete) dos julgados analisados foi utilizado como razão de decidir, dentre outras, entendimentos provenientes do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, como a Corte Interamericana, a Comissão Interamericana ou dispositivos da Convenção Americana de Direitos Humanos.

Explica-se. A fundamentação, quanto à apontada questão especificamente, costuma vir pautada na utilização de normas abertas – típicas do regime jurídico que, em regra, disciplina os agentes público. A preocupação aqui, pois, é com a suficiente aplicação de tais termos jurídicos indeterminados, evitando-se eventual déficit de justificação. Afinal, tanto para a filosofia analítica como para a filosofia hermenêutica, o sentido é pressuposto de qualquer discurso, destacando-se que a criação de sentido ultrapassa a intenção dos agentes individuais⁴⁴².

Diante disso, não se compactua com o esgotamento das decisões – no atinente aqui aos efeitos ou consequências das manifestações dos membros processados, repise-se – do órgão julgador mediante a mera utilização estratégica de palavras. Vale dizer, “La simple referencia a los textos jurídicos o a outros materiales estrictamente autoritativos nos es suficiente”⁴⁴³. Necessário que se decifre o sentido do uso da linguagem na experiência jurídica, o que demanda tornar o mais claro possível o conteúdo da norma produzida para o caso concreto⁴⁴⁴. Até porque a garantia da autoridade de tais decisões está na sua adequada e suficiente argumentação.

A preocupação com a liberdade de expressão dos membros do Ministério Público – e seus limites juridicamente (im)possíveis na esfera disciplinar – não é em vão; pelo contrário, justifica-se, de modo especial, pelas suas possíveis consequências quando não exercido com a sobriedade exigida pelo cargo ocupado. Ainda que a afetação em concreto e em potencial das finalidades institucionais não costume despontar das decisões do CNMP (a partir da amostragem supra) com maior carga semântica, têm-se como fator de indiscutível importância, como visto até aqui. Não apenas como parâmetro de eventuais restrições a serem impostas, disciplinarmente, à liberdade de expressão dos membros processados, mas para diagnósticos e prognósticos de empoderamento ou enfraquecimento do Ministério Público enquanto instituição de Estado.

⁴⁴² LOPES, José Reinaldo de Lima. Filosofia analítica e hermenêutica: preliminares a uma teoria do direito como prática. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 53, n. 212, p. 203-226, out./dez. 2016. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/528148>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 213.

⁴⁴³ AARNIO, Aulis. La tesis de la única respuesta correcta y el principio regulativo del razonamiento jurídico. **Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho**, Alicante, n. 8, p. 23-38, 1990. Disponível em: <https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/10797/1/Doxa8_01.pdf>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 26.

⁴⁴⁴ FREITAS FILHO, Roberto; SILVA, Frederico Augusto Barbosa de. O judiciário cordial, a violência e a corrupção na América Latina. **Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor**, Brasília, v. 4, n. 1, p. 342-368, jan.-jun. 2017. Disponível em: <<https://bdtd.ucb.br/index.php/REPATS/article/download/8210/pdf>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 13.

Com este foco, viu-se que a autonomia conferida pela Carta Política de 1988 ao *Parquet* é deveras significativa e diferenciada. Todavia, como observa Kerche, a redução de *accountability* político sobre instituições com o grau de autonomia como o do Ministério Público não significa abdicação deste controle. Lembra bem o autor, nesse sentido, que é prerrogativa dos atores democraticamente eleitos aprovar o orçamento da Instituição, ainda que proposto por ela⁴⁴⁵.

Diante disso, não é difícil imaginar, hipoteticamente, situação bastante factível (ainda que, obviamente, não de forma manifesta) na qual, em decorrência de repetidos ataques reconhecidamente abusivos, por membros do *Parquet*, contra instituições de Estado e seus agentes, a Chefia de determinado Ministério Público encontre severos obstáculos à aprovação de proposta orçamentária anual que faça frente às necessidades indispensáveis ao cumprimento das finalidades constitucionais essenciais da Instituição.

Do mesmo modo, excessos comprovados, concernentes à manifestação de pensamento por membros do Ministério Público, tendo em vista a magnitude da Instituição de Estado que apresentam, pode, em tese, vir a fomentar medidas legislativas bastante indesejadas – embora, bem se saiba, pelo caráter permanente e essencial do *Parquet*, verdadeira cláusula pétrea da Constituição Federal brasileira, inviável admitir-se como válida qualquer modificação na essência institucional. Nesse sentido, cite-se a Proposta de Emenda Constitucional n. 58/2019⁴⁴⁶, apresentada a pretexto de viabilizar uma punição mais ágil e desburocratizada dos membros do Ministério Público e de magistrados que venham a incorrer na prática de desvios funcionais e disciplinares, eventuais excessos e “abusos de autoridade”⁴⁴⁷. A proposta, visivelmente, atenta contra a garantia constitucional da vitaliciedade de membros do *Parquet* e do Poder Judiciário, ao permitir a demissão de magistrados e Promotores e

⁴⁴⁵ KERCHE, Fábio. **Virtude e limites**: autonomia e atribuições do Ministério Público no Brasil. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2009. p. 51-53.

⁴⁴⁶ BRASIL. Senado Federal. Proposta de emenda à constituição n. 58, de 2019. Altera os arts. 93, 95, 103-B, 128 e 130-A, para limitar a duração das férias a trinta dias, vedar a adoção da aposentadoria compulsória como sanção disciplinar e prever a demissão, por interesse público, dos magistrados e dos membros do Ministério Público. **Portal do Senado Federal**, Brasília, 2019. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136501>>. Acesso em: 14 jul. 2020.

⁴⁴⁷ ÁVILA, Luciano Coelho. PEC 58/2019: um novo atentado à independência do Ministério Público e do Judiciário. **Jota**, 9 set. 2019. Disponível em: <<https://www.jota.info/carreira/pec-58-2019-um-novo-atentado-a-independencia-do-ministerio-publico-e-do-judiciario-09092019>>. Acesso em: 14 jul. 2020.

Procuradores de Justiça, respectivamente, pelo Conselho Nacional de Justiça e pelo Conselho Superior da Instituição a que o agente político estiver vinculado.

Para além disso, aspecto que mais claramente se evidencia das reflexões realizadas a partir do exame das decisões do CNMP sobre o tema, concerne à imagem do Ministério Público. Por um lado, em razão do próprio carácter constitucional exponencial ao qual guindada a Instituição, essencial ao sistema de Justiça e aos direitos sociais como um todo. Por outro, mas não disjuntivamente àquele prisma, em face do sintomático carácter público da figura de seus agentes e confiabilidade que transmitem em virtude do cargo que ocupam e funções de relevo que desempenham, o que se revela ainda mais presente e perceptível com a massificação das comunicações por meio de redes sociais da *internet*, de fácil e célere pulverização.

São, portanto, espectros de uma mesma preocupação, consistente em velar pelo responsável (e indispensável) exercício do direito à liberdade de expressão pelos membros do Ministério Público, zelando, assim, pela veracidade e confiabilidade das informações de interesse público a serem prestadas. E, assim o fazendo, evitando prejuízos à respeitabilidade social da Instituição e, eventualmente, à ordem pública e ao regime democrático – cuja tutela a Constituição Federal outorgou de modo especial ao Ministério Público.

As preocupações, como as ilustradas acima, não representam, em absoluto, condescendência ou, muito menos, prestígio com qualquer forma – abominável – de tentativa de amordaçar os membros do Ministério Público. Pelo contrário, a necessidade de melhor delineamento dos possíveis limites a serem estabelecidos e aplicados frente a manifestações de presentantes da Instituição, especialmente por meio das redes sociais, não arreda a certeza quanto à indispensabilidade de uma contínua politização destes agentes, que devem, efetivamente, lidar com estruturas sociais concretas nos seus afazeres⁴⁴⁸. Além disso, bem se viu que o direito à informação compõe o direito fundamental à liberdade de expressão, de modo que também é dever da Instituição noticiar seus atos, diretamente ou por meio da imprensa,

⁴⁴⁸ MACHADO, Antônio Alberto. **Ministério Público**: democracia e ensino jurídico. Belo Horizonte: Del Rey, 2000. p. 175-176.

aos cidadãos, porém deve fazê-lo com comedimento de linguagem, sem alarde ou sensacionalismo⁴⁴⁹.

Em não o fazendo com a indispensável e esperada cautela, o exercício do direito fundamental à livre expressão, não raras vezes, atenta contra outros direitos ou valores igualmente fundamentais cuja tutela a Constituição Federal entregou à guarda do Ministério Público, como é o caso da própria ordem jurídica e da democracia. Afinal de contas, os “poderes” públicos encontram-se vinculados aos direitos fundamentais⁴⁵⁰. Dessa forma, aqui se destaca a necessidade de os órgãos correicionais se atentarem para a proteção dos referidos direitos constitucionais, de caráter igualmente fundamental, em conflito com o não menos essencial direito à livre expressão.

No que tange ao espectro de atuação dos órgãos com poder disciplinar sobre a atividade dos membros do *Parquet*, merece ser ressaltada a característica especial, à luz dos estatutos jurídicos que regem a matéria (eg.: Lei n. 8.625/93), da sindicabilidade da conduta não apenas pública como particular daqueles agentes políticos como, aliás, vem reconhecendo o CNMP por seu órgão Plenário. Afinal, pelas garantias, prerrogativas, deveres e vedações que lhes foram conferidos constitucionalmente de modo especial, atuam como verdadeiros representantes da Instituição, o que lhes acarreta maior responsabilidade.

Admitir-se a liberdade irrestrita de manifestação do pensamento dos membros do Ministério Público – cuja missão de garantia dos valores ínsitos ao conteúdo do princípio da dignidade humana, por meio da defesa da ordem jurídica e do regime democrático –, dentro ou fora do exercício das suas atividades funcionais, é reduzir-se a problemática estabelecida a um modelo puramente liberal-individualista, desconectado, portanto, do Estado Democrático de Direito preconizado, desde seu preâmbulo, pela Constituição da República de 1988, expondo a Instituição a riscos institucionais desnecessários e incomensuráveis, que podem comprometer, ademais, o desempenho fiel das caras e amplas funções que lhe foram confiadas.

⁴⁴⁹ SOUZA FILHO, Oscar d’Alva e. O Ministério Público como agente político da soberania do estado democrático e como poder informal da sociedade civil. In: CONGRESSO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 12., 1998, Fortaleza. **Livro de teses**. Fortaleza: CONAMP, 1998. t. 4. p. 1587.

⁴⁵⁰ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet Branco. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 148.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os significativos avanços experimentados pelo Ministério Público, até então em termos infraconstitucionais, foram inseridos e ampliados, de forma expressa e topograficamente estratégica, no texto da atual Constituição Federal de 1988. À Instituição foi outorgado regime jurídico que somente guarda simetria com aquele conferido à magistratura. Nesse sentido, o arcabouço normativo-constitucional basilar do Ministério Público reveste-se de princípios institucionais (unidade, indivisibilidade e independência funcional), além de garantias institucionais (funcional, administrativa e financeira), bem ainda de um plexo de garantias – destacando-se a independência funcional, a vitaliciedade e a inamovibilidade –, prerrogativas e vedações dirigidas a seus membros.

Com tal mecanismo de proteção constitucional, garantidor, em última análise, da independência ministerial, o *Parquet* sobra, normativamente, fortalecido para fazer frente à múltipla gama de atribuições que a Constituição brasileira lhe confiou, sintetizadas na função de verdadeiro garantidor dos direitos fundamentais. Tanto que, como visto, a doutrina situa a Instituição como verdadeira garantia institucional fundamental, com igual *status* constitucional dos direitos fundamentais que se destina a tutelar.

Paralelamente aos referidos aspectos formais, mas não em menor grau de importância, tem-se a dimensão intencional da ação dos seus membros, o que Rogério Bastos Arantes denominou de “voluntarismo político”, sintetizado na ideia básica, que orienta o Ministério Público, de redução do espaço vazio existente entre sociedade e Estado e no deficiente desempenho do sistema político representativo⁴⁵¹.

O Ministério Público, a partir da sua nova e revolucionária formatação promovida pelo constituinte de 1988, passa a ser encarregado do papel de transformação social, com viés claramente protagonista no cenário político – seja judicial ou extrajudicialmente. Vale dizer, “A Carta de 1988 não só confirmou tendências anteriores, como ampliou enormemente as oportunidades de intervenção política do Ministério Público em defesa dos direitos sociais”⁴⁵².

⁴⁵¹ ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério Público e política no Brasil**. São Paulo: Educ; Sumaré: Fapesp, 2002. (Série Justiça). p. 115-119.

⁴⁵² ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério Público e política no Brasil**. São Paulo: Educ; Sumaré: Fapesp, 2002. (Série Justiça). p. 16.

Esse conjunto de características próprias do Ministério Público e seus membros, emanadas diretamente do texto constitucional, conduz à classificação destes, dentre os agentes públicos, na categoria de agentes políticos, já que exercem parcela da soberania do Estado, com ampla liberdade funcional, gozando de garantias e responsabilidades próprias.

Diante disso, ao peculiar regime jurídico conformador da atuação dos membros do Ministério Público na qualidade de agentes políticos, corresponde, simetricamente, sistema de responsabilidade diferenciado – de modo inclusive a preservar a credibilidade e confiabilidade depositadas na Instituição. Esse quadro, evidentemente, traz repercussões significativas também sobre a disciplina jurídica a ser emprestada quanto ao exercício do direito à liberdade de expressão dos mencionados membros.

A livre expressão, consectária da liberdade de pensamento, trata-se de direito (comportamental) fundamental consagrado expressamente na Constituição Federal brasileira em diversos dispositivos, tal como no art. 5º, IV⁴⁵³, guardando estreita relação com o regime democrático e com a dignidade humana. Aliás, por anteceder à própria estrutura estatal, e considerando-se seu amplo âmbito de proteção, bem se viu que o seu exercício não necessita de justificação. Aliás, a possibilidade de sua conformação pelo legislador é bastante reduzida.

A despeito de toda a sua magnitude, há consenso doutrinário e jurisprudencial quanto ao caráter relativo do direito à liberdade de expressão. Nesse sentido, o abuso do direito fundamental, caracterizado por prática ilícita atentatória a outros direitos de mesma essencialidade ou de valoração constitucional relevante, que desborde de preceitos como o de eticidade, pode autorizar a restrição, pontualmente, daquele.

Componente que trouxe ainda mais dificuldades ao equacionamento de situações envolvendo o exercício da liberdade de expressão e seus desdobramentos refere-se à franca utilização das redes sociais de *internet*, consistentes em estruturas virtuais de compartilhamento de mensagens das mais variadas formas (como imagens, opiniões e informações). Trata-se, aliás, de instrumentos bastante ínsitos à denominada sociedade de rede atual, que se caracteriza massivamente pela conexão tecnológica globalizada entre as pessoas.

⁴⁵³ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato.

Não resta dúvida que referidas ferramentas midiáticas potencializaram e democratizaram o alcance da comunicação social – âmbito no qual se insere a liberdade de expressão –, contribuindo, inclusive, para o controle social de instituições e políticas públicas, além de incentivar a livre circulação de ideias. No entanto, trouxeram consigo, até pela velocidade e alcance de sua disseminação, para além de dificuldades de fiscalização quanto aos excessos praticados, multiplicação de colisão do direito à livre expressão com outros direitos igualmente fundamentais.

Tal realidade, por estarem seus membros necessária e positivamente inseridos no mesmo contexto social, conduziu a preocupações no âmbito do Ministério Público, especialmente no sentido de se descortinar alguns parâmetros juridicamente possíveis e aceitáveis quanto aos limites à liberdade de expressão – note-se que, sobre esta temática, mais de 64% dos julgados do CNMP ocorridos nos dois biênios de gestão analisados (2015-2017 e 2017-2019) envolviam manifestações deflagradas por meio de redes sociais.

Diante da inviabilidade (por motivos metodológicos e pela própria amplitude do tema afeto ao dito direito fundamental) do esgotamento do levantamento desses parâmetros, foram eleitos – a partir, especialmente, da realidade normativo-funcional dos membros do Ministério Público e daquilo sobre o que vem decidindo, em termos substanciais, o CNMP em julgamentos de ordem disciplinar – alguns aspectos relevantes atinentes às mencionadas restrições.

A colisão com outros direitos e valores fundamentais é uma dessas hipóteses desenvolvidas na presente pesquisa. Não se cuidando, no geral, as normas que tutelam a liberdade de expressão previstas na Constituição Federal de casos de reserva legal (simples ou qualificada), já que as respectivas e potenciais restrições não foram, em regra, reservadas ao parlamento, as limitações que porventura se façam necessárias decorrem diretamente da sistemática constitucional, desafiando, caso a caso, a *expertise* do intérprete – até porque, como visto, não há falar em direito fundamental ilimitado ou absoluto⁴⁵⁴.

⁴⁵⁴ No ponto, sobreleva recordar que o ato administrativo que, preventivamente, orienta os membros do Ministério Público, inclusive, sobre a utilização de redes sociais é a Recomendação n. 01/2016, de caráter geral e não-vinculativo, já que diverso do ato (normativo) regulamentar. Tal recomendação, aliás, costuma ser utilizada, em caráter complementar, na fundamentação dos julgados disciplinares do CNMP sobre liberdade de expressão, com a ressalva do seu caráter orientador.

Nesse cenário, a interpretação sistemática da Carta Política pode limitar – em caráter excepcional, insista-se – a livre expressão em caso de exercício colidente e arbitrário da liberdade. Tudo com a indispensável aferição, concretamente, da proporcionalidade da relação entre os meios interventivos e os fins estatais almejados. Dentre os conflitos que não raras vezes ocorrem a partir de manifestações dos membros do Ministério Público, notadamente pelas mídias sociais, estão aqueles com os direitos da personalidade, como a honra. Aliás, bem se viu que quase a totalidade (à exceção de um) dos julgamentos de mérito de PADs, ocorridos dos referidos biênios de gestão do CNMP, cuidou da apreciação de casos envolvendo o exercício de liberdade de expressão em colisão com o direito ao patrimônio moral de terceiros.

Tais direitos de personalidade, centrados num dos pilares da Constituição da República brasileira, qual seja, a dignidade humana (art. 1º, III), experimentaram (e seguem experimentando) uma releitura do Direito Civil a partir das normas constitucionais, na perspectiva de, em sendo algo intrínseco a todo ser humano, destinarem-se justamente à satisfação doutros direitos. Com a Carta Política de 1988, portanto, os direitos de personalidade são alavancados, o que é feito sob a lógica existencial da pessoa humana⁴⁵⁵.

Para além disso, o princípio da dignidade humana informa o conteúdo do direito constitucional à fraternidade, determinante do dever de respeito nas relações interpessoais, que se pretendem harmônicas. O conteúdo da fraternidade, aliás, concretiza-se quando cada um, no desempenho do seu papel social, reconhece a existência e dignidade do outro, sendo tratado de forma individual conforme suas necessidades e fins próprios⁴⁵⁶.

Diante disso, não se desconhecendo o dissenso que impera sobre esta questão, ressalvado o aspecto preferencial de natureza temporal – este sim reconhecido na

⁴⁵⁵ Conforme se extrai do magistério de Reynaldo Soares da Fonseca, não se pode jamais perder de vista a importância axiológica do princípio da dignidade para o ordenamento constitucional brasileiro, no qual funcionaliza-se como fundamento do Estado e como condição de objetivo essencial do Poder Público (FONSECA, Reynaldo Soares da. **O princípio constitucional da fraternidade**: seu resgate no sistema de justiça. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019. p. 83).

⁴⁵⁶ JABORANDY, Clara Cardoso Machado. **A fraternidade no direito constitucional brasileiro**: um instrumento para proteção de direitos fundamentais transindividuais. 2016. 204 f. Tese (Doutorado em Direito)—Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu, Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/20048>>. Acesso em: 17 set. 2020. p. 71.

ADPF n. 30⁴⁵⁷ –, não se vislumbra preferência em abstrato (*preferred position*) do direito à liberdade de expressão sobre os direitos da personalidade, tendo em vista, inclusive, o princípio da unidade constitucional e a horizontalidade que caracteriza os direitos fundamentais. Esta tem sido, aliás, a linha adotada pelo CNMP nos julgamentos de processos disciplinares envolvendo o tema da liberdade de expressão, com base nos dois biênios de análise supramencionados.

Ademais, o próprio sentido essencialmente plural da democracia pressupõe convívio harmônico com outros direitos e valores estribados na dignidade humana. Aliás, o já mencionado princípio constitucional da fraternidade traz consigo justamente a ideia de que cada membro da sociedade abra mão de parcela da sua liberdade, em nome de uma causa unificante.

No caso de manifestações emitidas por agentes políticos, como os membros do Ministério Público ou os magistrados, eventual ofensa à honra ou imagem alheias sobra facilmente potencializada, na medida em que a dignidade do cargo e a imagem institucional podem sobrar arranhadas, o que deve ser levado em consideração quando da apuração da responsabilidade administrativo-disciplinar do Promotor ou Procurador envolvido.

Disso, já se percebe que a moldura constitucional à qual envolta a Instituição do Ministério Público reclama olhar diferenciado quanto ao direito fundamental à liberdade de expressão. Isso porque, pela relação diferenciada de pertencimento dos agentes ministeriais com o Estado, com o qual mantêm relação ampliada e submissão a regime jurídico especial, revela-se possível, excepcionalmente, a restrição – nunca o afastamento – do direito fundamental de que são titulares.

Para que isso se afigure juridicamente sustentável, propõe-se uma leitura ressignificada da teoria das relações especiais de sujeição, com inarredável observância das balizas constitucionais e legais, de modo que se revelam inaceitáveis, no atual estágio do Estado Democrático de Direito, decisões administrativas divorciadas daqueles parâmetros. Nesse sentido, para admitir-se, concretamente, limitação da livre expressão dos membros do Ministério Público, necessário que sejam analisados e devidamente evidenciados, real e potencialmente, os gravames à dignidade da Instituição que apresentam – cujas finalidades constitucionais

⁴⁵⁷ Há, contudo, como visto, decisões monocráticas do Supremo Tribunal Federal indicando a preferência *prima facie* do direito à liberdade de expressão.

consubstanciam-se em verdadeiras garantias da ordem jurídica e do regime democrático.

No ponto, a partir dos julgados examinados, verifica-se que, embora o CNMP não se valha expressamente, como razões de decidir, da mencionada teoria das relações especiais de sujeição, traz, habitualmente, considerações (explícitas ou implícitas) sobre o caráter diferenciado do regime jurídico institucional do Ministério Público e, nesse contexto, da qualidade de agentes políticos dos membros da Instituição como fator de influência para um tratamento distinto quanto ao alcance da liberdade de manifestação de pensamento e seus limites possíveis.

Nada obstante, no que respeita, precisamente, à análise disciplinar dos reflexos, concretos e potenciais, pelo CNMP, das manifestações dos membros do *Parquet* à própria Instituição do Ministério Público, constata-se que as decisões apreciadas, em regra, carecem de maior densificação semântica quanto aos termos jurídicos indeterminados empregados (e que caracterizam, aliás, os estatutos jurídicos ministeriais aplicáveis aos membros processados), como “dignidade do cargo”, “dignidade das funções” e “prestígio da Justiça”.

A par disso, do Sistema Interamericano de Direitos Humanos também despontam parâmetros bastantes sólidos e pertinentes quanto aos agentes públicos – seja na qualidade de destinatários ou receptores das manifestações, seja como emissores da comunicação. Sob aquele viés, pode-se perceber, sem dificuldades, que a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) entende que, por múltiplas razões (como a maior facilidade de acesso aos meios de comunicação e preocupação com os riscos da autocensura de indivíduos e veículos de comunicação), exige-se dos agentes públicos maior nível de tolerância às críticas e outros pronunciamentos que lhes são dirigidos.

Por outro lado – e aqui reside a maior afinidade com o problema de pesquisa apresentado –, a CIDH, claramente, confere tratamento diferenciado aos agentes públicos, especialmente aos aqui denominados agentes políticos, estabelecendo alguns deveres específicos que devem por eles ser observados em suas declarações públicas, tais como: dever constatação razoável dos fatos que fundamentam os pronunciamentos; dever de valorar o contexto no qual expedidas as manifestações; e dever de assegurar-se de que as mensagens divulgadas não interfiram na independência e na autonomia das autoridades judiciais. Digno de nota, ainda, a partir

do que se extrai da jurisprudência da referida Corte Interamericana, que o interesse público envolto na manifestação exarada também deve ser apreciado, servido como baliza essencial na definição da (im)possibilidade de limitação, em concreto, da liberdade de expressão.

Segundo o apurado das decisões do CNMP examinadas, por vezes, aquele órgão de controle externo vale-se dos parâmetros estabelecidos pela CIDH quanto à livre expressão dos agentes públicos⁴⁵⁸. Isso permite a inferência de que o CNMP, em linhas gerais, impõe (ou pelo menos admite) tratamento diferenciado quanto ao exercício da liberdade de expressão por membros do Ministério Público em comparação com demais cidadãos sem vínculo de sujeição ou mesmo à grande massa de servidores públicos que não se apresentam sob a roupagem de “agentes políticos”.

Assim, com adoção das balizas por último explicitadas, possível concluir que quanto aos membros do Ministério Público, enquanto agentes políticos, o grau de exigência no que tange ao conteúdo e forma como explicitadas as suas manifestações é, deveras, diferenciado comparativamente aos demais servidores públicos em geral e, mais ainda, aos cidadãos sem vínculo público-funcional. Portanto, pela envergadura jurídico-constitucional conferida à Instituição e às atividades desempenhadas por seus presentantes – dentre as quais a de garantidora do adequado e harmônico funcionamento das Instituições de Estado⁴⁵⁹ –, a distinção comportamental no concernente às manifestações exaradas, que não raras vezes se dirigem a instituições e autoridades públicas, justifica o apontado tratamento diferenciado.

A propósito, a relação entre a autonomia institucional e independência funcional outorgados ao Ministério Público e seus indissociáveis reflexos na postura dos membros do Ministério Público é bem esclarecida por Antônio Winkert Souza:

Essa sensação de autonomia e independência gera reflexo direto na postura dos membros do Ministério Público. Cada agente incorpora essa envergadura

⁴⁵⁸ Sem, entretanto, adentrar à apreciação do interesse público ou não do conteúdo divulgado pelo membro do Ministério Público, o que se afiguraria relevante.

⁴⁵⁹ Conforme salientado por Oscar d’Alva e Souza Filho, “O MP nos termos do Estatuto Político da Carta Magna de 1988 tem como função necessária e institucional a defesa política e jurídica do Estado Democrático de Direito, bem como o livre e correto funcionamento dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário” (SOUZA FILHO, Oscar d’Alva e. O Ministério Público como agente político da soberania do estado democrático e como poder informal da sociedade civil. In: CONGRESSO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 12., 1998, Fortaleza. **Livro de teses**. Fortaleza: CONAMP, 1998. t. 4. p. 1592).

no seu modo de agir. E não é outro sentido que dele esperam as pessoas de bem e que, civicamente, querem ajudar a movimentar a roda civilizatória⁴⁶⁰.

Portanto, o agir dos membros da Instituição, não apenas naquilo que decorre da sua atuação processual ou procedimental, mas também em suas atividades na esfera privada – ambas subsumidas, por comandos legais, ao controle disciplinar (interno e externo) –, deve estar adstrito aos preceitos éticos dos estatutos especiais da carreira de cada Ministério Público, como o de manter conduta ilibada pública e particular, e tratar com urbanidade as partes, os advogados e os juízes, as testemunhas e os servidores da Justiça^{461 462}. Afinal, quando uma autoridade pública, como magistrados e membros do Ministério Público, emite uma opinião, assim o faz para além de expressar sentimento pessoal, ostentando, inevitavelmente, uma carga simbólica oriunda de sua honorável atividade⁴⁶³.

Em outros termos, conforme ponderado por Jorge Miranda, os valores da liberdade e da igualdade devem ser encarnados e concretizados num contexto de cidadania responsável por todos, representantes e representados, com observância do dever, dentre outros, do respeito mútuo e da boa-fé, ressaltando, ainda, o doutrinador português que

Não basta à democracia ancorar-se no Estado de Direito. Torna-se necessário que se alicerce na ética republicana (tomamos aqui república na acepção literal de “res pública”, de coisa pública, norteadas pelo bem comum e pelo cumprimento dos deveres correspondentes)⁴⁶⁴.

⁴⁶⁰ SOUZA, Antônio Winkert. **Um Ministério Público polivalente**: vocação, perfil e instrumental para a devesa dos valores relevantes da sociedade. Belo Horizonte: Del Rey, 2019. p. 30.

⁴⁶¹ SOUZA, Antônio Winkert. **Um Ministério Público polivalente**: vocação, perfil e instrumental para a devesa dos valores relevantes da sociedade. Belo Horizonte: Del Rey, 2019. p. 155-156.

⁴⁶² No caso do Poder Judiciário, o Código de Ética da Magistratura prevê expressamente em seu art. 39 preocupação com o comportamento dos magistrados quanto a eventuais práticas atentatórias a pessoas ou instituições: “É atentatório à dignidade do cargo qualquer ato ou comportamento do magistrado, no exercício profissional, que implique discriminação injusta ou arbitrária de qualquer pessoa ou instituição”. (BRASIL. Código de ética da magistratura. **Portal do Conselho Nacional de Justiça**, Brasília, 2008. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/codigo-de-etica-da-magistratura/>>. Acesso em: 10 ago. 2020.)

⁴⁶³ ACCIOLY, Leonardo. Manifestações de membros do MP: liberdade de expressão e respeito ao cargo. **Revista Consultor Jurídico**, 26 jan. 2019. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2019-jan-26/leonardo-acciolly-manifestacoes-publicas-membros-mp>>. Acesso em: 11 ago. 2020.

⁴⁶⁴ MIRANDA, Jorge. Ética republicana e cidadania solidária. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 73, p. 229-231, jul./set. 2019. Disponível em: <<https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1474088/Jorge+Miranda.pdf>>. Acesso em: 17 set. 2020. p. 229.

Assim, manifestações do pensamento dos mencionados membros que se revelem abusivas, como as reveladoras de “satanização de pessoas ou instituições”⁴⁶⁵, não se encontram agasalhadas pelo Direito, reclamando, portanto, a responsabilização disciplinar do emissor. Isso porque a típica função de Instituição de proteção das liberdades públicas⁴⁶⁶ impõe grau de responsabilidade social mais acentuado dos membros do Ministério Público, o que alcança, logicamente, suas opiniões e, de forma especial, o modo como são expressadas ao público. O grande desafio dos membros do Ministério Público, portanto, na temática, parecer ser o efetivo e indispensável uso da liberdade de expressão, especialmente por meio da atividade jornalística ou pelas mídias sociais, com comedimento e responsabilidade⁴⁶⁷.

Nessa perspectiva, se é certo que a liberdade de expressão é elemento fundamental para o regime democrático, não se pode perder de vista que a democracia é forma de organização do Estado destinada a garantir minimamente, além de um *status libertatis* mínimo, a convivência plural⁴⁶⁸. Daí a justificar-se, a par da defesa da ordem jurídica, também sob a óptica da missão constitucional da defesa do regime democrático, a necessidade do estabelecimento – desde que observados parâmetros razoáveis e sólidos a respeito, como os que se pretendeu desenvolver no presente estudo –, sempre em concreto e *a posteriori*, de limites ao exercício da liberdade de expressão dos membros do Ministério Público.

Dessa forma, sendo o Ministério Público, por mandamento constitucional, defensor do regime democrático, e sabendo-se da função do Direito de estabilização de expectativas comportamentais⁴⁶⁹, sintomático terem seus membros o dever ético-jurídico de conduta pública e privada representativa de respeito a pessoas e instituições.

⁴⁶⁵ Expressão cunhada por Reynaldo Soares da Fonseca (FONSECA, Reynaldo Soares da. **O princípio constitucional da fraternidade: seu resgate no sistema de justiça**. Belo Horizonte: D’Plácido, 2019. p. 109).

⁴⁶⁶ MAZZILLI, Hugo Nigro. **Introdução ao Ministério Público**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 68.

⁴⁶⁷ Cf. *mutatis mutandis*, CARVALHO, Luis Gustavo Grandinetti Castanho de. O Ministério Público e a mídia. **Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, Curitiba, v. 7, n. 12, p. 33-50, jan.-jun. 2015. Disponível em: <<http://abdconst.com.br/revista13/ministerioLuis.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2020. p. 35.

⁴⁶⁸ BRANCO, Gerson Luiz Carlos. Hannah Arendt e o direito de resistência em uma ordem democrática. In: MACEDO, Elaine Harzheim Macedo; OHLWEILER, Leonel; STEINMETZ, Wilson (Orgs.). **Direitos fundamentais**. Canoas: Ulbra, 2007. p. 76-77.

⁴⁶⁹ FONSECA, Reynaldo Soares da. **O princípio constitucional da fraternidade: seu resgate no sistema de justiça**. Belo Horizonte: D’Plácido, 2019. p. 47.

Não se trata, absolutamente, de compactuar-se com a abominável ideia de “mordança” aos referidos membros⁴⁷⁰. Pelo contrário, o dever de informar, fomentando o exercício da cidadania, decorre do próprio plexo de atribuições conferidas constitucionalmente ao Ministério Público e, ademais, encontra-se abrigado, como visto, na compreensão extensiva do direito à livre expressão.

A par disso, a busca pelo desvelamento de parâmetros constitucionalmente sustentáveis mais claros quanto às excepcionais e eventuais restrições ao direito de livre expressão, de que são titulares os membros do Ministério Público, contribui para uma maior segurança jurídica destes agentes no desempenho de seu papel (comunicativo inclusive) de defensor dos direitos fundamentais. Ademais, o aperfeiçoamento da uniformidade da atividade decisória disciplinar do CNMP facilita a identificação daquelas hipóteses em que o exercício da liberdade de expressão se revela positivo e recomendável, ou, diferentemente, gravoso à imagem e confiabilidade institucionais, bem como, em última análise, ao adequado desempenho das caras e amplas atribuições ministeriais que lhe foram confiadas pela Constituição Federal de 1988.

⁴⁷⁰ Nunca é demais registrar aqui a tentativa de inserção no texto constitucional, pela PEC n. 96/1992 (popularmente conhecida como proposta da “mordança”), da relatoria da Deputada Zulaiê Cobra Ribeiro (PSDB-SP), de vedação aos magistrados e membros do Ministério Público de “revelar ou permitir indevidamente que cheguem ao conhecimento de terceiro ou aos meios de comunicação fatos ou informações de que tenham ciência em razão do cargo e que violem o sigilo legal, a intimidade, a vida privada, a imagem e a honra das pessoas”. (BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Especial. Parecer à proposta de emenda à constituição n. 96-A, de 1992, que “Introduz modificações na estrutura do Poder Judiciário” e apensadas. Reformulação parcial de voto. Relatora: Dep. Zulaiê Cobra. **Portal da Câmara dos Deputados**, Brasília, 1992. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0019991214SA2090000.PDF#page=420>>. Acesso em: 11 ago. 2020). Como salientado por Rogério Bastos Arantes, ao comentar a denominada “mordança” vertida da referida PEC – que acabou rejeitada em votação realizada em 22 de março de 2000 –, “Tomar público atos e informações através da imprensa tem sido um recurso indispensável para a sustentação das iniciativas de promotores e procuradores.” (ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério Público e política no Brasil**. São Paulo: Educ; Sumaré: Fapesp, 2002. (Série Justiça). p. 266).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AARNIO, Aulis. La tesis de la única respuesta correcta y el principio regulativo del razonamiento jurídico. **Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho**, Alicante, n. 8, p. 23-38, 1990. Disponível em: <https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/10797/1/Doxa8_01.pdf>. Acesso em: 13 set. 2020.

ABADE, Denise Neves. O membro do Ministério Público como agente político. **Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União**, Brasília, ano 2, n. 7, p. 39-47, abr./jun. 2003. Disponível em: <<http://boletimcientifico.escola.mpu.mp.br/boletins/boletim-cientifico-n.-7-abril-junho-de-2003/o-membro-do-ministerio-publico-como-agente-politico>>. Acesso em: 13 set. 2020.

ACCIOLY, Leonardo. Manifestações de membros do MP: liberdade de expressão e respeito ao cargo. **Revista Consultor Jurídico**, 26 jan. 2019. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2019-jan-26/leonardo-accioly-manifestacoes-publicas-membros-mp>>. Acesso em: 11 ago. 2020.

ACIOLI, Thiago. Whatsapp pode ser considerado uma rede social? **Publicitários Social Club**, 30 abr. 2015. Disponível em: <<https://medium.com/publicitariossocialclub/whatsapp-pode-ser-considerado-uma-rede-social-22a7ed09483a>>. Acesso em: 13 set. 2020.

ACKERMAN, Bruce. **A nova separação dos poderes**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

ADAMY, Pedro Augustin. **Renúncia ao direito fundamental**. São Paulo: Malheiros, 2011.

_____. Direitos fundamentais e as relações especiais de sujeição. **Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília**, Brasília, v. 8, n. 1, p. 360-376, 2018. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/download/4644/3707>>. Acesso em: 13 set. 2020.

ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério Público e política no Brasil**. São Paulo: Educ; Sumaré: Fapesp, 2002. (Série Justiça).

ASSUNÇÃO, Leandro Garcia Algarte. Algumas notas sobre o exercício de liberdade de expressão do pensamento: parte II. **Escrever para Entender**, 29 ago. 2019. Disponível em: <<https://osproblemasdafilosofiadodireito.blogspot.com/2019/08/>>. Acesso em: 9 ago. 2020.

ÁVILA, Luciano Coelho. PEC 58/2019: um novo atentado à independência do Ministério Público e do Judiciário. **Jota**, 9 set. 2019. Disponível em:

<<https://www.jota.info/carreira/pec-58-2019-um-novo-atentado-a-independencia-do-ministerio-publico-e-do-judiciario-09092019>>. Acesso em: 14 jul. 2020.

BALKIN, Jack M. O futuro da liberdade de expressão na era digital. In: SAMPAIO, José Adércio Leite (Coord.). **Liberdade de expressão no século XXI**. Belo Horizonte: Del Rey, 2016.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

BARBUGIANI, Fernando Augusto Sormani. **As recomendações administrativas do Ministério Público como instrumento de prevenção e solução de conflitos transindividuais**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

BARROS, Cláudio. Abusos e omissões do Ministério Público e de seus membros. In: RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (Org). **Ministério Público: reflexões sobre princípios e funções institucionais**. São Paulo: Atlas, 2010.

BARROSO, Luís Roberto. Colisão entre liberdade de expressão e direitos da personalidade: critérios de ponderação: interpretação constitucionalmente adequada do código civil e da lei de imprensa. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 235, p. 1-36, jan./mar. 2004. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45123>>. Acesso em: 13 set. 2020.

BENTO, Leonardo Valles. Parâmetros internacionais do direito à liberdade de expressão. **Revista de Informação Legislativa (RIL)**, Brasília, v. 53, n. 210, p. 93-115, abr./jun. 2016. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/522900>>. Acesso em: 13 set. 2020.

BINENBOJM, Gustavo. **A nova jurisdição constitucional brasileira: legitimidade democrática e instrumentos de realização**. 4. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BRANCO, Gerson Luiz Carlos. Hannah Arendt e o direito de resistência em uma ordem democrática. In: MACEDO, Elaine Harzheim Macedo; OHLWEILER, Leonel; STEINMETZ, Wilson (Orgs.). **Direitos fundamentais**. Canoas: Ulbra, 2007.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Aspectos de teoria geral dos direitos fundamentais. In: MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; _____. **Hermenêutica constitucional e direitos fundamentais**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Especial. Parecer à proposta de emenda à constituição n. 96-A, de 1992, que "Introduz modificações na estrutura do Poder Judiciário" e apensadas. Reformulação parcial de voto. Relatora: Dep. Zulaie Cobra. **Portal da Câmara dos Deputados**, Brasília, 1992. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0019991214SA2090000.PDF#page=420>>. Acesso em: 11 ago. 2020.

BRASIL. Código de ética da magistratura. **Portal do Conselho Nacional de Justiça**, Brasília, 2008. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/codigo-de-etica-da-magistratura/>>. Acesso em: 10 ago. 2020.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Resolução n. 305, de 17 de dezembro de 2019. Estabelece os parâmetros para o uso das redes sociais pelos membros do Poder Judiciário. **Portal do Conselho Nacional de Justiça**, Brasília, 2019. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3124>>. Acesso em: 12 set. 2020.

_____. Conselho Nacional do Ministério Público. Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais. Procedimento interno de comissão n. 0.00.000.000101/2018-18. Edital n. 1/2019. Edital para recebimento de sugestões: liberdade de expressão dos membros do Ministério Público brasileiro. **Portal do Conselho Nacional do Ministério Público**, Brasília, 8 fev. 2019. Disponível em <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/direto/liberdade_de_express%C3%A3o.pdf>. Acesso em 24 jan. 2020.

_____. _____. _____. Procedimento interno de comissão n. 0.00.000.000101/2018-18. Edital de convocação para audiência pública. **Portal do Conselho Nacional do Ministério Público**, Brasília, 27 mar. 2019. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/documentos/Edital_liberdade_expressao.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2020.

_____. _____. Corregedoria Nacional. Recomendação de caráter geral CN-CNMP n. 1, de 3 de novembro de 2016. Dispõe sobre a liberdade de expressão, a vedação da atividade político-partidária, o uso das redes sociais e do e-mail institucional por parte dos Membros do Ministério Público... **Portal do Conselho Nacional do Ministério Público**, Brasília, 2016. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomenda%C3%A7%C3%A3o_-_03-11-2016_doc_final1_1.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2020.

_____. _____. Emenda regimental n. 19, de 24 de setembro de 2018. Altera os arts. 77, §§ 2º e 3º, e 90, e acrescenta §4º ao art. 77 do Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público, para modificar regra que estabelece o início da contagem do prazo para a conclusão do processo administrativo disciplinar. **Portal do Conselho Nacional do Ministério Público**, Brasília, 2018. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/component/normas/norma/6175>>. Acesso em: 2 fev. 2020.

_____. _____. Enunciado n. 6, de 28 de abril de 2009. Dispõe sobre a impossibilidade de revisão e desconstituição dos atos relativos à atividade-fim do Ministério Público. **Portal do Conselho Nacional do Ministério Público**, Brasília, 2009. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/124/&highlight=WyJhdGl2aWRhZGUtZmltIl0=>>. Acesso em: 22 jan. 2020.

_____. _____. Portaria CNMP-PRESI n. 48, de 28 de abril de 2016. Aprova o Manual Prático de Padronização de Atos do Conselho Nacional do Ministério

Público. **Portal do Conselho Nacional do Ministério Público**, Brasília, 28 abr. 2016. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Portarias_Presidencia_nova-versao/2016/2016.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Processo administrativo disciplinar n. 1.00283/2016-73. **Portal do Conselho Nacional do Ministério Público**, Elo: Sistema Integrado de Processos Eletrônicos, Brasília, 2019. Disponível em: <<https://elo.cnmp.mp.br/pages/consulta.seam#>>. Acesso em: 2 fev. 2020.

_____. _____. Processo administrativo disciplinar n. 1.00481/2018-17. Relator: Lauro Machado Nogueira. Brasília, 24 de setembro de 2019. **Portal do Conselho Nacional do Ministério Público**, Elo: Sistema Integrado de Processos Eletrônicos, Brasília, 2019. Disponível em: <<https://elo.cnmp.mp.br/pages/consulta.seam#>>. Acesso em: 2 fev. 2020.

_____. _____. Processo administrativo disciplinar n. 1.00391/2018-26. Relator: Silvio Roberto Oliveira de Amorim Junior. Brasília, 25 de junho de 2019. **Portal do Conselho Nacional do Ministério Público**, Elo: Sistema Integrado de Processos Eletrônicos, Brasília, 2019. Disponível em: <<https://elo.cnmp.mp.br/pages/consulta.seam#>>. Acesso em: 2 fev. 2020.

_____. _____. Processo administrativo disciplinar n. 1.00077/2018-52. Relator: Sebastião Vieira Caixeta. Brasília, 10 de abril de 2018. **Portal do Conselho Nacional do Ministério Público**, Elo: Sistema Integrado de Processos Eletrônicos, Brasília, 2018. Disponível em: <<https://elo.cnmp.mp.br/pages/consulta.seam#>>. Acesso em: 2 fev. 2020.

_____. _____. Proposta de Enunciado que visa a pacificar e a expressar o direito de manifestação pública e objetiva dos membros do Ministério Público a respeito dos fatos que estiverem sob sua investigação... **Portal do Conselho Nacional do Ministério Público**, Brasília, 2016. Disponível em <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/proposicoes_apresentadas/2016/Proposicao%20-%20Enunciado_-_Redes_SociaisDEF.pdf>. Acesso em 24/01/2020.

_____. _____. Reclamação disciplinar n. 1.00219/2016-83. Relator: Claudio Henrique Portela do Rego. Decisão monocrática, Brasília, 7 jun. 2016. **Portal do Conselho Nacional do Ministério Público**, Elo: Sistema Integrado de Processos Eletrônicos, Brasília, 2016. Disponível em: <<https://elo.cnmp.mp.br/pages/consulta.seam#>>. Acesso em: 30 jan. 2020.

_____. _____. Reclamação disciplinar n. 1.00212/2019-78. Relator: Orlando Rochadel Moreira. Voto do corregedor nacional, Brasília, 10 set. 2019. **Portal do Conselho Nacional do Ministério Público**, Elo: Sistema Integrado de Processos Eletrônicos, Brasília, 2019. Disponível em: <<https://elo.cnmp.mp.br/pages/consulta.seam#>>. Acesso em: 30 jan. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Recomendação n. 58, de 5 de julho de 2017. Estabelece a Política Nacional de Comunicação Social do Ministério Público brasileiro. **Portal do Conselho Nacional do Ministério Público**, Brasília, 2017. Disponível em:

<<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-058.pdf>>. Acesso em: 24 jan. 2020.

_____. _____. Resolução n. 92, de 13 de março de 2013. Aprova o novo Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público e dá outras providências. **Portal do Conselho Nacional do Ministério Público**, Brasília, 2013. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/46/>>. Acesso em: 7 ago. 2020.

_____. Constituição (1967). Emenda constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. **Portal da Legislação**, Brasília, 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67EMC69.htm>. Acesso em: 13 set. 2020.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Portal da Legislação**, Brasília, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 13 set. 2020.

_____. Decreto legislativo n. 89, de 3 de dezembro de 1998. Aprova a solicitação de reconhecimento da competência obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos... **Portal da Câmara dos Deputados**, Brasília, 1998. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1998/decretolegislativo-89-3-dezembro-1998-369634-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 13 set. 2020.

_____. Lei n. 11.372, de 28 de novembro de 2006. Regulamenta o § 1º do art. 130-A da Constituição Federal, para dispor sobre a forma de indicação dos membros do Conselho Nacional do Ministério Público oriundos do Ministério Público e criar sua estrutura organizacional e funcional, e dá outras providências. **Portal da Legislação**, Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11372.htm>. Acesso em: 13 set. 2020.

_____. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Portal da Legislação**, Brasília, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8069.htm>. Acesso em: 13 set. 2020.

_____. Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. **Portal da Legislação**, Brasília, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Leis/L8625.htm>. Acesso em: 13 set. 2020.

BRASIL. Proposta de emenda à constituição n. 291/2013, apensada à proposta de emenda à constituição n. 505/2010. Altera os arts. 93, 103-B, 128 e 130-A da Constituição Federal para regulamentar o regime disciplinar da magistratura e do Ministério Público. **Portal da Câmara dos Deputados**, Brasília, 2013. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1113722&filename=PEC+291/2013>. Acesso em: 13 jan. 2020.

_____. Senado Federal. Projeto de lei n. 2.630, de 2020. Lei das Fake News. **Portal do Senado Federal**, Brasília, 2020. Disponível em:

<<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141944>>. Acesso em: 6 jun. 2020.

_____. _____. Proposta de emenda à constituição n. 58, de 2019. Altera os arts. 93, 95, 103-B, 128 e 130-A, para limitar a duração das férias a trinta dias, vedar a adoção da aposentadoria compulsória como sanção disciplinar e prever a demissão, por interesse público, dos magistrados e dos membros do Ministério Público. **Portal do Senado Federal**, Brasília, 2019. Disponível em:

<<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136501>>. Acesso em: 14 jul. 2020.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Quarta Turma. Recurso especial n. 1.500.676/DF. Relator: Min. Marco Buzzi. Brasília, 12 de fevereiro de 2015. **Portal do Superior Tribunal de Justiça**, Brasília, 24 fev. 2015. Disponível em:

<https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?num_registro=201401994643&aplicacao=processos.ea>. Acesso em: 2 ago. 2020.

_____. _____. Quinta Turma. Recurso especial n. 1.640.084/SP. Relator: Min. Ribeiro Dantas. Brasília, 15 de dezembro de 2016. **Portal do Superior Tribunal de Justiça**, Brasília, 1º fev. 2017. Disponível em:

<https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201600321060&dt_publicacao=01/02/2017>. Acesso em: 12 jun. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n. 6.293/DF. Relator: Min. Alexandre de Moraes. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 2020. Disponível em:

<<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5838900>>. Acesso em: 12 set. 2020.

_____. _____. Decisão monocrática. Mandado de segurança n. 36.875/DF. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, 6 de março de 2020. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 11 mar. 2020. Disponível em:

<<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342585678&ext=.pdf>>. Acesso em: 12 set. 2020.

_____. _____. Decisão monocrática. Mandado de segurança n. 33.347/DF. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, 26 de outubro de 2017. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 30 out. 2017. Disponível em:

<www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000170393&base=baseMonocraticas>. Acesso em: 2 fev. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão monocrática. Mandado de segurança n. 32.722/DF. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, 26 de outubro de 2017. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 2017. Disponível em: <www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000328626&base=baseMonocraticas>. Acesso em: 2 fev. 2020.

_____. _____. Decisão monocrática. Medida cautelar na petição n. 9.067/DF. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 17 de agosto de 2020. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 19 ago. 2020. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Pet9067liminar.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2020.

_____. _____. Decisão monocrática. Reclamação n. 18.566/SP. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 12 de novembro de 2018. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 16 nov. 2018. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339057764&ext=.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2020.

_____. _____. Decisão monocrática. Reclamação n. 18.638/CE. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasil, 2 de maio de 2018. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 4 maio 2018. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=314268384&ext=.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2020.

_____. _____. Decisão monocrática. Reclamação n. 30.105/PA. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, 27 de novembro de 2018. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 29 nov. 2018. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339136315&ext=.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2020.

_____. _____. Medida cautelar na reclamação n. 18.638/CE. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, 17 de setembro de 2014. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, 19 set. 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RCL18638.pdf>>. Acesso em: 29 nov. 2019.

_____. _____. Primeira Turma. Agravo regimental em mandado de segurança n. 28.810/DF. Relator: Min. Luiz Fux. Julgamento, Brasília, 24 de novembro de 2015. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 10 dez. 2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9957461>>. Acesso em: 2 fev. 2020.

_____. _____. Primeira Turma. Reclamação n. 22.328/RJ. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, 6 de março de 2018. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 10 maio 2018. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14784997>>.
Acesso em: 13 set. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Segunda Turma. Agravo regimental em mandado de segurança n. 34.685/RR. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgamento, Brasília, 28 de novembro de 2017. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 23 mar. 2018. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14544933>>.
Acesso em: 2 fev. 2020.

_____. _____. Segunda Turma. Embargos de declaração no recurso extraordinário com agravo n. 891.647/SP. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 15 de setembro de 2015. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 21 set. 2015. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9412755>>.
Acesso em: 13 set. 2020.

_____. _____. Segunda Turma. *Habeas corpus* n. 141.949/DF. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, 13 de março de 2018. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 23 abr. 2018. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14700730>>.
Acesso em: 13 set. 2020.

_____. _____. Tribunal Pleno. Ação de descumprimento de preceito fundamental n. 130/DF. Relator: Min. Ayres Britto. Brasília, 30 abr. 2009. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 6 nov. 2009. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=605411>>.
Acesso em: 13 set. 2020.

_____. _____. Tribunal Pleno. Ação de descumprimento de preceito fundamental n. 482/DF. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, 3 de março de 2020. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 12 mar. 2020. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752208101>>.
Acesso em: 4 ago. 2020.

_____. _____. Tribunal Pleno. Ação de descumprimento de preceito fundamental n. 548/DF. Relator: Min. Carmem Lúcia. Brasília, 15 de maio de 2020. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 9 jun. 2020. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752896813>>.
Acesso em: 13 set. 2020.

_____. _____. Tribunal Pleno. *Habeas corpus* n. 82.424/RS. Relator: Min. Moreira Alves. Brasília, 17 de setembro de 2003. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 19 mar. 2004. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=79052>>.
Acesso em: 12 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Mandado de segurança n. 23.452/RJ. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 16 de setembro de 1999. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 12 maio 2000. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85966>>. Acesso em: 3 jun. 2020.

_____. _____. Tribunal Pleno. Reclamação n. 9.428/DF. Relator: Min. Cezar Peluso. Brasília, 10 de dezembro de 2009. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 25 jun. 2010. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=612474>>. Acesso em: 13 set. 2020.

_____. _____. Tribunal Pleno. Referendo na medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade n. 4.638/DF. Relator: Min. Marco Aurélio. Julgamento, Brasília, 8 de fevereiro de 2012. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 30 out. 2014. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7081184>>. Acesso em: 2 fev. 2020.

_____. _____. Tribunal Pleno. Repercussão geral no recurso extraordinário n. 662.055/SP. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, 27 de agosto de 2015. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 3 set. 2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9306690>>. Acesso em: 13 set. 2020.

BUCHMANN, Willian. Direito à liberdade de expressão e seus limites à luz do sistema interamericano de direitos humanos. **Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Paraná**, Curitiba, v. 7, n. 12, p. 170-193, jun. 2020. Disponível em: <<https://apps.mppr.mp.br/openjournal/index.php/revistamppr/article/view/105/75>>. Acesso em: 13 set. 2020.

_____. O Ministério Público como instrumento de consolidação da democracia participativa. **Revista Juris Plenum**, Caxias do Sul, v. 8, n. 44, p. 97-111, mar. 2012. Disponível em: <<https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/115282>>. Acesso em: 25 maio 2020.

CABETTE, Eduardo Luiz Santos. Charlie Hebdo, mídia e democracia autodestrutiva. **Plenum Online**, 2019. Disponível em: <<http://www.plenum.com.br>>. Acesso em: 3 jan. 2019.

CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. Corregedoria e os princípios institucionais do Ministério Público. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**, Brasília, v. 1, p. 29-47, 2016. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/revista-juridica-corregedoria-nacional.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2020.

CAMBI, Eduardo Augusto Salomão; NEVES, Aline Regina das. Sistema interamericano de proteção dos direitos humanos e duração razoável no processo. **Revista de Processo**, v. 276, p. 467-501, 2018.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARDOSO, Samira. A diferença entre mídia social e rede social. **Dicas Sociais**, 2 fev. 2016. Disponível em: <<http://dicassociais.com.br/2016/02/midia-social-e-rede-social-qual-a-diferenca/>>. Acesso em 13 set. 2020.

CARVALHO, Luis Gustavo Grandinetti Castanho de. O Ministério Público e a mídia. **Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, Curitiba, v. 7, n. 12, p. 33-50, jan.-jun. 2015. Disponível em: <<http://abdconst.com.br/revista13/ministerioLuis.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2020.

CLÈVE, Clemerson Merlin; LORENZETTO, Bruno Meneses. Dimensões das liberdades de informação e de expressão: elementos do discurso público. **Espaço Jurídico Journal of Law**, Joaçaba, v. 17, n. 1, p. 83-98, jan./abr. 2016. Disponível em: <<https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/9296>>. Acesso em: 13 set. 2020.

COELHO, Denian Couto. **Liberdade de expressão**: o mito da universalidade de acesso ao direito de informação no Brasil. Curitiba: Juruá, 2016.

COGAN, Arthur. **Cesar Salgado**: o promotor das Américas. São Paulo: Associação Paulista do Ministério Público, 2016.

COLNAGO, Cláudio de Oliveira Santos. **Liberdade de expressão na internet**: desafios regulatórios e parâmetros de interpretação. Salvador: JusPodivm, 2019.

_____; BRASIL JR., Samuel Moreira. A liberdade de expressão e suas limitações: um estudo comparativo entre Brasil e Argentina. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 21., 2012, Niterói. **Direitos fundamentais e democracia I**. Florianópolis: FUNJAB, 2012. p. 468-487. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=88e1ce84f9feef5a>>. Acesso em: 29 nov. 2019.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. **Marco jurídico interamericano sobre o direito à liberdade de expressão**. Relatora especial: Catalina Botero Marino. [S.l.], 30 dez. 2009. (OEA/Ser. L/V/II, CIDH/RELE/INF. 2/09). Disponível em: <<http://www.oas.org/pt/cidh/expressao/temas/estandares.asp>>. Acesso em: 13 set. 2020.

COMPOSIÇÕES anteriores: biênio 2015-2017. **Portal do Conselho Nacional do Ministério Público**, Brasília, 2020. Disponível em:

<<https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/composicao/anteriores/bienio-2015-2017>>. Acesso em: 15 ago. 2020.

COMPOSIÇÕES anteriores: biênio 2017-2019. **Portal do Conselho Nacional do Ministério Público**, Brasília, 2020. Disponível em:

<<https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/composicao/anteriores/bienio-2015-2018>>. Acesso em: 15 ago. 2020.

CONFEDERAÇÃO questiona nota técnica da CGU sobre críticas de servidores em redes sociais. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, Imprensa, Brasília, 4 ago. 2020. Disponível em:

<<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=448879&ori=1>>. Acesso em: 9 ago. 2020.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso A Última Tentação de Cristo (Olmedo Bustos e outros) vs. Chile. San José, 5 de fevereiro de 2001. **Portal da Corte Interamericana de Direitos Humanos**, 2001. Disponível em:

<http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_73_por.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2020.

_____. Caso Apitz Badera e outros vs. Venezuela. San José, 5 de agosto de 2008.

Portal da Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2008. Disponível em:

<https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_182_esp.pdf>. Acesso em: 7 ago. 2020.

_____. Caso Kimel vs. Argentina. San José, 2 de maio de 2008. **Portal da Corte Interamericana de Direitos Humanos**, 2008. Disponível em:

<http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_177_por.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2020.

_____. Caso López Lone e outros vs. Honduras. San José, 5 de outubro de 2015.

Portal da Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2015. Disponível em:

<https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_302_esp.pdf>. Acesso em: 9 set. 2020.

_____. Caso Palamara Iribarne vs. Chile. San José, 22 de novembro de 2005.

Portal da Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2005. Disponível em:

<https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_135_esp.pdf>. Acesso em: 7 ago. 2020.

_____. Caso Tristán Donoso vs. Panamá. San José, 27 de janeiro de 2009. **Portal da Corte Interamericana de Direitos Humanos**, 2009. Disponível em:

<http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_193_por.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2020.

_____. Parecer consultivo n. 5, de 13 de novembro de 1985. O registro profissional obrigatório de jornalistas (artigos 13 e 29 da Convenção Americana Sobre Direitos Humanos), solicitado pelo governo da Costa Rica. In: _____. **Jurisprudência da**

Corte Interamericana de Direitos Humanos: direito à liberdade de expressão. Tradução da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Brasília: Ministério da Justiça, 2014. p. 7-34.

COSTA, José Armando da. **Direito administrativo disciplinar**. 2. ed. São Paulo: Método, 2009.

_____. **Processo administrativo disciplinar:** teoria e prática. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

DECOMAIN, Pedro Roberto. **Comentários à lei orgânica nacional do Ministério Público**. Florianópolis: Obra Jurídica, 1996.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O Ministério Público como instituição essencial à justiça. In: RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (Org.). **Ministério Público:** reflexões sobre princípios e funções institucionais. São Paulo: Atlas, 2010.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

ELO: sistema integrado de processos eletrônicos. **Portal do Conselho Nacional do Ministério Público**, Brasília, 2020. Disponível em: <<https://elo.cnmp.mp.br/pages/consulta.seam#>>. Acesso em: 2 fev. 2020.

FACHIN, Luiz Edson. **Teoria crítica do direito civil à luz do novo código civil brasileiro**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2012.

_____; RUZYK, Carlos Eduardo Pianovski. Princípio da dignidade humana no direito civil. In: TORRES, Ricardo Lobo; KATAOKA, Eduardo Takemi; GALDINO, Flávio (Orgs.). **Dicionário de princípios jurídicos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

FALSARELLA, Christiane Mina. A liberdade de expressão na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Revista Faculdade de Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 61, p. 149-173, jul./dez. 2012. Disponível em: <<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/P.0304-2340.2012v61p149>>. Acesso em: 13 set. 2020.

FARIAS, Edilsom Pereira de. **Colisão de direitos:** a honra, a intimidade, a vida privada e a imagem versus a liberdade de expressão e informação. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1996.

FINGER, Julio Cesar. O Ministério Público pós-88 e a efetivação do estado democrático de direito: podemos comemorar? In: RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (Org.). **Ministério Público:** reflexões sobre princípios e funções institucionais. São Paulo: Atlas, 2010.

FONSECA, Reynaldo Soares da. **O princípio constitucional da fraternidade:** seu resgate no sistema de justiça. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

FREITAS FILHO, Roberto. **Intervenção judicial nos contratos e aplicação dos princípios e das cláusulas gerais**. Porto Alegre: SAFE, 2009.

_____; SILVA, Frederico Augusto Barbosa de. O judiciário cordial, a violência e a corrupção na América Latina. **Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor**, Brasília, v. 4, n. 1, p. 342-368, jan.-jun. 2017. Disponível em: <<https://btdtd.ucb.br/index.php/REPATS/article/download/8210/pdf>>. Acesso em: 13 set. 2020.

FRÖNER, Henrique. As barreiras dos direitos fundamentais: estudo teórico e análise de decisão do Tribunal Constitucional Federal. **Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n. 64, p. 85-135, out./dez.2009. Disponível em: <https://www.amprs.com.br/public/arquivos/revista_artigo/arquivo_1264074153.pdf>. Acesso em: 13 set. 2020.

GABARDO, Emerson; RAZUK, Nahima Peron Coelho. Responsabilidade civil do estado por atos do Ministério Público. **A&C: Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 9, n. 38, p. 111-128, out./dez. 2009. Disponível em: <<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/541>>. Acesso em: 13 set. 2020.

GARCÍA RAMÍREZ, Sérgio García; GONZA, Alejandra; RAMOS VÁSQUEZ, Eréndira. **La libertad de expresión en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**: de la Opinión Consultiva OC-5/85, de 1985, a la sentencia sobre el Caso Carvajal y otros, de 2018. 5. ed. Miami: Sociedad Interamericana de Prensa, 2018.

_____; _____. **La libertad de expresión en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**. San José, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2007.

GARCIA, Emerson. **Ministério Público**: organização, atribuições e regime jurídico. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

GIACOIA, Gilberto. Ministério Público vocacional. **Revista Justitia**, São Paulo, v. 64, n. 197, p. 279-286, jul./dez. 2007. Disponível em: <<http://www.revistajustitia.com.br/revistas/ddwxay.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2020.

GODINHO, Robson Renaut. As corregedorias e a atuação repressiva do Ministério Público. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**, Brasília, v. 1, p. 135-162, 2016. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/revista-juridica-corregedoria-nacional.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2020.

GODOY, Claudio Luiz Bueno de. **A liberdade de imprensa e os direitos da personalidade**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GONÇALVES, Victor Fernandes. O estatuto disciplinar dos membros do Ministério Público. **Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público**, Brasília, ano 7, n. 28/29, p. 267-297, jul./dez. 2008. Disponível em: <http://boletimcientifico.escola.mpu.mp.br/boletins/bc-28-e-29/o-estatuto-disciplinar-dos-membros-do-ministerio-publico/at_download/file>. Acesso em: 13 set. 2020.

GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: Arraes, 2013.

_____. Princípios institucionais do Ministério Público. In: RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (Org.). **Ministério Público: reflexões sobre princípios e funções institucionais**. São Paulo: Atlas, 2010.

HAN, Byung-Chul. **No exame: perspectivas do digital**. Tradução de Lucas Machado. Petrópolis: Vozes, 2018.

HEEMANN, Thimotie Aragon. O papel do Ministério Público na preservação do livre mercado de ideias. **Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Paraná**, Curitiba, ano 7, n. 12, p. 144-169, jun. 2020. Disponível em: <<https://apps.mppr.mp.br/openjournal/index.php/revistamppr/article/view/123/74>>. Acesso em: 13 set. 2020.

INTERPRETAÇÃO da CGU ao dever de lealdade de servidor público é questionada em ADI. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, Imprensa, Brasília, 7 ago. 2020. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=449213&tip=UN>>. Acesso em: 9 ago. 2020.

JABORANDY, Clara Cardoso Machado. **A fraternidade no direito constitucional brasileiro: um instrumento para proteção de direitos fundamentais transindividuais**. 2016. 204 f. Tese (Doutorado em Direito)—Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu, Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/20048>>. Acesso em: 17 set. 2020.

JATAHY, Carlos Roberto de Castro. **Curso de princípios institucionais do Ministério Público**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

KELSEN, Hans. **Jurisdição constitucional**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

KERCHE, Fábio. **Virtude e limites: autonomia e atribuições do Ministério Público no Brasil**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2009.

KLUGE, Cesar Henrique. O regime disciplinar dos membros do Ministério Público. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**, Brasília, v. 3, p. 227-258, 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/REVISTA_JURIDICA-2017-vol-3_CS6_ONLINE.pdf>. Acesso em: 13 set. 2020.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos**: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LEITE, Glaucio Salomão. **Juristocracia e constitucionalismo democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

LIMA, Luis Gustavo Maia. As medidas de natureza disciplinar no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**, Brasília, v. 3, p. 11-34, 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/REVISTA_JURIDICA-2017-vol-3_CS6_ONLINE.pdf>. Acesso em: 13 set. 2020.

LOPES, Carla Patrícia Frade Nogueira. **Imprensa e judiciário**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

LOPES, José Reinaldo de Lima. Filosofia analítica e hermenêutica: preliminares a uma teoria do direito como prática. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 53, n. 212, p. 203-226, out./dez. 2016. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/528148>>. Acesso em: 13 set. 2020.

MACHADO, Antônio Alberto. **Ministério Público**: democracia e ensino jurídico. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

MAIA, Daniel. **Liberdade de expressão nas redes sociais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

MARMELSTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MARTINHAGO, Fernando Barros; NUNES, Francisco Pizzette. A democracia sob a perspectiva da trilogia da Revolução Francesa. In: VERONESE, Josiane Rose Petry; OLIVEIRA, Alga Maria Boschi Aguiar de; MOTA, Sergio Ricardo Ferreira (Orgs.). **O direito no século XXI**: o que a fraternidade tem a dizer: estudos desenvolvidos no programa de pós-graduação em direito da UFSC. Florianópolis: Insular, 2016.

MARTINS NETO, João dos Passos. **Fundamentos da liberdade de expressão**. Florianópolis: Insular, 2008.

MATTOS, Fernando da Silva. **Ministério Público estadual e litígio estratégico em direitos humanos**: por uma atuação institucional à luz da teoria crítica dos direitos humanos. 2019. Tese (Doutorado em Direito)—Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2019.

MAZZILLI, Hugo Nigro. Corregedorias e ética institucional do Ministério Público brasileiro. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**, Brasília, v. 1, p. 181-202, 2016. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/revista-juridica-corregedoria-nacional.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2020.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Introdução ao Ministério Público**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

_____. O membro do Ministério Público como agente político. **Revista dos Tribunais**, v. 1000, p. 359-371, fev. 2019.

_____. Princípios institucionais do Ministério Público. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 2, set.-out. 2013.

_____. **Regime jurídico do Ministério Público**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

_____. O estado e a administração: seus poderes, órgãos e agentes. **Revista Justitia**, n. 89, p. 253-270, [20--]. Disponível em: <<http://www.revistajustitia.com.br/revistas/70b5bx.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira. A jurisdição constitucional no Brasil e seu significado para a liberdade e a igualdade. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, Biblioteca do Supremo Tribunal Federal, 2008. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaArtigoDiscurso/anexo/munster_port.pdf>. Acesso em: 24 maio 2020.

_____. Colisão de direitos fundamentais: liberdade de expressão e de comunicação e direito à honra e à imagem. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 31, n. 122, p. 297-301, maio/jul. 1994. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/176193>>. Acesso em: 13 set. 2020.

_____; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet Branco. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

_____; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MENDEZ, Juan E. Proteção internacional dos direitos humanos. Tradução de Ana Teresa Perez Costal. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (Orgs.). **Direitos humanos no século XXI**. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 1998. p. 225-250.

MEZZARROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no direito**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

MICHEL, Lothar; MORLOK, Martin. **Direitos fundamentais**. Tradução de Antônio Francisco de Souza e Antonio Franco. São Paulo: Saraiva, 2016.

MILL, John Stuart. **Sobre a liberdade**. Tradução de Denise Bottmann. Porto Alegre: L&P, 2018.

MINISTRO Fachin vota pela continuidade de inquérito que investiga ameaças contra o STF. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, Imprensa, Brasília, 10 jun. 2020. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=445278&ori=1>>. Acesso em: 16 jun. 2020.

MIRAGEM, Bruno. Os direitos da personalidade e os direitos do consumidor. **Revista de Direito do Consumidor**, v. 13, n. 49, p. 40-76, jan./mar 2004. Disponível em: <<https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/89988>>. Acesso em: 13 set. 2020.

_____. **Responsabilidade civil da imprensa por dano à honra: o novo código civil e a lei de imprensa**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

MIRANDA, Jorge. Ética republicana e cidadania solidária. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 73, p. 229-231, jul./set. 2019. Disponível em: <<https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1474088/Jorge+Miranda.pdf>>. Acesso em: 17 set. 2020.

MOREIRA, Orlando Rochadel; ALVARENGA, Samuel (Orgs.). **Amor, e não temor: uma nova visão de corregedoria**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

MOURA, Rafael; KRELLING, Gustavo Marques; MELO, Milena Petters. O sistema interamericano e o papel resolutivo do Ministério Público estadual na defesa dos direitos humanos. In: CAMBI, Eduardo Augusto Salomão; ALMEIDA, Gregório Assagra de; MOREIRA, Jairo Cruz (Org.). **30 anos da constituição de 1988 e o Ministério Público: avanços, retrocessos e novos desafios**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2018.

NOVAIS, Jorge Reis. **As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela constituição**. Coimbra: Coimbra, 2003.

OHLWEILER, Leonel Pires. **Direito administrativo em perspectiva: os termos indeterminados à luz da hermenêutica**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Convenção Americana sobre Direitos Humanos. **Portal da Comissão Interamericana de Direitos Humanos**, San José, 22 nov. 1969. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/Basicos/Portugues/c.Convencao_Americana.htm>. Acesso em: 13 set. 2020.

OSÓRIO, Fábio Medida. **Direito administrativo sancionador**. 6. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2019.

PAIVA, Caio; HEEMANN, Thimotie Aragon. **Jurisprudência internacional de direitos humanos**. 2. ed. Belo Horizonte: Cei, 2017.

PAIVA, Caio; HEEMANN, Thimotie Aragon. **Jurisprudência internacional de direitos humanos**. 3. ed. Belo Horizonte: Cei, 2020.

PANSIERI, Flávio. Comentários ao art. 103-B. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes et al. (Orgs.). **Comentários à constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2013.

PASSOS, Darcy Paulillo. O Ministério Público: agente político de transformação social. In: CONGRESSO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 3., 2006, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Páginas & Letras, 2006.

PAULA, Fabrício Lopes. Colisão entre a liberdade de expressão e a proteção à honra no direito brasileiro. **Projeção, Direito e Sociedade**, v. 5, n. 1, p. 21-34, jun. 2014. Disponível em:
<<http://revista.faculdadeprojecao.edu.br/index.php/Projecao2/article/view/364>>. Acesso em: 13 set. 2020.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

_____. O direito internacional dos direitos humanos e a redefinição da cidadania no Brasil. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, n. 45-46, jan./dez. 1996. Disponível em:
<<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista2/artigo3.htm>>. Acesso em: 11 jun. 2019.

POMPEU, Ana. Moraes intima presidente do Facebook a pagar R\$1,9 mi por descumprimento de decisão. **Jota**, Brasília, 31 jul. 2020. Disponível em
<<https://www.jota.info/stf/do-supremo/moraes-intima-presidente-do-facebook-a-pagar-r-19-mi-por-descumprimento-de-decisao-31072020>>. Acesso em: 2 ago. 2020.

POMPEU, Gina Vidal Marcílio; POMPEU, Inês Mota Randal. Liberdade de expressão e informação em face dos direitos da personalidade: análise com base na ADI n. 4.815. In: TEPEDINO, Gustavo; MENEZES, Joyceane Bezerra (Coord.). **Autonomia privada, liberdade existencial e direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

PUCINELLI, Humberto Eduardo. Recomendação das corregedorias: relevante instrumento de orientação e resolutividade. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**, Brasília, v. 2, p. 87-100, 2017. Disponível em:
<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/revista_juridica.pdf>. Acesso em: 13 set. 2020.

REGO, Cláudio Henrique Portela do. Reclamação disciplinar n. 219/2016-83: a atuação orientadora da Corregedoria Nacional para a convivência harmônica entre o direito de liberdade de expressão, a vedação do exercício de atividade político partidária e o dever de impessoalidade dos membros do Ministério Público. In:

ARAÚJO, Valter Shuenquener de (Coord.). **CNMP em ação**: uma análise teórica da sua jurisprudência. Brasília: CNMP, 2017.

RITT, Eduardo. O Ministério Público brasileiro e sua natureza jurídica: uma instituição com identidade própria. In: RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (Org.). **Ministério Público**: reflexões sobre princípios e funções institucionais. São Paulo: Atlas, 2010.

RODRIGUES, Daniel Fernandes et. al. A liberdade de expressão do membro do Ministério Público. **Revista do Conselho Nacional do Ministério Público**, Brasília, n. 8, [2020]. No prelo.

ROMITA, Arion Sayão. Colisão de direito: liberdade de expressão e ofensa à honra e à imagem. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 58, p. 53-76, out/dez. 2015. Disponível em: <http://www.mprj.mp.br/documents/20184/1278014/Arion_Sayao_Romita.pdf>. Acesso em: 13 set. 2020.

SAMPAIO, José Adércio Leite. Da nobreza e dos limites da atividade correicional: breves considerações. **Revista Corregedoria Nacional**, Brasília, v. 3, p. 67-70, 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/REVISTA_JURIDICA-2017-vol-3_CS6_ONLINE.pdf>. Acesso em: 13 set. 2020.

SANCHOTENE, Salise Monteiro. Limites, ponderação de direitos fundamentais: liberdade de expressão e direito à honra/dignidade da pessoa humana. In: PAUSEN, Leandro (Coord.). **Repercussão geral no recurso extraordinário**: estudos em homenagem à ministra Ellen Gracie. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

SCHLINK, Bernhard; PIEROTH, Bodo. **Direitos fundamentais**. Tradução de Antônio Francisco de Souza e Antonio Franco. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

SCHWABE, Jüngen; MARTINS, Leonardo (Orgs.). **Cinquenta anos de jurisprudência do Tribunal Constitucional Alemão**. Tradução de Beatriz Hennig et al. Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2005.

SILVA, Clarissa Sampaio. **Direitos fundamentais e relações especiais de sujeição**: o caso dos agentes públicos. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

SOUZA FILHO, Oscar d'Alva e. O Ministério Público como agente político da soberania do estado democrático e como poder informal da sociedade civil. In: CONGRESSO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 12., 1998, Fortaleza. **Livro de teses**. Fortaleza: CONAMP, 1998. t. 4. p. 1587-1596.

SOUZA, Antônio Winkert. **Um Ministério Público polivalente**: vocação, perfil e instrumental para a devesa dos valores relevantes da sociedade. Belo Horizonte: Del Rey, 2019.

SOUZA, Renee do Ó. A perda do cargo do membro do Ministério Público. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**, Brasília, v. 3, p. 181-206, 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/REVISTA_JURIDICA-2017-vol-3_CS6_ONLINE.pdf>. Acesso em: 13 set. 2020.

STOCO, Rui. **Processo administrativo disciplinar**: processo disciplinar na administração pública, no Conselho Nacional de Justiça e nos tribunais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

_____. **Tratado de responsabilidade civil**: doutrina e jurisprudência. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

TAVARES FILHO, Newton. “Que outro valor mais alto se alevanta”: o Supremo Tribunal Federal sob a constituição de 1988. In: SILVA, Rafael Silveira (Org.). **30 anos da constituição**: evolução, desafios e perspectivas para o futuro. Brasília: Senado Federal, 2018. v. 1.

TEPEDINO, Gustavo. A tutela da personalidade no ordenamento civil-constitucional brasileiro. **Portal Academia**, [20--]. Disponível em: <https://www.academia.edu/31740015/A_tutela_da_personalidade_no_ordenamento_civil-constitucional_brasileiro>. Acesso em: 29 nov. 2019.

_____. **Temas de direito civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

TODOROV, Tzvetan. **Os inimigos íntimos da democracia**. Tradução de Pedro Elói Duarte. Lisboa: Ed. 70; Lisboa: Almedina, 2017.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 441-464, jul./dez. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322008000200005>. Acesso em: 13 set. 2020.

WIMMER, Miriam. As relações de sujeição especial na administração pública. **Revista Direito Público**, v. 4, n. 18, p. 31-53, out.-dez. 2007. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1291>>. Acesso em: 13 set. 2020.

ZENKNER, Marcelo. Harmonia e complementariedade dos princípios institucionais da unidade e da independência funcional. In: ALMEIDA, Gregório Assagra et.al. (Org.). **Ministério Público, constituição e acesso à justiça**: abordagem institucional, cível, coletiva e penal da atuação do Ministério Público. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

ZIESEMER, Henrique da Rosa. **Direito institucional**: comentários ao regimento interno do Conselho Nacional do Ministério Público. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.