

# CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA E LIBERDADE DE EXPRESSÃO DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO

---

*CONSOLIDATION OF DEMOCRACY AND FREEDOM OF  
EXPRESSION BY MEMBERS OF THE PUBLIC MINISTRY*

*CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA Y LIBERTAD  
DE EXPRESIÓN POR LOS MIEMBROS DEL MINISTERIO  
PÚBLICO*

**Murilo Alan Volpi<sup>1</sup>**  
**Matheus Tauan Volpi<sup>2</sup>**

Recebido em: 15/5/2020

Aprovado em: 23/6/2020

**Sumário:** 1. O que é liberdade de expressão? 2. Facetas da Liberdade de Expressão. 3. Limites da Liberdade de Expressão. 4. Restrições de Direitos Humanos. 5. Liberdade de Expressão dos Membros do Ministério Público e Democracia. 6. Confiabilidade das Instituições no Regime Democrático. 7. Exercício da Liberdade de Expressão pelo Membro do Ministério Público. 8. Conclusão.

**Summary:** 1. What is freedom of expression? 2. Facets of Freedom of Expression. 3. Limits on Freedom of Expression. 4. Human Rights Restrictions. 5. Freedom of Expression for Prosecutors and Democracy. 6.

---

1 Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie e Especialista em Direito Tributário pela USP. Professor em cursos preparatórios para concurso. Promotor de Justiça (MP/PR). Exerceu os cargos de Delegado de Polícia no Estado de Minas Gerais e de Analista Jurídico do Ministério Público do Estado de São Paulo (MP/SP). E-mail: [vmvolpi@gmail.com](mailto:vmvolpi@gmail.com) Currículo Lattes: <<http://lattes.cnpq.br/1183964859259783>>.

2 Mestre e Especialista em Direito Tributário pela USP. Professor de Direito Penal e Processo Penal na UNIP–São José do Rio Preto/SP. Analista Jurídico do Ministério Público (MP/SP). E-mail: [volpi.mt@gmail.com](mailto:volpi.mt@gmail.com) Currículo Lattes: <<http://lattes.cnpq.br/0111272040274580>>.

Reliability of Institutions in the Democratic Regime. 7. Exercise of Freedom of Expression by the Member of the Public Ministry. 8. Conclusion.

**Resumen:** 1. ¿Qué es la libertad de expresión? 2. Facetas de la libertad de expresión. 3. Límites a la libertad de expresión. 4. Restricciones de derechos humanos. 5. Libertad de expresión para fiscales y democracia. 6. Fiabilidad de las instituciones en el régimen democrático. 7. Ejercicio de la libertad de expresión por parte del miembro del Ministerio Público. 8. Conclusión.

**Resumo:** A liberdade de expressão, como todo direito fundamental, encontra limites. No que diz respeito aos membros do Ministério Público brasileiro, discute-se se as restrições à liberdade de expressão devem ser maiores, menores ou iguais àquelas aplicáveis aos cidadãos em geral. O presente trabalho, dentro de suas limitações (análise da questão sob o viés de consolidação da democracia), aponta que os limites ao exercício da liberdade de expressão por parte de membros do Ministério Público brasileiro devem ser maiores que aqueles aplicáveis aos cidadãos em geral.

**Palavras-chave:** Liberdade de Expressão. Democracia. Ministério Público.

**Abstract:** Freedom of expression, like all fundamental rights, finds limits. With regard to members of the Brazilian Public Ministry, it is discussed whether restrictions on freedom of expression should be greater, lesser or equal to those applicable to citizens in general. The present study, within its limitations (analysis of the issue under the bias of democracy consolidation), points out that the limits to the exercise of freedom of expression by members of the Brazilian Public Ministry must be greater than those applicable to citizens in general.

**Keywords:** Freedom of expression. Democracy. Public ministry.

**Resumen:** La libertad de expresión, como todos los derechos fundamentales, encuentra límites. Con respecto a los miembros del Ministerio Público brasileño, se discute si las restricciones a la libertad de expresión deberían ser mayores, menores o iguales a las aplicables a los ciudadanos en general. El presente estudio, dentro de sus limitaciones (análisis del tema bajo el sesgo de la consolidación de la democracia), señala que los límites al ejercicio de la libertad de expresión por parte de los miembros del Ministerio Público brasileño deben ser mayores que los aplicables a los ciudadanos en general.

**Palabras clave:** La libertad de expresión. Democracia. Ministerio Público.

## 1. O QUE É LIBERDADE DE EXPRESSÃO?

A liberdade de expressão consiste no direito de manifestar, sob qualquer forma, ideias e informações de qualquer natureza. O Supremo Tribunal Federal já reconheceu que o gesto de mostrar as nádegas em público, em reação a críticas da plateia em um teatro, está abrangida pela

liberdade de expressão, embora seja conduta “*inadequada e deseducada*” (BRASIL, 2004).

A liberdade de expressão está prevista no art. 5º, inciso IV, da Constituição Federal<sup>3</sup>, bem como em diversos outros dispositivos espalhados pelo texto constitucional<sup>4</sup>.

## 2. FACETAS DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO

A liberdade de expressão contém duas grandes facetas. A primeira assegura a possibilidade de expressão do pensamento. A segunda, o direito das demais pessoas de receber, sob qualquer forma ou veículo, a manifestação do pensamento externada por outrem.

Quadro 1 – Facetas Liberdade de Expressão. Fonte: os autores (2020)

<b>Liberdade de Expressão</b>	1ª Faceta: expressar o pensamento
	2ª Faceta: receber manifestação do pensamento externada por outrem

Nesse sentido, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu art. XIX, dispõe que

*todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber (2ª Faceta) e transmitir (1ª Faceta) informações e idéias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.*(destaque nosso)(ASSEMBLEIA GERAL DA ONU, 1948).

## 3. LIMITES DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO

Como todo direito humano, a liberdade de expressão encontra limites “*previstos diretamente pelo constituinte, como também descobertos pela colisão desse direito com outros de mesmo status*” (MENDES, 2010, p. 457).

<sup>3</sup> “É livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato”.

<sup>4</sup> Art. 5º, VI, IX e XIV, da Constituição Federal.

No que diz respeito aos membros do Ministério Público brasileiro, é certo que a liberdade de expressão, na condição de direito fundamental, não pode ser utilizada para violar a proibição constitucional do exercício de atividade político-partidária, prevista no artigo 128, §5º, inciso II, alínea “e”, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e nos artigos 237, inciso V, da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, e 44, inciso V, da Lei Orgânica Nacional do Ministério, conforme recomendação do Conselho Nacional do Ministério Público (BRASIL, 2016).

Todavia, ultrapassadas as vedações expressas (Constituição e Legislação Infraconstitucional), discute-se se as restrições à liberdade de expressão dos membros do Ministério Público brasileiro devem ser maiores, menores ou iguais àquelas aplicáveis aos cidadãos em geral.

#### 4. RESTRIÇÕES DE DIREITOS HUMANOS

A *restrição* a direitos humanos é feita por dois modos: a) por meio de lei; ou b) por meio de interpretação judicial que decide o conflito entre os direitos em colisão.

Pode-se falar em restrição em sentido amplo e restrição em sentido restrito. Restrição em sentido amplo de um direito fundamental consiste na

*ação ou omissão do Estado que elimina, reduz, comprime ou dificulta de alguma maneira o exercício de direito fundamental pelo seu titular, ou ainda enfraquece os deveres de proteção que deles resultam para ao Estado, afetando negativamente o exercício desse direito (RAMOS, 2019, p. 147).*

Restrição em sentido estrito, por sua vez, consiste em

*intervenções legislativas que foram autorizadas pela Constituição para limitar determinado direito, desde que respeitadas a proporcionalidade e o conteúdo essencial dos direitos humanos. São as chamadas restrições legais aos direitos humanos (RAMOS, 2019, p. 147).*

<b>Restrições em sentido amplo</b>	Ação ou omissão do Estado que elimina, reduz, comprime ou dificulta de alguma maneira o exercício de direito fundamental pelo seu titular, ou ainda enfraquece os deveres de proteção que deles resultam para o Estado, afetando negativamente o exercício desse direito.
<b>Restrições em sentido estrito</b>	Intervenções legislativas que foram autorizadas pela Constituição para limitar determinado direito, desde que respeitadas a proporcionalidade e o conteúdo essencial dos direitos humanos. São as chamadas restrições legais aos direitos humanos.

Quadro 2 – Espécies de Restrições de Direitos. Fonte: os autores (2020)

Há ainda restrições de direitos humanos que resultam da inserção do titular em situações de sujeição especial perante o Poder Público, nas quais há a necessidade de atendimento de determinadas necessidades sociais que, sem tal sujeição, não teriam como ser atendidas. É o caso, por exemplo, do regime jurídico de direitos humanos dos presos, dos alunos das escolas públicas, dos militares e dos agentes públicos – categoria na qual inseridos os membros do Ministério Público.

O que legitima tais restrições é a Supremacia do Interesse Público sobre o particular. Impõe-se que essas restrições sejam proporcionais.

## 5. LIBERDADE DE EXPRESSÃO DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DEMOCRACIA

No Brasil, toda discussão acerca da liberdade de expressão dos membros do Ministério Público deve partir da premissa de que há, em nosso território, uma democracia a ser consolidada e aperfeiçoada.

De acordo com os dados do Latinobarómetro 2018<sup>5</sup>, apenas 33,89% (trinta e três vírgula oitenta e nove por cento) dos brasileiros entendem que a democracia é preferível a qualquer outra forma de Governo. Cerca de 40,53% (quarenta vírgula cinquenta e três por cento) dos entrevistados, por sua vez, entendem que, para pessoas como eles, tanto faz um regime

<sup>5</sup> Latinobarómetro é uma pesquisa anual de opinião pública que envolve cerca de 20.000 entrevistas em 18 países da América Latina. É realizada pelo “Latinobarómetro Corporation”, uma organização privada sem fins lucrativos, com sede em Providencia, Chile. Demais informações disponíveis em: <<http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

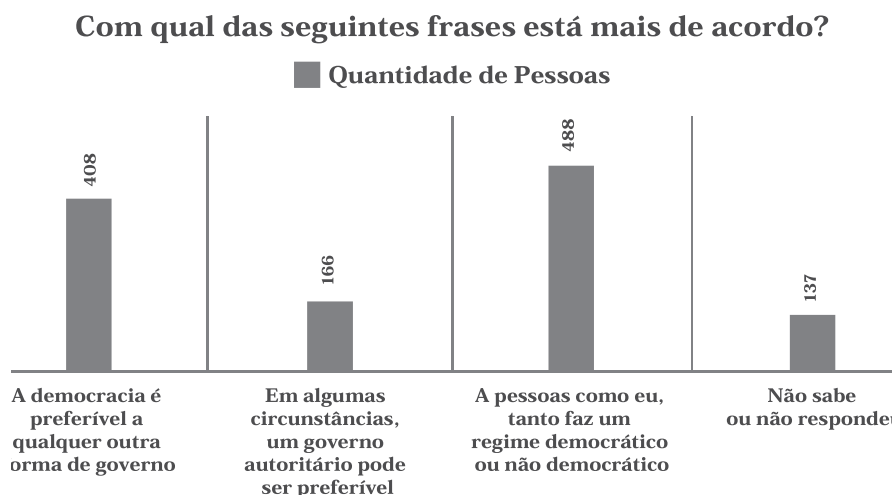
democrático ou um regime autoritário. Cerca de 13,79% (treze vírgula setenta e nove por cento) dos entrevistados, por fim, entende que em algumas circunstâncias um governo autoritário pode ser preferível (PORTAL LATINOBARÓMETRO, 2018).

Quadro 3 – Opinião Pública acerca da Democracia.

Fonte: Latinobarómetro 2018.

Com qual das seguintes frases está mais de acordo?				
	Homem	Mulher	Total	Percentual
A democracia é preferível a qualquer outra forma de governo	227	181	408	33,89%
Em algumas circunstâncias, um governo autoritário pode ser preferível	86	80	166	13,79%
A pessoas como eu, tanto faz um regime democrático ou não democrático	211	277	488	40,53%
Não sabe	45	80	125	10,38%
Não respondeu	5	12	12	0,01%
<b>Total</b>	<b>574</b>	<b>630</b>	<b>1.204</b>	<b>100%</b>

Gráfico1 – Opinião Pública acerca da Democracia. Fonte: Latinobarómetro 2018.



Diante de tal contexto, e partindo da premissa de que a consolidação da democracia depende do fortalecimento – e elevação da confiança popular – de suas instituições (SANTOS; HOFFMANN, 2019; LIPSET, 1967), é necessário que toda discussão acerca da liberdade de expressão dos membros do Ministério Público esteja situada no contexto maior de fortalecimento institucional, com análise da questão relativa à imagem e confiabilidade do Ministério Público perante a população.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 127<sup>6</sup>, atribuiu ao Ministério Público a função institucional de defesa do regime democrático (MAZZILLI, 2015). Desse modo, a análise da amplitude da liberdade de expressão de seus membros deve considerar o reflexo das manifestações individuais na imagem e confiabilidade da instituição, haja vista os reflexos em termos de consolidação do regime político.

## 6. CONFIABILIDADE DAS INSTITUIÇÕES NO REGIME DEMOCRÁTICO

Os dados do Latinobarómetro 2018 indicam que as Forças Armadas e a Igreja têm recebido confiança maior da população brasileira do que instituições como Poder Judiciário e Congresso Nacional (PORTAL LATINOBARÓMETRO, 2018):

Quadro 4 – Confiabilidade das Forças Armadas. Fonte: Latinobarómetro 2018.

Quanta confiança você tem nas forças armadas?				
	Homem	Mulher	Total	Percentual
Muita confiança	186	145	331	27,49%
Alguma confiança	164	202	366	30,40%
Pouca confiança	141	187	328	27,24%
Nenhuma confiança	70	75	145	12,04%
Não sabe	6	20	26	2,16%
Não respondeu	7	1	8	0,67%
<b>Total</b>	<b>574</b>	<b>630</b>	<b>1204</b>	<b>100%</b>

Quadro 5 – Confiabilidade da Igreja. Fonte: Latinobarómetro 2018.

<b>Quanta confiança você tem na igreja?</b>				
	<b>Homem</b>	<b>Mulher</b>	<b>Total</b>	<b>Percentual</b>
Muita confiança	269	282	551	45,76%
Alguma confiança	148	175	323	26,82%
Pouca confiança	102	109	211	17,52%
Nenhuma confiança	55	58	113	9,38%
Não sabe	-	3	3	0,25%
Não respondeu	-	3	3	0,25%
<b>Total</b>	<b>574</b>	<b>630</b>	<b>1204</b>	<b>100%</b>

Quadro 6 – Confiabilidade do Congresso Nacional.  
Fonte: Latinobarómetro 2018.

<b>Quanta confiança você tem no Congresso Nacional?</b>				
	<b>Homem</b>	<b>Mulher</b>	<b>Total</b>	<b>Percentual</b>
Muita confiança	17	10	27	2,24%
Alguma confiança	46	75	121	10,04%
Pouca confiança	217	235	452	37,54%
Nenhuma confiança	285	280	565	46,92%
Não sabe	7	28	35	2,90%
Não respondeu	2	2	4	0,33%
<b>Total</b>	<b>574</b>	<b>630</b>	<b>1204</b>	<b>100%</b>

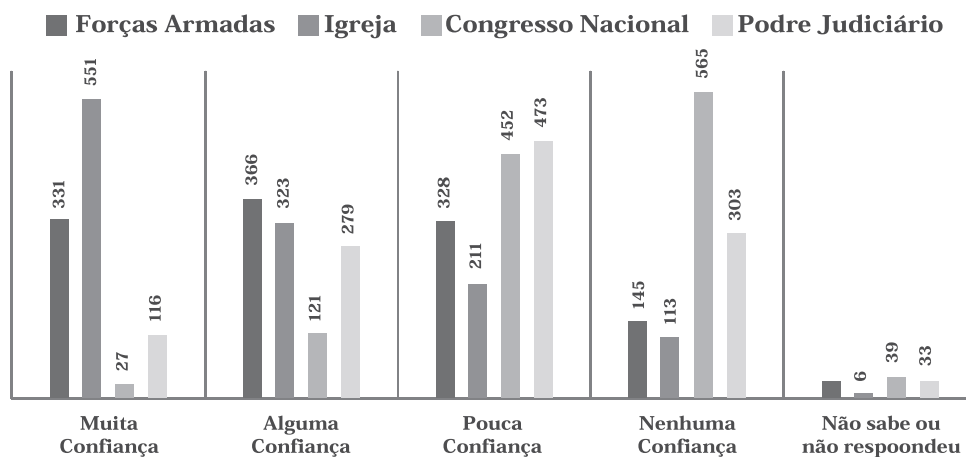
Quadro 7 – Confiabilidade do Poder Judiciário. Fonte: Latinobarómetro 2018.

<b>Quanta confiança você tem no Poder Judiciário?</b>				
	<b>Homem</b>	<b>Mulher</b>	<b>Total</b>	<b>Percentual</b>
Muita confiança	62	54	116	9,63%
Alguma confiança	131	148	279	23,17%
Pouca confiança	220	253	473	39,28%
Nenhuma confiança	151	152	303	25,16%
Não sabe	6	21	27	2,24%
Não respondeu	4	2	6	0,49%
<b>Total</b>	<b>574</b>	<b>630</b>	<b>1204</b>	<b>100%</b>



Gráfico 2 – Comparativo Confiabilidade das Instituições.  
Fonte: Latinobarómetro 2018.

### Confiança nas Instituições de Acordo com o Latinobarómetro 2018



Referida pesquisa (Latinobarómetro 2018) não contemplou o Ministério Público. Não obstante, os dados por ela fornecidos indicam a necessidade de atenção à imagem das instituições no regime democrático, dentre as quais se insere o Ministério Público.

Pesquisa do Conselho Nacional do Ministério Público realizada no ano de 2017, por outro lado, aponta o Ministério Público como a segunda instituição mais importante, e terceira instituição mais confiável (PORTAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2017). Referida pesquisa ainda aponta a seguinte recomendação:

*o resultado dos indicadores são bem positivos, mas é importante tomar atitudes preventivas para que o interesse e o conhecimento das atribuições da instituição não sejam perdidos. Sugere-se investimentos na área de Comunicação Social, com a realização de campanhas institucionais de sensibilização. Frisa-se, também, a importância de maior aproximação entre o membro do MP e o cidadão. Em municípios e cidades do interior, esse contato interpessoal possui maior efetividade (PORTAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2017, p. 76).*

## 7. EXERCÍCIO DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO PELO MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A expressão de pensamento feita pelo membro do Ministério Público, ainda que fora do exercício de suas funções, nem sempre é dissociada da instituição. Quando o membro do Ministério Público externa sua posição sobre algum tema polêmico, é comum que este posicionamento seja visto, em última medida, como expressão da própria posição da instituição.

Assim, é certo que a compreensão ampliada da liberdade de expressão pode gerar o comprometimento da imagem institucional – e consequente confiabilidade –, notadamente quando as manifestações de opinião versem sobre questões polêmicas na sociedade, sobretudo aquelas não afeitas à atuação funcional do membro.

Dessa forma, como aponta Gomes,

*os profissionais que se apresentam como representantes do povo, responsáveis pela manutenção da ordem jurídica e do Estado Democrático devem se apresentar de maneira contida em relação a alguns temas, pois devem ter em mente que, acima de tudo, é o nome da instituição que estará em jogo, que no caso concreto é o Ministério Público.(2013, p. 3)*

Com efeito, se o Ministério Público pretende ser reconhecido como instituição essencial à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, impõe-se que não se exponha de forma gratuita em temas controvertidos, com reflexos prejudiciais à confiança que a população lhe atribui.

Dessa forma, conclui-se que o exercício da liberdade de expressão por parte de membros do Ministério Público deve estar sujeito a restrições maiores que aquelas aplicáveis aos indivíduos em geral. Registre-se que essa é uma decorrência do próprio regime especial de sujeição no qual encontra-se inserido. A forma por meio da qual devem ser implementadas essas restrições (autocontenção do membro ou edição de atos normativos), contudo, extrapola o objeto deste trabalho.

## 8. CONCLUSÃO

Os dados do Latinobarómetro 2018 indicam que menos da metade da população brasileira reputa fundamental a manutenção do regime democrático, o que evidencia a necessidade de consolidação e aperfeiçoamento da democracia brasileira.

A partir dos referidos dados, e partindo da premissa de que a consolidação da democracia tem como caminho necessário o fortalecimento e elevação de confiabilidade de suas instituições (dentre as quais o Ministério Público), o presente trabalho aponta que os limites ao exercício da liberdade de expressão por parte de membros do Ministério Público brasileiro devem ser maiores que aqueles aplicáveis aos cidadãos em geral.

Referida conclusão se fundamenta no fato de que a expressão de pensamento feita pelo membro do Ministério Público, ainda que fora do exercício de suas funções, nem sempre é dissociada da instituição.

A elevação da confiabilidade e respeitabilidade do Ministério Público é fundamental para a consolidação do regime democrático, e poderia restar comprometida em razão de manifestações individuais de seus membros, notadamente em questões polêmicas não relacionadas a suas atribuições funcionais.

Todavia, a forma de estabelecimento de tais restrições (se por meio da autocontenção dos membros ou por atos normativos), bem como a possibilidade (ou não) de estabelecimento de sanções, extrapola o objeto de análise deste trabalho, motivo pelo qual não foram analisados.

## REFERÊNCIAS

ASSEMBLEIA GERAL DA ONU. (1948). **Declaração Universal dos Direitos Humanos** (217 [III] A). Paris. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2020.

BAQUERO, Marcello. Democracia formal, cultura política informal e capital social no Brasil. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 14, no 2, p.

380-413, nov. 2008. In: \_\_\_\_\_. **Qual democracia para a América Latina?** – capital social e empoderamento são a resposta? Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2013.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação de Caráter Geral CN-CNMP nº 01, de 03 de novembro de 2016**. Disponível em: <[https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendação\\_-\\_03\\_112016\\_doc\\_final1\\_1.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendação_-_03_112016_doc_final1_1.pdf)>. Acesso em: 10 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Relatório da Pesquisa de Satisfação e Imagem do CNMP e do Ministério Público**. 2017. Disponível em: <[https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Apresentação\\_da\\_pesquisa\\_CNMP\\_V7.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Apresentação_da_pesquisa_CNMP_V7.pdf)>. Acesso em: 10 maio 2020.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus nº 83.996/RJ**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 17 de agosto de 2004.

FUKUYAMA, Francis. Why democracy is performing so poorly? **Journal of Democracy**, 26(1): 11-20, 2015.

GOMES, Marcelo Sant'Anna Vieira. **A devida cautela com a liberdade de manifestação**. Teresina, ano 18, n. 3638, 17 jun. 2013.

LIPSET, Seymour Martin. **O Homem político**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Ministério Público**. 4ª Edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2015.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 5ª ed-rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

MOISÉS, José Álvaro. Democracia e desconfiança das instituições democráticas. In: MOISÉS, José Álvaro. (Org.). **Democracia**

**e confiança:** por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2010.

PORTAL LATINOBARÓMETRO. **Banco de Dados pesquisa 2018**. Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>>. Acesso em: 5 abr. 2020.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 6ª Edição. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 147.

RHODEN, Valmor; MOURA, Mariana Moreira; RHODEN, Juliana Lima Moreira. Uma reflexão sobre a liberdade de expressão versus invasão de privacidade nas redes sociais. **Revista Sociais e Humanas**, v. 32, p. 173-184, 2020.

SANTOS, Everton Rodrigo; HOFFMANN, Fábio. *Qualidade da Democracia no Brasil e Confiança nas Instituições Políticas*. Campos Neutrais – Revista Latino-Americana de Relações Internacionais Vol. 1 No 1, Janeiro – Abril de 2019;

SILVA, Rosane Leal da; BOLZAN, Bárbara Eleonora Taschetto; CIGANA, Paula Fabíola. A liberdade de expressão e seus limites na Internet: uma análise a partir da perspectiva da Organização dos Estados Americanos. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, v. 20, p. 219-250, 2019.