

A LIBERDADE DE EXPRESSÃO DO MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

*THE FREEDOM OF EXPRESSION OF THE PROSECUTION
SERVICE'S MEMBERS*

*LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN DEL MIEMBRO DEL
MINISTERIO PÚBLICO*

Daniel dos Santos Rodrigues¹

Fernanda Peixoto Cassiano²

Gustavo Roberto Costa³

Fabiano de Melo Pessoa⁴

Lucia Helena Barbosa de Oliveira⁵

Rodrigo Cançado Anaya Rojas⁶

Recebido em: 10/5/2019

Aprovado em: 19/8/2019

-
- ¹ Doutorando em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Mestre em Direitos Humanos pela Universidade Federal de Goiás. Promotor de Justiça no Ministério Público de Minas Gerais. Membro auxiliar da Comissão de Direitos Fundamentais do Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP.
 - ² Mestranda em Política e Justiça Criminal pela London School of Economics and Political Science. Promotora de Justiça do Ministério Público de São Paulo. Membro fundadora do Coletivo por um Ministério Público Transformador - Transforma MP.
 - ³ Mestrando em direito internacional pela Universidade Católica de Santos. Especialista em direito penal e criminologia pela Universidade Internacional - UNINTER-PR. Promotor de Justiça do Ministério Público de São Paulo. Membro fundador do Coletivo por um Ministério Público Transformador - Transforma MP.
 - ⁴ Graduado e Mestre em Direito pela UFPE. Promotor de Justiça do Ministério Público de Pernambuco. Membro fundador do Coletivo por um Ministério Público Transformador - Transforma MP.
 - ⁵ Graduada em Direito e em Filosofia pela Universidade de Brasília. Especialista em Filosofia e Metodologia da Ciência, e MPhil-Direito pela Universidade de Edimburgo. Promotora de Justiça no Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Membro fundadora do Coletivo por um Ministério Público Transformador - Transforma MP.
 - ⁶ Graduado em direito e mestre em direito processual pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Procurador de Justiça do Ministério Público de Minas Gerais. Membro fundador do Coletivo por um Ministério Público Transformador - Transforma MP.

Sumário: 1. Introdução: considerações sobre a Recomendação de Caráter Geral CN-CNMP nº 01, de 3 de novembro 2016. 2. Atuação ministerial, liberdade de expressão e conduta pública dos membros: o “novo Ministério Público”, o cumprimento de suas atribuições e a necessária garantia do exercício das liberdades constitucionais; 2.1. Ministério Público e a compreensão da natureza, amplitude e complexidade de sua atuação; 2.2. Liberdade de expressão e independência funcional: garantias públicas com escopo e balizas constitucionais para a permanente renovação do pensamento e das práticas institucionais; 2.3. Esfera pública e o exercício das funções institucionais do Ministério Público: a tomada de posições e a participação política nos processos públicos de discussão; 2.4. O exercício, individual ou associado, da garantia de livre manifestação de pensamento. Ação política e sua distinção da ação político-partidária. 3. A política e a afirmação do “Ministério Público Resolutivo”: o membro do MP como agente político construtor de consensos emancipadores; 3.1 O conceito de “política”; 3.1 O conceito de “política”; 3.2. A política e o advento da concepção de um “Ministério Público Resolutivo”: a participação ativa nos diálogos interinstitucionais; 3.3. Ministério Público como partícipe constitucional e a superação do equívoco de se resumir a ação política à atividade político-partidária. 4. Liberdade de expressão, regulação correcional e o cumprimento dos comandos constitucionais quanto às atribuições do Ministério Público e ao exercício cidadão da atividade política por seus membros. 5. Conclusão; 6. Referências.

Resumo: A Constituição Federal incumbe ao membro da instituição a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos direitos sociais e individuais indisponíveis, armando-o com a independência funcional, para que não fique sujeito a pressões internas ou externas no exercício do seu trabalho. Quisa Constituição que os membros do Ministério Público tivessem um protagonismo na evolução da sociedade brasileira e participassem da transformação social esperada pelo processo constituinte. Por outro lado, impediu expressamente que tais agentes exercessem atividades político-partidárias. Este trabalho tem por escopo, com base em pesquisa bibliográfica, normativa e jurisprudencial exploratória (particularmente de decisões recentes das Cortes Interamericana e Europeia de Direitos Humanos), analisar as possibilidades que tem o membro do Ministério Público de manifestar suas posições e opiniões políticas, sem incorrer na proibição constitucional do exercício de atividade político-partidária.

Palavras-Chave: Ministério Público. Participação política. Liberdade de expressão.

Abstract: The Federal Constitution establishes to the member of the institution the defense of the legal regime, the democratic order and the indispensable social and individual rights, arming its officials with functional independence, so that it may not be subjected to internal or external pressures in the practice of its activities. The Constitution demanded that the members of the Public Prosecution played a leading role in the evolution of Brazilian society, and that they come to participate of the social transformation expected by the constituent process. On the other hand, it expressly prevented such agents from engaging in political

party activities. Based on a bibliographic, normative and jurisprudential exploratory research (particularly of recent decisions of the Inter-American and European Courts of Human Rights), this paper aims to analyze the possibilities of the member of the *Ministério Público* (Brazilian Government Agency for Law Enforcement and Prosecution of Crimes) to express their political positions and opinions, without incurring in the constitutional prohibition of the exercise of partisan political activity.

Keywords: Public Prosecution. Politic participation. Freedom of expression.

Resumen: La Constitución Federal incumbe al miembro de la institución la defensa del régimen jurídico, del orden democrático y los derechos sociales e individuales indisponibles, armándolo con la independencia funcional, para que no esté sujeto a presiones internas o externas en el ejercicio de su trabajo. Quiso la Constitución que los miembros del Ministerio Público tuvieran un protagonismo en la evolución de la sociedad brasileña, y participar en la transformación social esperada por el proceso constituyente. Por otro lado, impidió expresamente que tales agentes ejerzan actividades político-partidistas. Basado en una investigación bibliográfica, normativa y jurisprudencial exploratoria (particularmente de decisiones recientes de los Tribunales Interamericanos y Europeos de Derechos Humanos), este trabajo analiza las posibilidades del miembro del Ministerio Público de expresar sus posiciones y opiniones políticas, sin incurrir en la prohibición constitucional del ejercicio de la actividad política partidista.

Palabras-clave: Ministerio Público. Participación política. Libertad de expresión.

1. INTRODUÇÃO: CONSIDERAÇÕES SOBRE A RECOMENDAÇÃO DE CARÁTER GERAL CN-CNMP Nº 01, DE 3 DE NOVEMBRO 2016

A Corregedoria Nacional do Ministério Público, no bojo da Reclamação Disciplinar nº 0.00.000.000219/2016-83 (que tratava sobre manifestação de membros do Ministério Público (MP) brasileiro a respeito do processo de impedimento da então Presidente da República Dilma Rousseff, procedimento este arquivado por “ausência de violação concreta a dever funcional” dos envolvidos (BRASIL, 2016a, p. 33)), estabeleceu comando para a instauração de Procedimento de Estudos e Pesquisas para a definição das normas de conduta dos membros ministeriais, “*especialmente no âmbito do exercício do direito à liberdade de expressão e a proibição constitucional do exercício de atividade político partidária*” (BRASIL, 2016a, p. 49).

Após a tramitação dos procedimentos, a Corregedoria Nacional expediu a Recomendação de Caráter Geral CN-CNMP nº 01, de 3 de novembro de 2016, que:

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 e estabelece diretrizes orientadoras para os Membros, as Escolas, os Centros de Estudos e as Corregedorias do Ministério Público brasileiro (BRASIL, 2016b).

Assim, torna-se necessário analisar minuciosamente a recomendação mencionada, levando-se em consideração o necessário estabelecimento de um amplo diálogo público sobre a temática (atuação ministerial, liberdade de expressão e conduta pública dos membros) em face das prescrições da Constituição de 1988 a respeito do Ministério Público, que, dentre outras coisas, recebeu a atribuição de “*defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis*” (artigo 127 da Constituição Federal – CF) (BRASIL, 1988) e possui como fundamento os princípios da unidade, da indivisibilidade e da independência funcional (artigo 127, § 1º, da CF).

Para além disso, tem-se a garantia constitucional e cláusula pétrea do exercício da livre manifestação do pensamento, que não se choca com os comandos relativos à atuação funcional do membro da instituição, uma vez que se garante a todos a livre manifestação do pensamento (vedado o anonimato), de consciência, de expressão da atividade intelectual, de reunião e de associação (artigo 5º, incisos IV, VI, IX, XVI e XVII, da CF).

Nesse sentido, ao se tomar parte na discussão, pretende-se, com base no método dedutivo, fundado em análise normativa e bibliográfica, promover considerações que possam vir a contribuir para o alargamento do espectro de observação, ao se evidenciar, por um lado, a intrínseca relação existente entre o exercício pleno e regular da atividade do membro do Ministério Público, a livre manifestação de opiniões, sua liberdade de consciência e o exercício da independência funcional e, por outro, a equivalente força normativa dos comandos que garantem ao membro, enquanto cidadão, o livre exercício de manifestação de pensamento.

2. ATUAÇÃO MINISTERIAL, LIBERDADE DE EXPRESSÃO E CONDUTA PÚBLICA DOS MEMBROS: O “NOVO MINISTÉRIO PÚBLICO”, O CUMPRIMENTO DE SUAS ATRIBUIÇÕES E A NECESSÁRIA GARANTIA DO EXERCÍCIO DAS LIBERDADES CONSTITUCIONAIS

2.1 Ministério Público e a compreensão da natureza, amplitude e complexidade de sua atuação

As atribuições conferidas ao Ministério Público, bem como as garantias e vedações de condutas aos seus membros, guardam assento constitucional e estabelecem o marco normativo para que se possa balizar o debate sobre o tema objeto da referida recomendação.

A partir da leitura do texto constitucional, observa-se que há a determinação do dever do Ministério Público de promover a defesa da “ordem jurídica” e do “regime democrático”, para além da defesa dos “interesses sociais” e “individuais indisponíveis” (artigo 127 da CF). Referidas atribuições podem ser promovidas pelos mais diversos instrumentos, não se resumindo à intervenção judicial.

Possui o Ministério Público, por previsão constitucional, outras ferramentas igualmente inseridas no elenco de “funções institucionais”, ou que, em verdade, exigem uma atuação ativa do agente, tendo como balizas a Constituição, as normas de regência e sua compreensão dos fatos, no embate diuturno das disputas travadas no âmbito da esfera pública (artigo 129 da CF)

Percebe-se que pretendeu o constituinte, ao elencar as funções institucionais do Ministério Público, proporcionar instrumentos adequados para que a instituição, por meio de seus membros, pudesse promover medidas para o exercício das atribuições que lhe foram destinadas, sem reservas de meios e modos.

Exige o constituinte do Ministério Público, então, uma compreensão integrada da Constituição e do seu papel, bem como uma atuação mais

ampla do que aquela estritamente relacionada ao exercício ordinário de intervenções no âmbito judicial.

Pretendeu, assim, a Constituição, um Ministério Público capaz de intervir e colaborar, de maneira eficiente, na construção das condições necessárias para regular o desenvolvimento das interações dos mais diversos agentes sociais, num ambiente plural, visando a garantir uma reprodução constante e regular de expectativas na construção do projeto de Estado Democrático e Social de Direito, plasmado no artigo 3º da Constituição.

É, sem dúvida, uma tarefa ampla e complexa, como veremos melhor à frente.

2.2 Liberdade de expressão e independência funcional: garantias públicas com escopo e balizas constitucionais para a permanente renovação do pensamento e das práticas institucionais

Se por um lado atribuíram-se ao Ministério Público objetivos amplos e complexos, sua organização, nos marcos constitucionais, destacou a “independência funcional”, garantia da sociedade a ser necessariamente compreendida ao lado do pleno exercício da “livre manifestação de pensamento” como instrumentos de uma constante oxigenação de ideias e de práticas da instituição⁷.

Ao tratar dos “princípios institucionais do Ministério Público”, o constituinte optou por adotar os princípios da unidade, da indivisibilidade e da independência funcional, afastando a ideia da “hierarquia”, como ordenadores da atuação ministerial (MAZZILLI, 2013, p. 12).

Sobre o tema, Mazzilli escreve que, se o estabelecimento dos princípios da unidade e da indivisibilidade, tradicionalmente, levou a institucionalização do princípio da hierarquia como forma de organização

⁷ O tema permeia toda a literatura sobre o Ministério Público, tendo sido objeto de grandes debates sobre o alcance e sentido da expressão, fixada no § 1º do artigo 127 da CF/88, que assim dispõe: “§ 1º São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional” (BRASIL, 1988).

do Ministério Público em muitos países – como por exemplo, na França –, no Brasil esse não foi o caminho adotado.

Desde os trabalhos preparatórios na constituinte, realizados pelas associações e lideranças do Ministério Público no intuito de pensar um novo modelo de organização e atuação da instituição no período pós-ditadura, culminando com a “Carta de Curitiba”, teve-se presente a ideia de garantir a liberdade de atuação do agente ministerial (MAZZILLI, 2013, p. 13).

O formato pensado, partindo dos erros e acertos da experiência histórica, apontava para a construção de uma instituição formada por “agentes políticos”, cuja atuação deveria buscar balizamento na própria Constituição e nas leis dela decorrentes. Mas, sobretudo, livres para fazer a crítica, interna e externamente, especialmente quanto ao exercício do poder próprio e dos demais agentes do Estado.

Essa liberdade de agir e de se manifestar está na base do modelo institucional estabelecido pelo constituinte de 1988, ao fixar o princípio da independência funcional, ao lado dos princípios da unidade e da indivisibilidade. Houve uma clara preocupação em garantir a este “Novo Ministério Público”, potencializado por um extenso e relevante conjunto de atribuições, as garantias necessárias para o pleno exercício de suas funções.

Ressalte-se que não se tinha – e não se deve ter – a “independência funcional” como um privilégio ou autorização aberta para um agir arbitrário ou ao arrepio da lei. Ao contrário, a independência funcional, no modelo construído na Assembleia Constituinte, foi compreendida como “garantia pública”, para que o Ministério Público pudesse vir a efetivamente cumprir com os objetivos que lhe foram assinados. Pretendeu-se garantir, por meio da atuação livre de seus membros, as condições institucionais para o embate com outros órgãos do Estado ou quaisquer grupos que se contrapusessem aos ditames constitucionais, especialmente na busca da concretização dos objetivos fundamentais da República (artigo 3º da CF).

Como agente político, o membro da instituição tem a liberdade para agir de acordo com a própria compreensão dos fatos e da norma aplicável,

mas de forma motivada e fundamentada. Como ser livre para pensar, agir e se expressar, na busca da concretização dos objetivos da instituição, poderá o membro do Ministério Público adotar, de forma criativa, as medidas que entender necessárias para superação dos obstáculos que lhe venham a ser impostos. De modo não pessoalizado, podendo ser representado, em cada ato, por qualquer dos seus membros, de forma indivisível, pretendeu-se, em conjunto, que dispusesse da estrutura necessária para o enfrentamento dos desafios institucionais.

Dessa pluralidade regrada, com a unidade de ações e indivisibilidade de atuações enquanto horizonte, buscou-se construir um Ministério Público capaz de perceber, pela diversidade de olhares de seus membros, a complexidade dos problemas. É da natureza da função de um agente político a liberdade de atuação, pautada no princípio de responsabilidade pelos seus atos.

Portanto, tem-se na base desse novo modelo de atuação crítica e autônoma do Ministério Público, para além da unidade e indivisibilidade institucional, a independência funcional e a liberdade de manifestação do pensamento (expressão), ambas com assento constitucional (artigo 127, §1º, e artigo 5º, inciso IV, da CF) e cuja compreensão deve ser realizada de forma integrada.

2.3 Esfera pública e o exercício das funções institucionais do Ministério Público: a tomada de posições e a participação política nos processos públicos de discussão

A “esfera pública” é o espaço por excelência da realização dos embates de ideias. A opinião pública, as discussões no parlamento, as manifestações populares, a cobertura da mídia (inclusive a de massa, em que pesem as distorções promovidas por este fenômeno na própria noção de esfera pública), embaladas pelos mais diversos interesses e pretensões, formam o *locus* onde os assuntos de interesse geral podem ser discutidos.

Numa democracia tem-se, como dito, a “esfera pública” como espaço fundamental para a formação de uma “opinião pública” capaz de influenciar – por meio do “diálogo público” – na tomada das decisões

fundamentais nos destinos do corpo social, inclusive as produzidas pelos agentes políticos do Estado, seja no âmbito das ações promovidas pelo Executivo, seja nas decisões tomadas pelo parlamento.

O Ministério Público, pela sua própria natureza, não deve estar afastado dos embates travados no campo da esfera pública, que é, portanto, um espaço onde devem seus agentes, na defesa e na concretude dos interesses que lhe foram constitucionalmente fixados, também intervir, manifestando-se sobre temas relevantes⁸.

Não há dúvida de que o constituinte buscou dar à Constituição de 1988 um perfil social e caráter dirigente, de natureza transformadora, para além do efeito estruturante do Estado brasileiro. Esses vetores principiológicos permeiam não só o rol de direitos e garantias fundamentais, com ênfase na dimensão social, mas também o conjunto de normas de organização do Estado, no qual figura o Ministério Público.

Partindo desse escopo, observa-se que o exercício pleno das atividades funcionais do membro do Ministério Público passa, necessariamente, pelo exercício de sua manifestação livre de pensamento, na participação em debates, na troca de ideias, na construção de opiniões e, por meio de um processo dialógico de escuta e voz, na defesa e concretização dos interesses que estão ao seu cargo.

Estar atento e tomar parte dos espaços organizados de participação popular, como as reuniões dos conselhos sociais, conferências, audiências públicas, já se tornou algo ordinário para grande parte dos membros do Ministério Público com atuação nas chamadas atribuições de “cidadania” (BERCLAZ, 2013).

Especialmente em momentos de crise institucional, porém, como os vividos recentemente (como o processo de *impeachment* da então Presidente da República e os primeiros momentos de um novo governo, no interior do qual se colocam em discussão questões da mais alta relevância

8 Nesse aspecto, parece-nos que andou bem a Corregedoria Nacional na diretriz A-I da Recomendação em comento, embora redundante com relação ao que preconiza a Constituição Federal: “A liberdade de expressão é direito fundamental constitucional do cidadão que abrange os membros do Ministério Público na esfera privada, na condição de cidadãos e, na esfera pública, na condição de agentes políticos do Estado (incisos IV, VI e IX, do artigo 5º, da CR/1988), mas que deve conviver harmonicamente com os deveres e as vedações funcionais impostos constitucionalmente à Instituição e aos próprios membros do Ministério Público, assim como deve conviver harmonicamente com outros direitos e garantias constitucionais fundamentais dos cidadãos” (BRASIL, 2016b).

política e social), tem-se que a participação efetiva dos membros do Ministério Público na formação da opinião e da crítica pública em torno desses temas faz-se fundamental.

Compreende-se assim que, para além dos ordinários espaços de discussão, outras esferas passam a ser os locais necessários para ampliação e aprofundamento do debate no âmbito da esfera pública: as mais diversas manifestações populares que tomam o espaço público (ruas, praças, avenidas, escolas, universidades, etc.), por meio de manifestações de massa, debates, manifestos e tantas outras legítimas formas de se fazer ouvir e de se posicionar.

Não pode o Ministério Público, no exercício legítimo de suas funções e atribuições, se furtar de participar desses debates, particularmente em casos de alta importância pública e constitucional, como vem reiteradamente decidindo a Corte Europeia de Direitos Humanos para os casos envolvendo a liberdade de expressão de magistrados, sob a égide do artigo 10 da Convenção Europeia de Direitos Humanos (VENICE COMMISSION, 2015, p. 17-18)⁹.

Como já referido, esse modelo de organização privilegia o efetivo debate de ideias, por meio de uma permanente pluralidade de olhares, o que possibilita a crítica necessária para a construção de posições que poderão responder de forma mais adequada à complexidade dos fenômenos apresentados.

A normatização do exercício da atividade funcional dos membros do Ministério Público, ao situá-los como “agentes políticos” e dotá-los de “independência funcional”, encontra sua razão de ser nessa possibilidade de liberdade e pluralidade, regulada pelos normativos constitucional e legal.

O binômio “liberdade de atuação” (independência funcional) *versus* “responsabilização pessoal” pela conduta intencionalmente contrária ao regramento ou pelos excessos promovidos é a base do exercício da atividade de qualquer agente político, mas que, à luz dos balizamentos

⁹ Por exemplo, os casos *Baka v. Hungria*, *Wille v. Liechtenstein*, *Kudeshkina v. Rússia* e *Albayrak v. Turquia*, citados pelo Relatório sobre a Liberdade de Expressão, produzido em 23 de junho de 2015 pela Comissão de Veneza, órgão vinculado ao Conselho da Europa, organização internacional que sedia a Corte Europeia de Direitos Humanos.

constitucionais e dos regulamentos legais diretamente deles derivados, só pode ser analisado faticamente e *a posteriori* pelos órgãos correcionais.

2.4 O exercício, individual ou associado, da garantia de livre manifestação de pensamento. Ação política e sua distinção da ação político-partidária

Questão de relevo à compreensão do tema é, também, o exercício cidadão da garantia de livre manifestação (liberdade de expressão) por parte de membros do Ministério Público.

Para além da liberdade afeta ao exercício de suas funções institucionais, como já referido acima, o membro do Ministério Público, por sua condição de “agente político”, possui direitos e garantias enquanto cidadão, as quais não podem ser completamente suplantadas pela condição profissional.

Não se podem ter como inconciliáveis essa condição e a sua participação cidadã nos debates travados no âmbito da esfera pública, especialmente em questões relativas ao interesse geral e, portanto, de carácter político. Observe-se que não se deve promover uma identificação direta do conceito de “política” com a ideia de “atividade político-partidária”.

A Constituição da República apresenta os parâmetros para essa compreensão, na medida em que assegura, por um lado, a livre manifestação do pensamento, desde que não por meio do anonimato, de consciência, de expressão da atividade intelectual, de reunião ou de associação (artigo 5º, incisos IV, VI, IX, XVI e XVII), direitos de todo cidadão, e, por outro, também de forma direta, estabelece, ao dispor sobre as vedações de conduta ao membro do Ministério Público, a proibição do exercício de atividade político-partidária (artigo 128, § 5º, inciso II, alínea “e”).

A vedação da atividade “político-partidária” por parte do membro do Ministério Público, para além do espaço de atuação (política) tratado como intrínseco à condição de membro, no exercício de suas atribuições, não afasta a possibilidade de manifestação livre de pensamento,

expressado por meio de palavras, atos e posições no âmbito de sua esfera (política) de cidadão.

Esse é o “campo de liberdade” do cidadão membro ativo do Ministério Público, que não pode ser mitigado/diminuído por meio de uma “interpretação restritiva” do conceito de “política” ou uma “interpretação extensiva” do conceito de “atividade político-partidária”.

Fazer coincidir todo o espectro das atividades afetas à política, no âmbito de uma coletividade, ao conjunto das atividades político-partidárias, apresenta-se como restrição não condizente com o escopo constitucional de garantias individuais e de possibilidade de participação do cidadão em um regime democrático.

O simples fato de, circunstancialmente, no âmbito dos “diálogos públicos” promovidos pelos participantes da chamada “esfera pública”, dentre eles agremiações político-partidárias, a posição individual (ou coletiva) de um membro do Ministério Público, manifestada publicamente, vir a apontar na mesma direção ou sentido de posições defendidas por um dado partido político ou um conjunto deles, não pode vir a ser compreendida como exercício de “atividade político-partidária”¹⁰.

O cumprimento da vedação constitucional de exercício de atividade político-partidária, prevista no artigo 128, § 5º, inciso II, alínea “e”, da CF, não pode implicar o completo “banimento” de sua participação política, exercida de maneira individual ou associada, sob pena de implicar a supressão total de garantias constitucionais.

Se por um lado temos uma vedação que visa a resguardar a isenção do membro do Ministério Público no exercício de suas atribuições, ao lhe impossibilitar o exercício da atividade político-partidária, não se pode dar a esse dispositivo uma extensão maior do que a que ele encerra, de modo a suplantear qualquer atividade política.

Há a necessidade de compatibilização de princípios (“liberdade de expressão” e a “isenção”) que, no caso, como se concebe, não se afastam

¹⁰ Nesse aspecto, causa especial preocupação a leitura que se possa fazer da diretriz A-IV da Recomendação nº 01/2016, especialmente sua parte final, por sua imprecisão, vagueza e evidente contradição interna: “A vedação de atividade político-partidária aos membros do Ministério Público não impede aos integrantes da Instituição o exercício do direito relativo às suas convicções pessoais sobre a matéria, as quais não devem ser objeto de manifestação pública que caracterize claramente, mesmo que de modo informal, atividade político-partidária” (BRASIL, 2016b).

mutuamente, antes devem ser analisados de modo a garantir, pela presença de um, a mínima redução no campo de efetividade do outro. Deve-se compreender a vedação constitucionalmente imposta de atuação político-partidária do membro do Ministério Público como forma de resguardo de sua isenção no exercício das atribuições.

Há de se analisar a aplicação das duas normas constitucionais em questão, uma restritiva e outra de garantia individual, à luz do “princípio da unidade constitucional” e do “princípio da concordância prática”.

O “princípio da unidade” aponta que a Constituição deve ser analisada como um todo, sistematicamente organizada e que, nesse sentido, todas as normas contidas em seu corpo, por serem igualmente dotadas de equivalente força normativa, devem ser compreendidas de modo integrado.

Por outro lado, o “princípio da concordância prática” indica que, havendo colisão aparente entre normativos constitucionais, no qual a aplicação afaste a de outro, devem eles ser analisados de maneira a se buscar a maior coerência e unidade do sistema. Deve-se, então, aplicar as duas normas de forma conjunta, de modo a que nenhuma seja completamente suprimida.

Isso porque, entende-se, não se pode sacrificar uma norma constitucional para se aplicar outra. São ambos os normativos da mesma hierarquia e dotados da mesma força. Assim, deve o intérprete, no caso concreto, garantir o menor prejuízo à aplicação dos comandos envolvidos. Para tanto, deve adequá-los, na situação fática analisada, ao contorno que melhor os compatibilize e, ao mesmo tempo, promova a maior eficácia normativa.

O que se pretende trazer à baila é que, em meio ao debate público, há uma área de atuação do membro do Ministério Público em efetivo exercício de suas funções, do cidadão participante das discussões de interesse geral de sua comunidade e de agremiações político-partidárias, as quais podem, eventualmente, em determinado momento e contexto, possuir pontos de intersecção ou mesmo coincidirem.

Essa possibilidade, contudo, não pode implicar a conclusão de que as manifestações sejam, por definição, pela sua intersecção ou coincidência,

da mesma espécie. Ou, por outro lado, que estejam necessariamente correlacionadas e, por isso, identificáveis como uma só coisa, dentro do espectro do que se entende por “atividade política”.

Nesse sentido foi a decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso *López Lone y otros vs. Honduras*, que entendeu que houve a violação da Convenção Americana de Direitos Humanos (artigos 13.1, 15 e 23), em razão do procedimento disciplinar instaurado em face de quatro juízes e sua posterior destituição por terem se manifestado publicamente contra o golpe de Estado ocorrido no país em junho de 2009: “(...) *La restricción de participación en actividades de tipo partidista a los jueces no debe ser interpretada de manera amplia, de forma tal que impida que los jueces participen en cualquier discusión de índole política*”¹¹ (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2015: p. 59).

Veja-se, então, que o exercício do direito à “liberdade de expressão”, mesmo quando representando a legítima manifestação de uma atuação política, cidadã ou institucional, não pode ser necessariamente enquadrado no escopo do que se tem como “conduta vedada ao membro”, nos termos do artigo 128, § 5º, inciso II, alínea “e”, da CF.

Só assim se poderá garantir a plena efetividade desejada a ambos os comandos de índole constitucional: de um lado a garantia da “liberdade de expressão” e, de outro, a preservação da “imparcialidade do membro do Ministério Público”, evitando-se a indesejada supressão do escopo de garantia de plena liberdade, individual ou de forma associada, que norteia a Constituição.

¹¹ “A restrição da participação em atividades partidárias para juízes não deve ser interpretada de maneira ampla, de modo a impedir que juízes participem de qualquer discussão política” (tradução nossa).

3. A POLÍTICA E A AFIRMAÇÃO DO “MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO”: O MEMBRO DO MP COMO AGENTE POLÍTICO CONSTRUTOR DE CONSENSOS EMANCIPADORES

3.1 O conceito de “política”

É importante fazermos uma breve análise do conceito de política, pois o seu perfeito entendimento será fundamental para duas questões particularmente sensíveis, a saber: primeiro, para a persistente incompreensão do fenômeno político por parte considerável da tradição jurídica ocidental e brasileira, ensejando aquilo que muitos autores chamam de “negação à política” ou a crença de que o direito, a ciência e a técnica seriam capazes de resolver todos os conflitos humanos sem a necessidade da política; segundo, e por consequência, para a clareza do que significa ser o membro do Ministério Público um “agente político”, algo que não se confunde com “agente partidário”.

Para entender o nascimento da política tal como hoje é conhecida – como “ciência” –, é necessário primeiro ter em mente que ela é um dos maiores frutos da modernidade e do Iluminismo, cuja origem é o nominalismo de Guilherme de Ockham e o método de Descartes. É com a modernidade que a filosofia se distancia da política clássica e a política nasce como ciência em Maquiavel e Hobbes, fundando não apenas o liberalismo político (o econômico ficaria a cargo de Locke), mas também o positivismo jurídico e a própria ideia de política como técnica.

Carl Schmitt é quem vai elucidar, anos mais tarde, alguns dos equívocos desse conceito de política inaugurado pelo Iluminismo, ao constatar que ele, apesar dos seus inegáveis avanços (como a ideia dos direitos humanos), é avesso à ideia da “política como ela realmente é”, ou seja, como a inexorável conflituosidade contida na dicotomia “amigo-inimigo”, antítese segundo a qual todos os agrupamentos humanos se arranjam por meio de atos de exclusão e de identidade (SCHMITT, 2007, p. 870-976).

Para Schmitt, a aludida negação do político advém do individualismo liberal fundado pela modernidade, o qual tem como inclinação desconfiar

de toda e qualquer instituição que restrinja a liberdade individual, desconfiança que se transformava em pavor diante da possibilidade de dominação da burguesia pela massa inculta, isto é, o medo da democracia. Aqui, o jusfilósofo alemão apresenta a inerente contradição entre as duas ideias mais poderosas forjadas pela modernidade: de um lado, o liberalismo e seus substratos individualista, racionalista e cientificista, e de outro a democracia, com seus valores de igualdade e de contestação e dissolução das certezas.

Ao final, sabe-se que Schmitt (1986, p. 13) não conseguiu compreender a relação conflituosa, porém extremamente positiva, entre liberalismo e democracia, nem resolver os dilemas da secularização, de maneira que acabou por sacrificar o primeiro (o liberalismo) em nome da segunda (democracia) nos termos não plurais e autoritários que defendia¹². No entanto, apesar de ter fracassado nesse intento, Schmitt, ao atacar tanto liberais quanto marxistas e anarquistas, combatendo a radicalização do racionalismo da ciência política moderna, legou a melhor tradução do fenômeno político: a impossibilidade de encontrar um fundamento último para a vida do espírito, isto é, para o direito, a política e a moral.

Não obstante, se não há um fundamento último e racional para a vida em sociedade, restam alguns impasses: como lidar com esse paradoxo sem cairmos no relativismo e no cinismo, de um lado, ou na ingenuidade e no fundamentalismo, de outro? Em termos políticos, seria possível harmonizar o liberalismo com a política democrática? Como compreender a relação entre essas duas ideias-força, sem uma suprimir a outra? Como extrair o melhor do liberalismo (Estado de Direito, direitos humanos e separação dos poderes) sem eliminar a política e a democracia, com o que teríamos uma tirania das minorias e dos “sábios”? Como extrair o melhor da democracia (contestação das certezas, soberania popular e igualdade) sem extinguir o liberalismo, com o que teríamos a demagogia e o populismo?

¹² Para Schmitt, só há democracia quando o povo, como um grupo homogêneo e substantivo, identifica-se perfeitamente com o soberano, este responsável pela decisão sobre o caso de exceção e sobre os fundamentos da ordem jurídica.

Valendo-se das lições de Schmitt, porém avançando naquilo que o autor deixou sem solução, é a filósofa política belga Chantal Mouffe quem oferece as melhores respostas. Apoiada também em Claude Lefort, sustenta Mouffe que a principal marca da modernidade não é, em verdade, a ciência (ou “a ciência política”), mas a democracia, pois é ela quem inaugura definitivamente a indeterminação radical, atual e irreversível do poder, da lei e do conhecimento; a democracia como a impossibilidade perene de fundamentação última ou legitimação final do político, que dissolve de tempos em tempos todos “os sinalizadores de certeza” (MOUFFE, 1996, p. 24).

No entanto, é justamente nessa natureza intrinsecamente paradoxal que se encontra a força do ideal democrático, na própria impossibilidade de reconciliação última entre os princípios liberais e democráticos. Conforme escreve Mouffe, a política liberal-democrática deve ser visualizada de fato como um paradoxo, pois tanto a liberdade quanto a igualdade perfeitas são irrealizáveis; visualizá-la como um paradoxo impede de fechá-la ou dissolvê-la por completo, sendo tal circunstância a própria condição de possibilidade “para uma forma pluralista de existência humana na qual os direitos podem existir e serem exercidos” (MOUFFE, 2009, p. 10-1).

A incompreensão atual dessa relação dinâmica, instável e absolutamente positiva entre liberalismo e democracia é corrente nos nossos círculos jurídicos, seja no Brasil ou no exterior, uma vez que há, infelizmente, uma redução da democracia à constituição dos próprios direitos, transformando toda e qualquer reivindicação democrática em mera concessão do aparato jurídico, o que, conforme aponta Ingeborg Maus, contraria a própria ideia do Estado democrático-liberal forjado no século XVIII, como supunha Schmitt. E isso porque a soberania e poder democrático só existem quando existem “âmbitos isentos de Direito”, nos quais a sociedade se movimenta para o aperfeiçoamento do Estado e para constituição de direitos inexistentes (MAUS, 2010, p. 140)¹³.

Em razão do esquecimento dessa profícua origem do Estado democrático-liberal, pode-se hoje visualizar facilmente a disseminação de

¹³ É nesse ponto que a atuação do Ministério Público se revela absolutamente fundamental, pois ele se configura como um *locus* institucional flexível e permeável, com autorização constitucional para a construção empática/dialógica do consenso, em busca da consecução dos objetivos do projeto da Carta de 1988.

um sentimento de degeneração da política, levada a cabo pela ausência de *loci* institucionais para o consenso dialógico e democrático. Exatamente por conta disso é que os conflitos surgem cada vez mais violentos, já que permanecem escondidos, silenciados, não verbalizados e não administrados, o que, ao cabo, torna-se terreno fértil para a demagogia (politização excessiva da vida social; judicialização abusiva da política ou politização desmedida da justiça; fundamentalismo religioso etc.).

Daí que o Ministério Público não pode ser aparato técnico impessoal de sublimação do conflito por meio de fórmulas racionalistas e pretensamente apolíticas, pois, ao invés de proteger a higidez do Estado, o equilíbrio dos poderes e a produção espontânea da política por cidadãos livres, pode encerrar justamente o oposto, exercendo um jogo de deslegitimação contínua e temerária da democracia.

É preciso, portanto, que se entenda com profundidade e inteireza o Ministério Público que legou o Constituinte de 1988, para que se concorde que os “âmbitos isentos de Direito” só podem ser acessíveis por agentes políticos com flexibilidade para participar do diálogo que leve à produção de novas formas de coexistência social e superação de conflitos.

O exercício pleno da democracia exige uma instituição da complexidade do MP de 1988 para desenvolver diálogos de “devolução de justiça própria” (SEGATO, 2014)¹⁴, reservando o acesso ao Poder Judiciário a casos extremos, em que o lugar do *justo* possui dificuldade em ser consensualmente construído. Nesse passo, impõe-se o entendimento de que o lugar do *justo* não pode ser o do juiz tão somente, mas habita o injustiçado e por isso o aparato institucional democrático necessita de uma instituição permeável/flexível como o Ministério Público brasileiro (único no mundo) com envergadura para promover a devolução da justiça própria por meio de ação resolutiva ou, em caso de insucesso e/ou impossibilidade de consenso dialógico, levar ao juiz a descrição mais acurada possível do *justo*, para que a dicção do direito se faça possível de maneira menos traumática.

¹⁴ O conceito de “devolução da justiça própria” é desenvolvido pela antropóloga argentina Rita Laura Segato, particularmente quando trata da autonomia dos povos indígenas para dirimir os conflitos internos sem presença de moral estranha e/ou marco normativo estranho às razões próprias dos envolvidos no conflito. A partir de tal elaboração, é possível expandir o artefato semântico para contemplar a ação do MP Resolutivo, que será tratada adiante.

Nesse passo, confinar o Ministério Público ao papel de mero ator processual em exercício do poder punitivo e demandista estatal evidentemente não está de acordo com o ideal do Constituinte, que exige a ação resolutiva do membro da instituição como agente político, visando a garantir que “o que queremos, mas ainda não existe”, possa ganhar forma.

Por conseguinte, tendo em mente que a busca de uma pretensa imparcialidade é uma quimera¹⁵, o Ministério Público deve reconhecer as relações positivas e necessárias entre direito e política e que isso é essencial para a própria afirmação de sua autonomia – conclusão esposada também pela Comissão de Veneza com relação à liberdade de expressão dos juízes, quando escreveu que:

Having regard in particular to the growing importance attached to the separations of powers and the importance of safeguarding the independence of the judiciary, any interference with the freedom of expression of a judge calls for close scrutiny (VENICE COMMISSION, 2015, p. 19)¹⁶.

Nessa mesma esteira também caminhou a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, quando, no caso *López Lone y otros vs. Honduras* citado acima, entendeu que:

(...) sería contrario a la propia independencia de los poderes estatales, así como a las obligaciones internacionales del Estado derivadas de su participación en la OEA, que los jueces y juezas no puedan pronunciarse en contra de un golpe de Estado (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2015, p. 60)¹⁷.

15 O constitucionalista americano Mark Tushnet (2010, p. 116-7) em sua obra *Why the Constitution Matters*, faz um balanço interessante não só da importância política da Constituição americana, mas também do funcionamento político da Suprema Corte estadunidense e das abertas inclinações ideológicas de seus juízes, muitos dos quais exerceram carreira política no Legislativo e no Executivo, filiados a partidos políticos. A chave que Tushnet usa para descrever essa relação mais aberta entre direito e política nos EUA é, basicamente, a desregulamentação do sistema político-partidário-eleitoral americano, que permitiu a movimentação política sem grandes amarras jurídicas e o surgimento natural de um sistema bipartidário que descomplexifica a governabilidade. Daí que os movimentos históricos de interpretação da Constituição vinculam-se muito mais à força política e liderança dos presidentes americanos e das ideias e regimes que defendem do que do ativismo da Suprema Corte.

16 “(...) considerando em particular a crescente importância vinculada à separação dos poderes e a importância da salvaguarda da independência do judiciário, qualquer interferência na liberdade de expressão de um juiz requer exame minucioso” (tradução nossa).

17 “(...) sería contrario a la propia independencia dos poderes estatales, assim como às obrigações internacionais do Estado derivadas de sua participação na OEA, que os juízes e juízas não possam se pronunciar contra um golpe de Estado” (tradução nossa).

Em suma, é o atuar politicamente que permite ao Ministério Público reconhecer as subjetividades e os conflitos das sociedades hipercomplexas e plurais dessa quadra histórica e agir em defesa do Estado Democrático e Social de Direito.

3.2 A política e o advento da concepção de um “Ministério Público Resolutivo”: a participação ativa nos diálogos interinstitucionais

É nesse contexto que se sobreleva a necessidade de afirmar o “Novo Ministério Público” nascido com a Constituição de 1988, qual seja, o chamado “MP Resolutivo”, que estabelece a *práxis* política do membro ministerial como o valor basilar para a transformação social à realização do projeto democrático constitucional. Nas palavras de Marcelo Pedroso Goulart:

A atividade do Ministério Público deve dirigir-se à modificação da realidade social. Essa atividade, entendida como conjunto de atos modificadores do real, é determinada, em abstrato, pelo objetivo estratégico da República brasileira, assim como posto pela Constituição (art. 3º), e, em concreto, pelos objetivos e metas estabelecidos nos planos e programas de atuação institucionais.

Portanto, a atividade prática do Ministério Público tem como objeto a realidade social e como fim a transformação dessa realidade, por isso caracteriza-se como *práxis política*. (2016, p. 222)

Para o correto exercício dessa *práxis*, importante destacar aqui a postura proativa de um “Ministério Público Resolutivo”, que enseja habilidades de compreensão dos conflitos sociais, de articulação política, de diálogo e de liderança, permitindo que a “justiça própria” dos atores com quem se relaciona, particularmente os mais vulneráveis, seja-lhes devolvida. Como destaca Goulart (2016, p. 223), a postura proativa exige dos membros do Ministério Público:

- clareza sobre o desenvolvimento das disputas que se travam na sociedade em torno dos objetos de intervenção do Ministério Público;
- capacidade de articulação política, sobretudo no que tange à formação de alianças e identificação de adversários;
- autoridade para mediar demandas sociais (capacidade para o exercício de liderança);
- capacidade de diálogo;
- senso de oportunidade para o desencadeamento das intervenções.

Por evidente, para a afirmação definitiva desse novo modelo, faz-se premente superar os paradigmas jurídicos antigos nos quais se funda o antigo modelo de organização e ação do Ministério Público, o que se denomina de “MP Demandista”, em parte já criticados no tópico anterior.

Por conseguinte, tendo em mente que a política é algo inexorável à organização institucionalizada ou não do corpo social, tem-se que o Ministério Público não pode dela prescindir, mas antes reconhecê-la como instrumento essencial para transformação social e para a defesa do projeto de democracia substantiva. Com efeito, tal prática política, não obstante realizada por meio de diferentes instrumentos (mas não menos política, em razão disso), é algo distinto da militância das agremiações partidárias.

3.3 Ministério Público como partícipe constitucional e a superação do equívoco de se resumir a ação política à atividade político-partidária

O contexto da promulgação da Carta Constituinte de 1988, marcado política, social e economicamente pela transição de um regime de exceção de 21 anos para um regime democrático, evidencia a essência política de todas as disposições constitucionais.

É a Teoria da Constituição, com todas as suas variáveis metodológicas, que impede negar a natureza política de toda e qualquer

Constituição, cujo destino é regular essencialmente a organização do Estado e os limites de suas relações. Assim é que

O Direito Constitucional da sociedade de massas e do Estado intervencionista do século XX cada vez mais se aparta da teoria pura do Direito e se acerca da Ciência Política. (...). É com a Ciência Política, fora das Ciências Jurídicas, que o Direito Constitucional mantém mais apertados vínculos (BONAVIDES, 2010, p. 45 e 49).

E é exatamente em vista dessa compreensão que Mark Tushnet escreve, contrariando o senso comum dos constitucionalismos moderno e contemporâneo, que a Constituição não tem como objetivo imediato a proteção dos direitos fundamentais, mas sim a proteção da política, pois é esta quem protege, ao cabo, os direitos. Nas palavras de Tushnet, *“The Constitution matters because it provides a structure for our politics. It’s politics, not “the Constitution”, that is the ultimate – and sometimes the proximate – source for whatever protection we have for our fundamental rights”* (TUSHNET, 2010, p. 1)¹⁸.

Em que pese o aparente truísmo dessa afirmação, ela é necessária como premissa para reconhecer que o artigo 127 da CF atribui ao Ministério Público funções essencialmente políticas, que devem ser exercidas em defesa dos cidadãos apesar de e, por vezes, contra o Estado e/ou o Governo e/ou os ocupantes de cargos eletivos.

Com efeito, as tensões e os conflitos existentes em uma sociedade plural, evidentemente calcadas na disputa de poder por grupos dos mais variados jaezes, são os que reclamam, dentro das atribuições constitucionalmente legadas ao Ministério Público, a sua atuação voltada à defesa do regime democrático.

Nessa mesma linha, afirma Mauro Sergio Rocha que o fato de o Poder Constituinte ter inserido o Ministério Público no rol das instituições que exercem funções essenciais à Justiça

(...) não limita as atividades ministeriais à esfera jurisdicional. Ao contrário, isso apenas sugere que o Ministério Público encontra neste poder um importante

¹⁸ “A Constituição importa porque ela fornece a estrutura de nossa política. É a política, não “a Constituição”, que é a última – e algumas vezes a próxima – fonte para qualquer proteção que nós temos para nossos direitos fundamentais” (tradução livre).

espaço para a efetivação dos valores constitucionais confiados à sua tutela, approach, todavia, que não autoriza seja eclipsada a vocação do Ministério Público de agente político transformador da realidade social (2014, p. 855).

Nesse sentido, impõe-se reconhecer que, por vezes, a manifestação pública de opiniões por parte dos Membros do Ministério Público não só não configura desrespeito à vedação contida no artigo 128, §5º, inciso II, alínea “e”, da Constituição da República, como, ao revés, revela-se imprescindível.

Ao Ministério Público, no novo horizonte criado pela Constituição Federal, apresentou-se o papel de instituição diretamente relacionada à defesa de garantia de direitos e, expressamente, do regime democrático.

É nesse sentido que se tem o papel constitucional do Ministério Público como de “partícipe da proteção da política democrática”, na medida em que se deve colocar ao lado dos outros atores institucionais e demais integrantes do processo de diálogo da “esfera pública”, como agente comprometido com a manutenção de um espaço de discussão e de produção aberto à construção de consensos.

Nessa toada, toda e qualquer análise do tema deve ter em conta a compreensão dessa distinção. Por outro lado, faz-se indispensável que se tenha conta da amplitude da atuação ministerial, como uma atividade, também (ou mesmo, essencialmente) de cunho político, pelo próprio contorno de suas atribuições.

4. LIBERDADE DE EXPRESSÃO, REGULAÇÃO CORRECIONAL E O CUMPRIMENTO DOS COMANDOS CONSTITUCIONAIS QUANTO ÀS ATRIBUIÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO E AO EXERCÍCIO CIDADÃO DA ATIVIDADE POLÍTICA POR SEUS MEMBROS

Pelo que se pôde apontar anteriormente, a “liberdade de expressão” tem caráter fundante. Em uma ordem jurídica de bases democráticas, este princípio encerra tanto um valor que dá esteio ao conjunto de outros valores do ordenamento como também uma norma de caráter vinculante

e irradiante de forma direta sobre todo o sistema de garantias e direitos do regime democrático brasileiro.

Especificamente no tocante à garantia da “livre manifestação do pensamento” em face do “exercício de atividade político-partidária”, a primeira se encontra diretamente acoplada ao regime constitucional de organização do Ministério Público, baseado que está na “independência funcional” e na sua missão de defesa do regime democrático, os quais colocam seus membros na posição de “agentes políticos”.

Por outro lado, a regulamentação da conduta funcional, mesmo tendo seus principais vetores em sede constitucional, não pode ser interpretada como anuladora de todas as demais garantias de exercício da cidadania ao membro do Ministério Público.

Em outros termos, toda a matéria relativa à “liberdade de manifestação do pensamento”, devidamente harmonizada com a “vedação constitucional da atividade político-partidária”, já se encontra regulada, nos termos em que previu o Constituinte de 1988 e seus reformadores, assim como nas leis orgânicas de cada um dos ramos do Ministério Público.

E tudo sem prejuízo dos inúmeros instrumentos de controle do exercício das atividades dos membros do Ministério Público, judiciais e administrativos, previstos pela legislação ordinária, que podem ser aplicados quando, eventualmente, ultrapassados os limites que são impostos ao exercício da liberdade de manifestação¹⁹.

Mostra-se, *data venia*, constitucionalmente inviável a criação de regramento complementar na forma de “recomendação geral”, produzida pela Corregedoria Nacional do Ministério Público nesta matéria, caso contenha disposições restritivas desses direitos-garantia.

A utilização de normas interpretativas desse jaez, no que tange à “liberdade de expressão” e o “exercício da cidadania”, por órgãos distintos

¹⁹ 1. Existência de consequências processuais decorrentes de eventuais excessos em suas manifestações públicas, capazes de afetar a imparcialidade do membro quanto aos feitos em que atue (impedimento e suspeição); 2. A existência de sanções criminais para os excessos de suas manifestações de opinião (injúria, calúnia, difamação, denúncia caluniosa etc.); 3. A existência de sanções administrativas, por violações a deveres funcionais, especialmente o dever de informar, impedimento ou suspeição, nos termos das respectivas leis orgânicas, como expressamente previsto no artigo 43, inciso VII, da Lei nº 8.625/93, e artigo 236 da LC nº 75/93.

dos diretamente fixados na Constituição para tratar das questões relativas à regulação das liberdades, implica restrição incompatível com o princípio de valor fundante e superior posição hierárquica no sistema de garantias e direitos.

Para além da ausência de previsão constitucional ou legal no que tange à criação dessas normas, a construção de qualquer comando adicional, registre-se, pode funcionar como redutor da eficácia plena do comando que estabelece a liberdade efetiva de manifestação.

Ademais, para além das considerações de ordem geral, observa-se que o encaminhamento que se tem dado ao tema parece partir de uma interpretação bastante extensiva do conceito de “atividade político-partidária”.

Essa interpretação à “Recomendação de Caráter Geral” da Corregedoria Nacional do Ministério Público implicará, substancialmente, restrição alargada (e incabível) ao espectro de liberdade do membro da instituição, tanto na sua atuação institucional quanto na sua esfera individual.

A conceituação genérica e abstrata do que se define por “atividade político-partidária”, que já tem sua definição na legislação eleitoral, implica instituí-la como “regra” – a ser interpretada pela lógica do “tudo ou nada” – restritiva de um princípio, a liberdade de expressão, que, como fundante do sistema jurídico, está submetida às técnicas de ponderação para solução de conflitos (CANOTILHO, 2003, p. 1161; SANCHIS, 2007, p. 1161).

Sobre o tema, tratando do conceito de “atividade político-partidária” e apontando o quão restrita deve ser a sua compreensão, pronuncia-se sobre a questão Emerson Garcia:

(...) Tal vedação (o exercício de atividade político-partidária), no entanto, não importa um *capitis diminutio* para os membros do Ministério Público, os quais mantêm o direito de exercer a sua cidadania ativa, podendo praticar todos os atos que não importem o exercício de uma atividade político-partidária. Podem votar, externar o seu apoio a determinado candidato (v.g.: opor um adesivo em seu veículo particular, usar

uma camisa de apoio ao candidato em seus momentos de folga), enfim, estão autorizados a praticar todos os atos que um simples eleitor, que não possua vínculos com uma agremiação partidária, pode praticar. Não fosse assim, aos membros do Ministério Público não seria vedado apenas o exercício de atividade político-partidária, mas a própria cidadania (2015, p. 711).

É fato a aplicação do sentido de uma norma se dar pelos seus legítimos intérpretes. Assim, necessariamente, os órgãos correccionais deverão promover a interpretação desses comandos, na análise de casos concretos, quando eventualmente instados a tratar do assunto. Eventual conflito entre o exercício desse direito fundamental e a obrigação de isenção político-partidária, já regulamentada na Lei Orgânica Nacional e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e Territórios e dos Estados, deve ser solucionado pelas técnicas de ponderação.

O papel dos órgãos correccionais, neste campo, deve ser o de realizar a avaliação da conduta do membro, na análise do caso concreto, quando eventualmente instados, tendo em consideração a compreensão da unidade do normativo constitucional, dando ao conceito de atividade político-partidária a densidade semântica (restrita) compatível com os direitos de liberdade e exercício de cidadania.

E assim também deverão ser as atividades de orientação promovidas pelos órgãos correccionais, no caminho de buscar potencializar a proteção à liberdade e exercício de cidadania do membro e não sua mitigação, como dever correlato do diretivo de uma unidade interpretativa da Constituição. 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 correccionais, considerando-se a reserva dessa produção ao âmbito normativo constitucional e, subsidiariamente, à legislação ordinária.

Dessa forma, privilegiando-se uma interpretação integrativa da Constituição no que tange ao normativo do “exercício da liberdade” e das “vedações funcionais” impostas aos membros da instituição, tem-se como estabelecidas as condições para a construção da regular e constante concretização das tarefas que lhes foram confiadas pelo constituinte,

tendo em vista especialmente o permanente mirar que se deve ter aos objetivos fundantes da República (artigo 3º do texto constitucional).

5. CONCLUSÃO

1. É preciso reconhecer no princípio da independência funcional garantia pública que resguarda ao Ministério Público, por meio de seus membros, verdadeiros agentes políticos, a liberdade de manifestação a respeito de temas de interesse público inerentes a suas funções institucionais, sob pena de inviabilizar o exercício dessas funções no espaço público e social.

2. Qualquer regulamentação administrativa apriorística do exercício da liberdade de expressão e de seus limites segundo a vedação da atividade político-partidária não só se mostra desnecessária como se revela inconstitucional, na medida em que pode limitar o exercício de direito fundamental pelos membros do Ministério Público, além de incorrer no indesejável risco de restringir sua atuação institucional.

3. A condição de membro do Ministério Público não afasta a condição de cidadão, com todos os direitos e garantias reconhecidos na Constituição Federal. Persiste, assim, íntegro o direito à livre manifestação do pensamento, ainda que ele, em circunstâncias determinadas, implique o estabelecimento de opiniões públicas similares ou contrárias às defendidas por agremiações partidárias.

4. A liberdade de manifestação é condição *sine qua non* do regime democrático, de maneira que o seu exercício por parte dos membros do Ministério Público, tanto na dimensão institucional quanto na dimensão cidadã, é direito garantido com sede em comandos constitucionais e não pode ser restringido por outros instrumentos que não as normas constitucionais e legais.

5. A democracia deve ser visualizada como um paradoxo, pois tanto a liberdade quanto a igualdade perfeitas são irrealizáveis; visualizá-la como um paradoxo impede de fechá-la ou dissolvê-la por completo, sendo tal circunstância a própria condição de possibilidade para o pluralismo e para o exercício dos direitos.

6. É exatamente por isso que o atuar político (que de maneira nenhuma se confunde com o atuar partidário) do Ministério Público é tão importante, pois permite aos seus membros reconhecerem as subjetividades e os conflitos das sociedades hipercomplexas e plurais dessa quadra histórica e agirem de acordo com sua missão constitucional de defesa do regime democrático.

7. A noção de “atividade político-partidária” deve ser interpretada restritivamente, sob pena de risco ao exercício de liberdades fundamentais tão caras, tanto ao membro individualmente considerado quanto ao Ministério Público como instituição.

8. Não é possível a fixação de regras para a delimitação de sentido ao conceito de “atividade político-partidária” e, por este meio, parâmetros para o exercício da “liberdade de expressão” ao membro do Ministério Público, por meio de “diretrizes correccionais”, o que não encontra respaldo no vigente normativo constitucional.

9. A regulamentação do exercício da liberdade de expressão pelos membros do Ministério Público, de forma apriorística e abstrata, implicará indevida restrição a tal direito, princípio que não pode ser submetido à lógica interpretativa do “tudo ou nada”, mas à técnica da ponderação.

6. REFERÊNCIAS

BERCLAZ, Márcio Soares. **A dimensão político-jurídica dos Conselhos Sociais no Brasil**: uma leitura a partir da libertação e do pluralismo jurídico. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Diário Oficial da União. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 12 ago. 2019.

_____. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Reclamação Disciplinar nº 0.00.000.000219/2016-83. Decisão de 7 de junho de

2016 (2016a). Cláudio Henrique Portela do Rego. In: ARAÚJO, Valter Shuenquener de (Coord.). **CNMP em ação: uma análise teórica da sua jurisprudência**. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2017. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/CNMP_em_A%C3%87%C3%83O_WEB.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Recomendação de Caráter Geral CN-CNMP nº 01, de 3 de novembro de 2016 (2016b)**. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomenda%C3%A7%C3%A3o_-_03-11-2016_doc_final1_1.pdf>. Acesso em: 2 ago. 2019.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso López Lone Y Otros Vs. Honduras - Sentencia de 5 de Octubre de 2015 - (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas). Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_302_esp.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2019.

GARCIA, Emerson. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico**. 5. Ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

GOULART, Marcelo Pedroso. Corregedoria e o Ministério Público resolutivo. In: **Revista Jurídica Corregedoria Nacional: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público**, volume I/ Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2016.

MAUS, Ingeborg. **O Judiciário como superego da sociedade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Princípios Institucionais do Ministério Público Brasileiro**. Artigo publicado na Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul, n. 731 jan./2013 – abr/2013, com atualizações feitas em ago. 2013. Disponível em: <<http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/princinst.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2016.

MOUFFE, Chantal. **O Regresso do Político**. Tradução de Ana Cecília Simões, Revisão Técnica de José Soares de Almeida, Lisboa: Gradiva Publicações, 1996.

_____. **Democratic Paradox**. Verso. London, New York, 2009.

ROCHA, Mauro Sergio. O Ministério Público na Constituição Republicana de 5.10.1988. In: CLÉVE, Clemerson Merlin (Coord.). **Direito Constitucional Brasileiro**. V 2. São Paulo: RT, 2014.

SANCHIS, Luis Prieto. El Constitucionalismo de Los Derechos. In: CARBONELL, Miguel (Coord.). **Teoría del Neoconstitucionalismo** - Ensayos Escogidos. Madrid: Editorial Trotta, 2007.

SCHMITT, Carl. **The Concept of the Political**. Expanded Edition, Kindle Edition. Translation, introduction, and notes by George Schwab, Chicago: The University of Chicago Press, 2007.

_____. **Political Romanticism**. Translated by Guy Oakes. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, and London, England, 1986.

SEGATO, Rita Laura. **Que Cada Povo Teça os Fios da sua História:** o Pluralismo Jurídico em Diálogo Didático com Legisladores. Revista de Direito da Universidade de Brasília, vol. 1, n.1 (jan/jul, 2014), Ed. UnB, Faculdade de Direito, Brasília-DF.

TUSHNET, Mark. **Why the constitution matters**. Yale University Press, 2010.

VENICE COMMISSION, **Report on the Freedom of Expression of Judges**. CDL-AD(2015)018, Opinion n. 806/2015, Strasbourg, 23 June 2015. Disponível em: <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)018-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)018-e)>. Acesso em: 10 ago. 2019.