

## Entrevista sobre as investigações do Ministério Público<sup>1</sup>

Entrevista do Prof. Hugo Nigro Mazzilli a Tatiana Azevedo da Rádio Justiça, no programa *Justiça na Tarde*, em 03 de março de 2011.

**Tatiana:** Vamos falar hoje, no *Justiça na Tarde*, sobre um tema polêmico, que divide opiniões e que trata do poder de investigação pelo Ministério Público em todo o País. Há diversos casos pendentes de julgamento e entendimentos firmados pela Justiça, que confirmam uma tendência no sentido de se reconhecer a legitimidade das investigações promovidas pelo Ministério Público. E sobre este assunto, nós vamos conversar agora com o nosso primeiro convidado de hoje, aqui no *Justiça na Tarde*, o jurista Hugo Nigro Mazzilli, ele que também é Professor Emérito da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo, professor de Direito e ex-integrante do MP, em São Paulo. Muito obrigada pela atenção com a Rádio Justiça, Dr. Hugo.

**Dr. Hugo:** Minhas saudações aos ouvintes da Rádio Justiça e do programa *Justiça na Tarde*, e boa tarde a você, Tatiana.

**Tatiana:** Muito obrigada para o senhor também, Dr. Hugo. Eu gostaria que o senhor fizesse ou começasse fazendo um breve histórico dessa situação: o Ministério Público tem investigações, atua em vários casos, e há várias tentativas, ou melhor, há questionamentos sobre esse poder. Como é que está essa situação, e por que o motivo dessa polêmica, Dr. Hugo?

**Dr. Hugo:** Bem, Tatiana, o que ocorre é o seguinte. O Ministério Público brasileiro, até antes da Constituição de 1988, era um organismo subordinado ao governo. Era um Ministério Público acanhado, era um Ministério Público cujo Procurador-Geral podia ser nomeado e demitido livremente pelo governo, então era um Ministério Público sem independência. Ele só acusava, ele só processava as pessoas que estavam normalmente em baixa condição econômica ou aquelas que incomodavam os governantes. Com o Ministério Público pós-88, com a Constituição de 1988, o Ministério Público ganhou autonomias, o Ministério Público ganhou independência. E também ganhou poderes investigatórios, tanto na área civil — pelo art. 129, III, que é o inquérito civil —, como também nos procedimentos administrativos a seu cargo — que é o art. 129, VI, da Constituição. Com isso, o Ministério Público começou naturalmente a investigar empresários, a investigar danos ao meio ambiente, ao consumidor, e até mesmo, em alguns casos excepcionais, alguns crimes cometidos por autoridades e por altos policiais, que eram crimes que geralmente não eram apurados, não eram sequer objeto de ação judicial, porque esses crimes são de difícil apuração: essas autoridades, as altas autoridades e os altos policiais muitas vezes têm controle sobre a máquina policial e eles não deixam que a máquina policial investigue a si próprios. Então, o que aconteceu? A partir de

---

1. Disponível em <http://www.mazzilli.com.br/pages/informa/jnatardeMP.pdf>.

88, o Ministério Público começou a se desdobrar, a se revelar como um órgão mais poderoso, um órgão de maior atuação, e isso começou a incomodar — incomodar outros órgãos públicos que disputam espaço com o Ministério Público, como a própria polícia; incomodar políticos, autoridades, empresários... E começou-se a questionar, a partir daí, com muita insistência, se o Ministério Público teria ou não poderes investigatórios até para fins penais. Então os casos já têm sido levados aos tribunais, existem acórdãos, ora num sentido ora noutro sentido, e nós estamos esperando uma decisão do Plenário do Supremo Tribunal Federal, que há de dirimir essa questão e há de dizer, com todas as letras, quais são os limites dos poderes investigatórios do Ministério Público.<sup>2</sup>

**Tatiana:** Pois é, porque o Ministério Público, como o senhor citou, ganhou mais voz perante a sociedade.

**Dr. Hugo:** É verdade.

**Tatiana:** Hoje ele é mais chamado para atuar, e até por causa do grande volume — a criminalidade é muito grande — e, à vezes, a polícia não dá conta de fazer a investigação sozinha.

**Dr. Hugo:** Não é bem por isso, Tatiana. O que ocorre é o seguinte. A investigação normal, o padrão, o tradicional, é que a polícia investigue. Ela foi feita para isso, ela tem competência para isso, tem treinamento para isso e, descontados os erros, os abusos que podem existir em todos os campos das atividades humanas — a polícia não é a única que comete erros; o Ministério Público também, o Judiciário também, o Executivo também e daí por diante — mas, descontados esses erros, a verdade é que a investigação deve, mesmo, ser feita pela polícia. Isso é correto, é o normal, não há problema nenhum nisso. Mas o que ocorre é que, em alguns tipos de crimes, a polícia não é a mais indicada, não é a mais preparada para investigar esses crimes. Por quê? Imaginem os ouvintes da Rádio Justiça um crime feito por uma alta autoridade: um presidente de República, um governador de Estado, um secretário de Estado, um ministro da União... Estas autoridades têm um poder hierárquico muito grande na Administração, e elas podem interferir negativamente no curso das investigações. Um presidente da República, um ministro de Justiça, um secretário da Justiça, um governador — são eles que escolhem e demitem os delegados chefes, os delegados titulares, os responsáveis pelas investigações... Então, na hipótese de um crime ser cometido por uma alta autoridade, a investigação ficaria na mão, muitas vezes, da própria autoridade que está sendo investigada, ou de um aliado, ou de um adversário ou inimigo que sucedeu a administração anterior, retirando o princípio da imparcialidade e da isenção das investigações. Também há crimes cometidos por policiais — não o investigador de polícia, não o escrivão de polícia, não um funcionário subalterno —, mas às vezes um delegado comete uma infração, um delegado geral ou um policial hierarquizado, e, nesses casos, as investigações feitas pela pró-

---

2. Anos depois, a questão foi finalmente decidida, no sentido do texto, pelo STF no julgamento da RepGeralRE 593.727-MG, STF Pleno, j. 14-05-15, m.v., rel. Gilmar Mendes.

pria polícia muitas vezes acabam sendo burocráticas, inviabilizadas... e não apuram nada. Então, para casos excepcionais — não na rotina, pois na rotina a polícia deve investigar, deve fazer um bom trabalho, e é para isso que a polícia existe — mas naqueles casos de crimes de autoridades e crimes de policiais, principalmente, é necessário que um órgão *autônomo e independente* possa fazer as investigações. Por quê? Porque se não, não se apura nada. Eu me lembro, Tatiana, e acho que os ouvintes mais velhos vão se lembrar também, na década de 70, nós tínhamos, ainda durante a Ditadura, um problema em alguns Estados da Federação — em São Paulo e no Rio de Janeiro, principalmente — um grupo de policiais de alta hierarquia, que comandava um esquadrão chamado de *Esquadrão da Morte*. Esses episódios são muito bem relatados num livro de Hélio Bicudo, chamado *Meu depoimento sobre o Esquadrão da Morte*. Ele conta que, naquela época, os crimes aconteciam, policiais de alta hierarquia pegavam presos que já estavam recolhidos nas cadeias — recolhidos muitas vezes ilegalmente — pegavam aqueles presos, matavam aqueles presos, e faziam com isso uma grande divulgação na imprensa. O povo, muitas vezes mal informado, muitas vezes sequioso até por se ver livre de marginais, de bandidos, às vezes até achava aquilo muito bom e bonito, o que não se admite num estado democrático de Direito: todas as pessoas têm direito a um julgamento justo, isento e imparcial, e muitas vezes são inocentes e, mesmo quando culpadas, existem as penas da lei, e não uma execução sumária, sem defesa, num mata-gal, como era o que acontecia. Muito bem, o que é que acontecia com esses crimes? Invariavelmente os inquéritos policiais não apuravam nada. Por quê? Porque, se fossem apurar, eles chegariam à alta cúpula da própria polícia, e havia policiais de alta hierarquia que faziam essas execuções. Pois foi quando o Ministério Público de São Paulo, com o apoio indispensável do Poder Judiciário de São Paulo, foi quando essas instituições começaram a investigar diretamente, que o Esquadrão da Morte foi confrontado, os policiais responsáveis foram levados às barras dos tribunais, e o problema foi resolvido. Não foi com inquérito policial; foi com a investigação independente, de um organismo autônomo. Então, é por isso que, em casos excepcionais, o Ministério Público precisa ter acesso à investigação.

**Tatiana:** O senhor acredita que hoje, quando o senhor mesmo citou que esse poder de investigação do Ministério Público começou a incomodar determinados setores, seria porque nesse Ministério Público muitas vezes há pessoas que dizem que às vezes ele abusa desse poder?

**Dr. Hugo:** Isso ocorre também. Ocorre pelo seguinte. O Ministério Público está com esses poderes alargados há poucas décadas. Ainda falta uma maturidade, muitas vezes ainda falta um preparo técnico e experiência para os promotores e procuradores trabalharem com ponderação, com o devido equilíbrio. Então, às vezes, em casos isolados, existem mesmo abusos. Mas é para isso que existem os advogados para entrarem com os *habeas corpus*, para contestarem os atos dos promotores, e para isso existem os tribunais, porque, quando há abusos, o próprio membro do Ministério Público pode ser responsabilizado. O membro do Ministério Público não é um semideus, um reizinho,

que vá fazer o que ele queira, sem prestar contas a ninguém. Ao contrário: ele responde civilmente, penalmente, administrativamente, e até responde politicamente por meio do *impeachment*, segundo os vários critérios da lei. Então, o membro do Ministério Público, quando abusa — e abusos às vezes ocorrem —, ele deve responder por isso. O que não se pode é tirar uma atribuição importante de toda uma instituição, que é necessária para um estado democrático como um Ministério Público independente — não se pode tirar uma atribuição de toda uma instituição porque, de vez em quando, existem abusos. Então nós teríamos que fechar o Poder Judiciário, porque de vez em quando algum juiz erra, nós também teríamos de fechar o Congresso, porque de vez em quando o Congresso também erra... Então, não é assim que se corrige um problema. Como se corrige um problema é enfrentando os casos pontuais, ou seja: existe um erro de um membro do Ministério Público? Vamos ver se é erro mesmo; vamos dar a ele oportunidade de se defender; existem órgãos nacionais de fiscalização e órgãos locais, como o Conselho Nacional do Ministério Público e as Corregedorias locais, e existem ações para se responsabilizar os membros do Ministério Público quando eles abuserem. Agora, é necessário que o Ministério Público, como instituição, possa fazer aquilo que a Constituição quis que ele fizesse: é defender o regime democrático, é defender os direitos indisponíveis do indivíduo e os da coletividade, defender o meio ambiente, o consumidor, os interesses difusos, combater o crime... É para isso que ele existe. Agora, se ele tem essas altas destinações constitucionais, os *instrumentos* para que ele faça aquilo que a Constituição cometeu a ele, os instrumentos são consequência. É a teoria da decorrência; é um corolário lógico — são os poderes implícitos. Nós chamamos isso, em Direito Constitucional, de *teoria dos poderes implícitos*.

**Tatiana:** Nesse caso, quer dizer, o senhor disse que há fiscalização no caso de abusos, e também há punição. Não tem que se alegar, então, nenhum tipo de impunidade, *ah, abusou vai ficar por isso mesmo...* Não existe?

**Dr. Hugo:** Olha, o Ministério Público e o Poder Judiciário contam hoje, desde a Emenda de 2004 à Constituição, com controles externos, que são órgãos criados e que funcionam em Brasília, que podem receber reclamações contra qualquer juiz e contra qualquer membro do Ministério Público do Brasil.<sup>3</sup> Então, se houver um abuso, esse abuso pode ser denunciado, deve ser denunciado e deve ser apurado, e as pessoas eventualmente envolvidas nesse abuso deverão ser responsabilizadas. A única maneira de o Ministério Público conservar as altas atribuições que recebeu da Constituição é ele trabalhar bem, com ponderação, com equilíbrio, mas com firmeza, porque, nos casos em que ele deva investigar um poderoso, um político, um administrador, um parlamentar, um empresário, ele tem que ir até o fim, com uma independência e uma autonomia que só a instituição do Ministério Público teria para fins investigatórios. E aqui, Tatiana, também é im-

---

3. Por decisão do STF, o Conselho Nacional de Justiça não tem poderes sobre os ministros do próprio Supremo, nem simetricamente o Conselho Nacional do Ministério Público sobre o Procurador-Geral da República (ADIn n. 3.367-DF, STF Pleno, 13-04-05, m.v., rel. Min. Cezar Peluso, *DJU*, 17-03-06, p. 4; MS n. 31.578-DF, decisão liminar da Min. Rosa Weber, de 23-08-12, *DJe*, 27-08-12).

portante lembrar que a polícia costuma invocar a favor do direito que ela supostamente teria de investigar com privatividade os crimes, ela costuma alegar que a atribuição investigatória é dela, inclusive com base no art. 4º do Código de Processo Penal. Mas não é assim que se interpreta a questão. O Código de Processo Penal — que, aliás, é um código antigo, está havendo até sua revisão atual, havendo projetos de atualização desse código — esse Código diz que o inquérito policial acompanhará a denúncia ou a queixa-crime, quando estas se basearem nele, o que deixa muito claro que a denúncia ou a queixa-crime, quando *não se basearem em inquérito policial*, podem ser oferecidas diretamente sem ele. Então, muitas vezes o promotor tem nas suas mãos cópia de um processo judicial, cópia de um processo administrativo ou que veio do Tribunal de Contas, ou que veio de uma CPI,<sup>4</sup> que veio de uma Prefeitura quando se pôs na rua um servidor ímprobo — ele não precisará do inquérito policial. Se ele tiver *autoria e materialidade* de um crime já definidas, ele poderá dar denúncia diretamente. Portanto, é uma balela a história da privatividade do inquérito policial pela polícia; isso não existe. Olha, as CPIs investigam... Qual é o brasileiro bem informado que não saiba que as Comissões Parlamentares de Inquérito investigam crimes? Os IPMs<sup>5</sup> — o Exército, a Polícia Militar muitas vezes investigam crimes de competência militar, são crimes também; os Tribunais de Contas, tanto o da União como os dos Estados investigam crimes, porque, muitas vezes, a dispensa ilegal de uma concorrência, além de ser uma infração aos princípios orçamentários, é também um crime; o prefeito, quando põe na rua um servidor que fez um desvio de dinheiro público, também está investigando um crime, porque, para pôr aquele servidor na rua pelo desfalque, ele precisa apurar o fato na materialidade e na autoria; a Administração quando investiga um contribuinte que fez uma sonegação, para impor-lhe uma multa ou sanções tributárias, está investigando um crime, porque aquela sonegação, além de ser uma infração administrativa, também é crime; o Ministério Público, quando investiga um dano ao meio ambiente, ao consumidor — e ninguém nega que ele possa investigar um dano ao meio ambiente; eu não acredito que haja um brasileiro que sustente que o Ministério Público não possa investigar um dano ao meio ambiente... — muito bem, esse dano ao meio ambiente, que o Ministério Público pode investigar, como ninguém nega, muitas vezes é crime. Agora, só quando ele investiga uma autoridade, só quando ele investiga um alto policial, ou quando ele investiga um parlamentar, quando ele investiga um administrador, aí vêm com uma teoria: *não, mas o Ministério Público não pode investigar crime...* Como não pode?!

**Tatiana:** Têm um certo ciúme, Dr. Hugo?

**Dr. Hugo:** Bom, na verdade, a questão não é tão simples assim. Não é bem só ciúme. Há uma luta, evidentemente, pelo poder: todas as instituições que disputam espaço, muitas vezes querem, no seu crescimento, guardar mais poder: é a luta pelo poder. Agora, eu não acho que só isso explique o problema. A verdadeira raiz do nosso problema, esta sim vai mais longe... O ciúme não é suficiente para explicar um problema tão sério.

---

4. Comissão Parlamentar de Inquérito.

5. Inquéritos policiais militares.

O que ocorre é o seguinte. O Brasil, pelo modo pelo qual foi colonizado — tão longe da sede do poder como colônia e o poder central situado em outro continente —, o Brasil foi colonizado de fora com administradores locais, assim se fazia muita vista grossa ao que de errado acontecia aqui. Isso criou uma cultura de coronelismo, de aproveitamento, de abuso, e o brasileiro convive, infelizmente muito bem até hoje, com a teoria de *levar vantagem*, de impunidade... É um País onde não há um rigor tão grande contra a violação à lei...

**Tatiana:** É uma questão cultural? Aquela famosa *Lei de Gérson*, não é?...

**Dr. Hugo:** Exatamente: é um problema cultural. O Brasil está mudando, está melhorando, mas está melhorando culturalmente. Isso é um trabalho longo, é um trabalho demorado, de gerações, mas eu tenho absoluta certeza de que, com esse crescimento cultural, o poder investigatório do Ministério Público deverá ser reconhecido, porque, nos países democráticos, nos países mais desenvolvidos, o poder investigatório sempre deve ser atribuído a instituições com independência funcional, porque somente assim os crimes praticados pelos poderosos seriam realmente investigados, se não nós vamos ficar num sistema em que a Justiça penal vai ficar reservada para os ladrões de galinha, enquanto os criminosos de colarinho branco ficarão sempre protegidos por um sistema ineficiente, que não dá atendimento a esses casos. Eu tenho a impressão de que, como você mesma disse e acho que estamos de acordo, esse é um problema cultural: o Brasil precisa enfrentar essa questão e com celeridade. O Supremo Tribunal Federal eu espero que no seu plenário vá defender, ou melhor, vá acolher essa teoria do poder investigatório do Ministério Público, dentro de limites, de uma maneira excepcional: não é para substituir a atividade policial nem para concorrer com ela, mas, naqueles casos em que a polícia não tenha condições nem isenção para fazer uma investigação autônoma e independente, *nesses casos* o poder investigatório do Ministério Público deverá ser reconhecido como uma alternativa de efetivação dos direitos fundamentais de uma democracia.

**Tatiana:** E são vários casos que aguardam essa posição do Supremo, não é? Por enquanto, o que a gente tem são decisões de Turma. Do Plenário ainda não.

**Dr. Hugo:** É verdade. O que está acontecendo é o seguinte. Principalmente no último semestre, nós tivemos sucessivos julgamentos da 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal, reconhecendo o poder investigatório do Ministério Público. Entretanto, o Supremo Tribunal Federal deverá decidir essa questão pelo Plenário. Existem algumas ações diretas de inconstitucionalidade, como a 4.305, que foi movida pela Associação Nacional dos Delegados de Polícia, ou a 4.318, que foi movida pela Conamp, que é a Associação Nacional do Ministério Público, onde esses poderes investigatórios do Ministério Público têm sido o verdadeiro objeto da discussão. Agora, nós temos precedentes do Supremo, e sucessivos, como alguns *habeas corpus*, em que o Supremo Tribunal reconheceu que o Ministério Público pode ouvir testemunhas, tomar depoimentos, como o HC 83.157, 81.326, 82.865 — em todos esses casos o Supremo admitiu o poder investigatório.

rio do MP. Também temos um precedente da 1ª Turma, relatado pelo Min. Carlos Brito, no *HC 84.367*, em que se entendeu que o inquérito *civil* pode servir para embasar denúncia *criminal*; nós temos, também, inúmeros outros. São muitos *habeas corpus*, são muitos recursos, mas ainda falta uma decisão do Plenário. Isso é necessário.<sup>6</sup>

**Tatiana:** O senhor disse que tem essas decisões todas... tem algumas decisões também do Superior Tribunal de Justiça...

**Dr. Hugo:** Tem.

**Tatiana:** mas aqui no Supremo, a partir do momento em que o Supremo pegar um caso, vamos supor. São várias ações diretas de inconstitucionalidade, *habeas corpus*... geralmente são pessoas que questionam e tentam parar uma ação, alegando que o Ministério Público se excedeu, por isso essa ação estaria incorreta.

**Dr. Hugo:** É verdade.

**Tatiana:** O Supremo, ao analisar um desses casos, Dr. Hugo, ele já firma uma posição. Isso é suficiente?

**Dr. Hugo:** Pode ser. Por exemplo, se ele decidir isso dentro de uma ADIn,<sup>7</sup> a decisão tem efeito *erga omnes*, o que significa que a decisão tomada na ADIn vale como se ela fosse uma norma geral para o Brasil inteiro. Também, mesmo que o Supremo tome essa decisão num caso individual, ele pode transformar aquilo numa súmula vinculante, o que também terá eficácia para todo o País. Mas, mesmo que ele não decidisse isso dentro de uma ADIn, nem fizesse uma súmula vinculante, assim mesmo uma simples decisão do Plenário, pela autoridade, pelo fato de o Supremo ser a nossa Corte Constitucional, o maior tribunal do País, aquilo terá uma repercussão notável em todo o País, e a tendência será que aquela questão seja superada, seja dada como resolvida a partir daquilo que o Supremo Tribunal vier a decidir.

**Tatiana:** Que é como no caso da súmula vinculante: os tribunais ficam automaticamente obrigados a seguir aquele entendimento.

**Dr. Hugo:** No caso da súmula vinculante, a obrigação de os tribunais seguirem-na é total. Mas no caso de um precedente do Plenário do Supremo, ainda que ele ainda não o sumule, mesmo que não fizesse dele uma súmula, já teria uma autoridade moral muito grande, porque o Supremo Tribunal Federal foi criado pela Constituição com a finalidade de resolver, em última instância, as grandes questões, as mais tormentosas do País.

---

6. Alguns danos depois da entrevista, o Plenário do STF decidiu no sentido do texto, no julgamento da RepGeralRE 593.727-MG, STF Pleno, j. 14-05-15, m.v., rel. Gilmar Mendes.

7. Ação direta de inconstitucionalidade.

**Tatiana:** É uma tendência, não é? A Corte Superior, a Corte máxima... portanto as instâncias todas seguiriam essa posição do Supremo.

**Dr. Hugo:** Sem dúvida. Agora, eu não tenho dúvida, Tatiana, eu posso lhe garantir o seguinte: *o Ministério Público vai ter reconhecido o seu poder investigatório*; não posso lhe dizer se será já; não posso lhe dizer se será no primeiro julgamento do Plenário; mais dia, menos dia, isso vai ser reconhecido, porque isso é um imperativo democrático. Não é possível que isso não ocorra se o Brasil quiser ter efetivamente uma Justiça igual para todos, uma Justiça que responsabilize desde o pobre até o rico, desde o fraco até o poderoso. É necessário que o poder investigatório do Ministério Público seja reconhecido, porque somente assim nós daremos efetividade aos princípios constitucionais que asseguram ao Ministério Público poderes que ficariam esvaziados se ele não pudesse investigar. Quando a Constituição diz *o Ministério Público deve defender o meio ambiente, deve combater o crime...* mas se não pode investigar, então o que aconteceria com ele? Ele só defenderia o meio ambiente, só defenderia a sociedade contra o crime, *nos casos em que os outros órgãos autorizassem*, ou seja, a polícia por exemplo. Então a polícia falaria assim: *olha, aqui nós investigamos um crime, está aqui o inquérito para o Dr. Promotor, o Dr. Promotor então vai denunciar aquilo que nós escolhemos para ele denunciar, porque aquilo que nós não investigarmos, aquilo que nós não quisermos que seja apurado, o Ministério Público então não pode investigar, não pode responsabilizar ninguém...* Então, onde estaria a titularidade da ação penal do Ministério Público, onde estaria a titularidade da ação civil pública do Ministério Público para defender o consumidor, o meio ambiente, para combater a improbidade do administrador, para defender o patrimônio público e social? Onde estaria essa autonomia, onde estaria essa independência, se ele não tivesse instrumentos para executar as finalidades para as quais ele foi criado?

**Tatiana:** Está certo. Dr. Hugo, eu gostaria mais uma vez de agradecer sua participação, suas informações, aqui no *Justiça na Tarde*.

**Dr. Hugo:** Olha, é uma grande honra, Tatiana, um abraço a você e meu muito obrigado.

**Tatiana:** Ouvimos o jurista, professor de Direito e Professor Emérito da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo Hugo Nigro Mazzilli. O *Justiça na Tarde* faz um rápido intervalo, nós voltamos já.