



Faculdade Dom Adelio Tomasin - FADAT

Curso de Graduação em Direito

JÉSSICA OKSSANA DE SOUSA SILVA

**A CONTROVÉRSIA SOBRE AUTORIZAÇÃO JUDICIAL QUANTO
A ATUAÇÃO INVESTIGATÓRIA CRIMINAL DO MINISTÉRIO
PÚBLICO EM FACE DE PREFEITOS**

QUIXADÁ

2025

JÉSSICA OKSSANA DE SOUSA SILVA

A CONTROVÉRSIA SOBRE AUTORIZAÇÃO JUDICIAL QUANTO A
ATUAÇÃO INVESTIGATÓRIA CRIMINAL DO MINISTÉRIO
PÚBLICO EM FACE DE PREFEITOS

Monografia apresentada como requisito para
aprovação na disciplina Trabalho de Conclusão
de Curso II e conclusão do Curso de Direito da
Faculdade Dom Adelio Tomasin – FADAT.

Orientador: Prof. Dr. André Luis Tabosa de
Oliveira.

QUIXADÁ

2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
FADAT - Educação Superior
Biblioteca Francisca Alexandre Gomes (Dona Mocinha)

SI191

Silva, Jéssica Okssana de Sousa

A CONTROVÉRSIA SOBRE AUTORIZAÇÃO JUDICIAL QUANTO A ATUAÇÃO INVESTIGATÓRIA
CRIMINAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM FACE DE PREFEITOS: / Jéssica Okssana de Sousa Silva. –
2025.

66 f. :

Ilustrações: Não possui.

TCC-Graduação – FADAT - Educação Superior. - Curso de Direito.

Orientação: Doutor(a) André Luis Tabosa de Oliveira.

Palavras-chave: Ministério Público, Investigação Criminal, Prefeitos Municipais, Foro por Prerrogativa de
Função, Supervisão Judicial.

CDD 740

Gerada automaticamente mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

PÁGINA DE APROVAÇÃO

A CONTROVÉRSIA SOBRE AUTORIZAÇÃO JUDICIAL QUANTO A ATUAÇÃO INVESTIGATÓRIA CRIMINAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM FACE DE PREFEITOS

JÉSSICA OKSSANA DE SOUSA SILVA

Trabalho de Conclusão de Curso - Artigo - Apresentado a Banca Examinadora e (Re)
Aprovada em 01 de dezembro de 2025.

Prof. D r . André Luis Tabosa de Oliveira
Orientador

Profª. Ma. Cibele Faustino
Membro

Profª. Esp. Zhandra Gomes de Carvalho
Membro

DECLARAÇÃO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

A Faculdade Dom Adelio Tomasin - FADAT, na representação do Curso de Direito e seus docentes, declaram isenção de responsabilidade por produções incompatíveis com as normas metodológicas e científicas, bem como obras com similaridades parciais, totais ou conceituais; sendo de responsabilidade do aluno a produção e qualidade de produção, bem como veracidade, verossimilhança e confiabilidade dos dados apresentados no trabalho.

Jéssica Okssana de Sousa Silva

Acadêmico

Prof. Dr. André Luís Tabosa de Oliveira

Orientador

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo

Professor da Disciplina

Prof. Me. Francisco das Chagas da Silva

Coordenador de Curso

DEDICATÓRIAS

Dedico este trabalho integralmente à minha mãe, o alicerce da minha vida. Foi quem escolheu me colocar no mundo e abdicou de muito, desde o meu nascimento, para que eu pudesse chegar até aqui.

AGRADECIMENTOS

Agradeço inicialmente a Deus, por ter me sustentado até esse momento, me guiando em todos os segundos, sustentando de modo que é compreendido apenas por quem tem fé.

À São Miguel Arcanjo, que não me deixou fugir de nenhuma das batalhas durante o percurso, sua proteção constante me deu coragem para enfrentar os desafios dessa caminhada, hoje sei que me acompanha desde sempre.

À minha querida e amada mãe, minha apoiadora incondicional, mesmo sem entender os caminhos que escolho, sempre me apoia, me defende e me encoraja. Todas as coisas boas que fiz, que faço e que farei, é devido seu amor e confiança em mim. Tudo que um dia conquistarei é pela minha amada mãe, a pessoa mais importante da minha vida. Se a reencarnação existir, e mil vezes eu reencarnar, em todas elas escolherei a ti como minha mãe.

À minha tia, carinhosamente chamada por mim de “Tia Neuzinha”, que tenho como segunda mãe, a quem o destino decidiu por unir nossos caminhos desde antes do meu nascimento, quem me deu um primo que tenho como um irmão.

Ao meu melhor amigo Luiz Augusto, que está comigo desde o ensino médio, sempre me encorajando quando eu mesma não acredito, nossa parceria ultrapassa a lógica da amizade, o que temos um com o outro já não se define em palavras, nossa relação sincera levou até mesmo as nossas famílias a se tornarem amigas, sou grata por todos os momentos de conversa, diversão e parceria.

Aos meus amigos de turma da faculdade, em especial Ryan e Levi, pessoas que cativei um especial carinho, dividi aflições e também muitas alegrias, que nossa amizade possa ultrapassar o período universitário para que possamos sempre contar uns com os outros.

Aos meus amigos Milena, Henrique, Kaio, que me trouxeram leveza nessa caminhada, durante muitos jantares no “Seu Evando”, a parceria de cada um me trouxe a alegria de continuar tentando.

Ao meu orientador, Dr. André, que com sua sensibilidade percebe cada detalhe no dia a dia, mesmo que nada seja dito. Sua sabedoria e humildade são inspiração para qualquer pessoa que o conheça. Só tenho a agradecer pela honra de tê-lo como professor, orientador e chefe.

Aos meus amigos de trabalho, em especial minha primeira assessora Lara, a quem carinhosamente declaro perante todos como minha primeira chefe dentro do Ministério Público. Serei eternamente grata por todo o ensinamento, parceria e amizade, por tudo que me proporcionou como profissional.

Por fim, agradeço a mim mesma por não desistir dos meus sonhos e persistir mesmo diante de condições desfavoráveis.

*“Bendita seja a crise que te faz crescer, a queda
que te faz olhar para o céu, o problema que te faz
buscar a Deus”.*

(São Padre Pio de Pietrelcina)

RESUMO

A presente monografia analisa o poder investigatório criminal do Ministério Público em face dos prefeitos municipais, bem como as controvérsias acerca do tema. Buscou-se compreender controles, limites, entendimentos e fundamentos normativos e constitucionais que guiam a atuação investigatória ministerial no âmbito criminal. A pesquisa possui natureza qualitativa, elaborada através de estudo documental, doutrinário, da legislação e da jurisprudência acerca do tema, evidenciando a problemática quanto a decisão do Supremo Tribunal Federal, que embora tenha reconhecido, no Recurso Extraordinário nº 593.727/MG, a legitimidade do Órgão Ministerial para conduzir investigações criminais, afirmou não ser absoluta, observando a necessidade de respeitar os direitos e garantias fundamentais dos investigados, bem como o controle judicial quando envolvidas autoridades com foro por prerrogativa de função, e ainda, as Constituições Estaduais se houver previsão acerca do tema. Este estudo destaca o resultado de que a supervisão judicial das investigações criminais é essencial para assegurar a regularidade dos atos e a competência do Tribunal de Justiça, conforme o art. 29, X, da Constituição Federal de 1988, porém, sem retirar a autonomia da condução investigatória criminal do *parquet*. Decisões como no Habeas Corpus nº 184.648 AgR reforçam que a ausência de acompanhamento judicial pode acarretar nulidades processuais e violação ao foro especial, contudo, reforçam a desnecessidade de autorização para tal. Desse modo, a atuação do Ministério Público deve harmonizar sua autonomia funcional e respeito às prerrogativas institucionais, evitando excessos e garantindo a legitimidade da investigação criminal. Verifica-se que o poder investigatório ministerial representa avanço na efetividade da persecução penal, garantindo o equilíbrio entre a eficiência investigativa e a proteção das garantias democráticas.

Palavras-chave: Ministério Público; Investigação Criminal; Prefeitos Municipais; Foro por Prerrogativa de Função; Supervisão Judicial.

ABSTRACT

This monograph analyzes the criminal investigative powers of the Public Prosecutor's Office in relation to municipal mayors, as well as the controversies surrounding the topic. The study sought to understand the controls, limits, interpretations, and normative and constitutional foundations that guide the prosecutorial investigative activity in the criminal sphere. The research is qualitative in nature, developed through documentary and doctrinal study, as well as an examination of legislation and case law on the subject, highlighting the issues related to the decision of the Federal Supreme Court which, although recognizing, in Extraordinary Appeal No. 593,727/MG, the legitimacy of the Public Prosecutor's Office to conduct criminal investigations, stated that such authority is not absolute, noting the need to respect the fundamental rights and guarantees of those under investigation, as well as the requirement of judicial oversight when authorities with prerogative of forum are involved, and also the provisions of State Constitutions, where applicable. This study highlights the conclusion that judicial supervision of criminal investigations is essential to ensure the regularity of procedural acts and the jurisdiction of the State Court of Justice, pursuant to Article 29, item X, of the 1988 Federal Constitution, without, however, removing the autonomy of the Public Prosecutor's Office in conducting criminal investigations. Decisions such as Habeas Corpus No. 184,648 AgR reinforce that the absence of judicial monitoring may result in procedural nullities and violations of special jurisdiction, while also reaffirming the lack of need for prior authorization to conduct such investigations. Thus, the actions of the Public Prosecutor's Office must harmonize its functional autonomy with respect for institutional prerogatives, avoiding excesses and ensuring the legitimacy of criminal investigation. It is observed that the investigative power of the Public Prosecutor's Office represents an advancement in the effectiveness of criminal prosecution, ensuring a balance between investigative efficiency and the protection of democratic guarantees.

Keywords: Public Prosecutor's Office; Criminal Investigation; Municipal Mayors; Prerogative of Forum; Judicial Supervision.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADEPOL Associação dos Delegados de Polícia do Brasil
AP Ação Penal
ARE Agravo em Recurso Extraordinário
AGR Agravo Regimental
Art. Artigo
CC Conflito de Competência
CF/88 Constituição Federal de 1988
CNMP Conselho Nacional do Ministério Público
CPP Código de Processo Penal
DJ Diário de Justiça
ed. Edição
FADAT Faculdade Dom Adélio Tomasin
HC Habeas Corpus
ICP Inquérito Civil Público
LC Lei Complementar
MPMG Ministério Público de Minas Gerais
MPPI Ministério Público do Piauí
n. número
Org. Organizador
P. Página
PIC Procedimento Investigatório Criminal
QO Questão de Ordem
RE Recurso Extraordinário
REsp Recurso Especial
RISTF Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal
Rel. Relator
STJ Superior Tribunal de Justiça
STF Supremo Tribunal Federal
TJ Tribunal de Justiça
TRE Tribunais Regionais Eleitorais

TRF Tribunaux Regionaux Federaux

V. Volume

LISTA DE SÍMBOLOS

§ Parágrafo

§§ Parágrafos

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	MINISTÉRIO PÚBLICO E O PODER INVESTIGATÓRIO: CONSTITUCIONALIDADE E LIMITES.....	18
2.1	O Ministério Público: conceito e princípios.....	19
2.1.1	Conceito.....	19
2.1.2	Princípio da Unidade.....	21
2.1.3	Princípio da Indivisibilidade.....	21
2.1.4	Princípio da Independência Funcional.....	22
2.1.5	Princípio do Promotor Natural.....	23
2.2	Atribuições investigatórias do Ministério Público.....	24
2.2.1	Investigação Criminal pelo Ministério Público.....	26
2.3	A constitucionalidade do poder investigatório do Ministério Público.....	27
3	FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO DOS PREFEITOS MUNICIPAIS.....	33
3.1	Foro por prerrogativa de função: conceito.....	33
3.1.3	Divisão das competências do exercício de foro por prerrogativa de função.....	35
3.2	Atuação do Tribunal de Justiça em crimes e delitos cometidos por prefeitos municipais.....	37
3.3	O entendimento do STF quanto ao “foro privilegiado” dos prefeitos municipais.....	41
4	A CONTROVÉRSIA SOBRE AUTORIZAÇÃO JUDICIAL QUANTO À ATUAÇÃO CRIMINAL INVESTIGATÓRIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM FACE DE PREFEITOS.....	45
4.1	Supervisão judicial nas investigações criminais de prefeitos municipais.....	45
4.2	O entendimento do STJ e STF acerca das investigações criminais contra prefeitos.....	47
4.2.1	Entendimento do STJ.....	47
4.2.2	Entendimento do STF.....	52
4.3	Os limites e controles judiciais sobre os atos investigatórios criminais ministeriais.....	53
	CONCLUSÃO.....	57
	REFERÊNCIAS.....	59

1 INTRODUÇÃO

O poder investigatório criminal do Ministério Público foi assegurado mediante a promulgação da Constituição Federal de 1988, momento em que foi instituído de modo mais claro os deveres de sua atual formação. Do mesmo modo, foi melhor delimitado o foro por prerrogativa de função de certas autoridades, com especial destaque aos prefeitos municipais.

O tema merece e possui atenção especial no âmbito do Direito Constitucional e Processual Penal, principalmente pela necessidade de harmonização entre a separação dos poderes, a autonomia funcional do Ministério Público e o respeito ao devido processo legal.

Um dos impasses discutidos atualmente é o poder investigatório do Ministério Público em face dos prefeitos municipais, visto que não há regulamentação normativa expressa na CF/88 acerca dos limites da investigação direta realizada pelo *parquet*. Essa questão ocasionou a provocação do Supremo Tribunal Federal para delimitar parâmetros a partir de suas decisões, posteriormente desenvolvidos e aprofundados e ainda, questionados pela doutrina.

De início, houve o julgamento do Recurso Extraordinário nº 593.727/MG, o qual marcou o mundo jurídico, especialmente referente aos atos investigatórios criminais realizados pelo Órgão Ministerial, visto que ali foi reconhecida a possibilidade de o Ministério Público conduzir investigações criminais diretamente e de modo e autônomo, desde que fossem observadas as garantias fundamentais do investigado.

Especificamente no caso de prefeitos municipais, ou mesmo os ex-prefeitos municipais, o tema possui particularidades, uma vez que os referidos agentes políticos detêm foro por prerrogativa de função perante os Tribunais de Justiça (art. 29, X, da CF/88), impondo-se a necessidade da supervisão judicial acerca de eventuais procedimentos investigatórios instaurados em face deles.

A supervisão judicial a ser realizada não tem finalidade de impedir ou dificultar a atividade ministerial, contrário a isso, busca assegurar a regularidade processual e evitar possíveis nulidades que possam ocorrer em caso de inobservância do requisito de acompanhamento judicial.

Acerca da supervisão judicial, o STF, no julgamento do Habeas Corpus nº 184.648 AgR, firmou entendimento de que a ausência da comunicação, e principalmente do acompanhamento judicial das investigações criminais realizadas em face de prefeitos municipais, configura violação do foro por prerrogativa de função, decidindo que a ausência

do acompanhamento pode comprometer a legalidade do curso das investigações e de eventual procedimento judicial.

Tal posicionamento evidencia a preocupação da Suprema Corte em harmonizar a eficiência investigatória criminal do Ministério Público com a observância estrita dos limites constitucionais e das garantias processuais.

Vê-se que a atuação do Ministério Público em casos investigatórios criminais em face de prefeitos municipais se molda nos parâmetros normativos e perante controle jurisdicional exigido, frise-se que não há previsão acerca de autorização para início das investigações criminais a serem realizadas pelo Órgão Ministerial, mas tão somente sejam realizadas sob supervisão judicial.

Diante dessa realidade, o presente estudo tem por objetivo geral examinar as controvérsias jurídicas acerca do poder investigatório criminal do Ministério Público em face dos prefeitos municipais, sob a ótica da Constituição Federal de 1988, bem como do entendimento jurisprudencial. Como objetivos específicos, a pesquisa aqui realizada buscou compreender como o ordenamento jurídico brasileiro concilia a autonomia investigatória criminal realizada pelo Ministério Público e o controle judicial; o respeito às garantias dos prefeitos e ex-prefeitos municipais como investigados; e os limites legais aplicados nas investigações criminais ministeriais.

É essencial analisar a supervisão judicial do Poder Judiciário em investigações em face de prefeitos e ex-prefeitos municipais, para que possa ser avaliada a efetividade e real necessidade do acompanhamento judicial na persecução penal, visto que esse acompanhamento atinge as prerrogativas funcionais do Ministério Público.

Para a que os objetivos fossem alcançados, a metodologia utilizada se baseou em uma pesquisa qualitativa de natureza exploratória, sustentada por pesquisa doutrinária em livros, revistas virtuais, através de fontes acadêmicas e bibliográficas como o Google Acadêmico, e principalmente por meio de análises jurisprudenciais através dos portais do STF, STJ e Tribunais de Justiça Estaduais, com maior foco nas decisões atuais do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça. De modo indispensável e complementar, é estudada a norma constitucional e normas infraconstitucionais relacionadas ao tema, tudo para se ter uma análise devidamente fundamentada.

A relevância científica desta pesquisa decorre de sua significativa repercussão no âmbito do Ministério Público, visto que o tema possui um impacto direto na atuação do Órgão Ministerial na persecução penal. Considerando a necessidade de um modelo investigatório criminal que harmonize a eficiência na apuração de ilícitos com o respeito ao foro por

prerrogativa de função de prefeitos e ex-prefeitos municipais, este trabalho busca contribuir com o debate jurídico e disponibilizar fundamentos teóricos que promovam a atuação ministerial de forma equilibrada, legítima e consonante com a ordem constitucional e jurídica.

2 O MINISTÉRIO PÚBLICO E O PODER INVESTIGATÓRIO: CONSTITUCIONALIDADE E LIMITES

O Ministério Público “é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (art. 127 da Constituição Federal de 1988). Após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), subsumiu-se à sua conjuntura atual.

A disciplina normativa destacada na CF/88 assegurou ao Ministério Público garantias institucionais, além de conferir poder investigatório criminal, mesmo que de modo implícito (art. 129 da CF/88). Contudo, não se restringe apenas na lei fundamental, pois, apesar da investigação realizada pelo Ministério Público de forma direta ser discutida, há muito é legitimada e regulamentada pela Suprema Corte Brasileira, existindo, portanto, limites e controle normativo quando da sua atuação.

No tocante ao reconhecimento do poder investigatório criminal do Ministério Público, o Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar o RE nº 593.727/MG, o qual possui repercussão geral reconhecida (Tema 184), reconheceu que o Ministério Público detém competência suficiente para conduzir investigações criminais de forma direta, desde que sejam observados os direitos e garantias fundamentais do investigado, bem como as balizas constitucionais aplicáveis.

Desse modo, o STF consolidou a constitucionalidade do poder investigatório do Ministério Público, condicionando seu exercício à observância do devido processo legal, do controle judicial, além da duração razoável das investigações.

Contudo, o exercício do poder investigatório não é absoluto. O STF e a doutrina fixaram limites à investigação ministerial, com a finalidade de evitar abusos e assegurar o equilíbrio entre as funções investigatórias, de acusação e de julgamento.

Lopes Jr. (2013) defende que o procedimento investigatório ministerial representa o avanço inevitável da persecução penal no âmbito brasileiro, do mesmo modo fortalece a atuação como titular da ação penal pública, desde que esteja amparado pelo controle externo e respeite as garantias fundamentais. Ferrajoli (2002) alerta para o risco de confusão entre as funções de investigar e acusar, que pode comprometer o equilíbrio do sistema acusatório se não houver clara separação de papéis e controle judicial adequado.

Em suma, vê-se que o Ministério Público detém legitimidade reconhecida pelo poder constituinte, para proceder com investigações criminais de forma direta. Contudo, o exercício da atribuição aqui discutida, deve ser realizada nos limites delimitados, com a finalidade de

evitar conflito junto aos princípios do devido processo legal, considerando ainda a imparcialidade e do sistema acusatório.

Reconhecida a constitucionalidade do poder investigatório ministerial, não é rejeitada a existência dos controles indispensáveis, ao contrário, elas existem para garantir o equilíbrio entre a eficiência dos atos investigatórios e a tutela dos direitos fundamentais.

2.1 O Ministério Público: conceito e princípios

O Ministério Público é definido pela CF/88 como “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (art. 127, da CF/88). Essa definição marca o caráter autônomo do órgão.

Além disso, constitui órgão destinado à defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais, atuando de maneira independente e desvinculada dos Poderes do Estado. Sua autonomia funcional e institucional são essenciais na preservação do Estado Democrático de Direito, além de ser assegurada pela CF/88 (Silva, 2019).

De acordo com Mazzilli (2014), os princípios que regem o Ministério Público representam garantias institucionais essenciais para que a instituição exerça suas funções com eficiência, independência e compromisso na defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais.

Para melhor nortear, a CF/88 traz parte dos princípios institucionais que regem a atuação do *parquet*, de forma a garantir autonomia e imparcialidade do órgão. Representam garantias institucionais essenciais para que a instituição exerça suas funções com eficiência, independência e compromisso na defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais (Mazzilli, 2014).

2.1.1 Conceito

O Ministério Público, após a promulgação da CF/88, conquistou lugar de maior relevância no sistema judiciário brasileiro, uma vez que, segundo Mazzilli, foram-lhe conferidas disciplina e atribuições inerentes ao cargo (2013). Partindo dessa premissa, vê-se a importância do órgão à sociedade, pois atua em defesa dos direitos fundamentais (capítulo IV do título IV, da CF/88).

Apesar de o vasto desempenho como órgão acusador no âmbito do processo penal, o Ministério Público transcende essa atribuição, visto que opera buscando, principalmente, os efeitos sociais relevantes à população. O propósito de resolutividade em sua atuação está ligado à capacidade de oferecer respostas efetivas às demandas sociais, protegendo e garantindo os direitos fundamentais, não só como fiscal da ordem jurídica, mas também, de modo ativo, para garantir e estimular sua aplicabilidade.

Nesse sentido, Bonavides (2003, p. 350) leciona que, “O Ministério Público, por conseguinte, nem é governo, nem oposição. O Ministério Público é constitucional; é a Constituição em ação, em nome da sociedade, do interesse público, da defesa do regime, da eficácia e salvaguarda das Instituições.”

Portanto, o propósito do Ministério Público consiste em garantir a defesa da ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, da CF/88). Esmiuçando esses objetivos, é possível observar que o objetivo se resume a resguardar o interesse coletivo.

Assegurar a defesa da ordem jurídica traduz-se em garantir a correta aplicação da Constituição e da ordem jurídica, sendo esse um dos motivos de não fazer parte e nem ser subordinado aos Poderes Clássicos (Executivo, Legislativo e Judiciário), eis que possui garantias próprias, asseguradas pela CF/88 (art. 127 da CF/88) (MPMG, s.d.).

Acerca da proteção do regime democrático, sua atuação caracteriza-se pelo impedimento de atos que a ameacem, fiscalizando nossa Constituição Federal, resistindo e combatendo práticas que tentam enfraquecê-la.

Quanto à defesa dos interesses sociais e direitos individuais indisponíveis, o Ministério Público atua amplamente no âmbito coletivo e individual. A atuação coletiva abrange o meio ambiente, consumidor, patrimônio público e outros bens jurídicos difusos e coletivos, enquanto a atuação individual fita a vida, liberdade, trabalho. De todo modo, abrange-se o interesse geral como foco (MPMG, s.d.).

Desse modo, compreende-se que o Ministério Público, enquanto órgão defensor e fiscal da ordem jurídica, ultrapassa a mera atuação em âmbito criminal, visto que sua atribuição almeja o benefício da sociedade em todas as esferas, estando expresso no artigo 127 da CF/88, ser essencial à função jurisdicional do Estado.

2.1.2 Princípio da Unidade

No texto constitucional, constam expressos os princípios que orientam e inspiram o Ministério Público, sendo, então, a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional, conforme estabelece o art. 127, §1º, da CF/88.

Inicialmente, considerando a ordem escrita na CF/88, menciona-se o Princípio da Unidade, o qual defende que os membros ministeriais integram órgão de personalidade única, sendo então uma unidade individual de cada Ministério Público, não se fundindo o federal, nem os estaduais entre si, e cada um desses segue a ordem do Procurador-Geral de cada unidade (Moraes, 2002). Nesse mesmo sentido, Mazzilli (2014, p. 134) afirma: “Ora, unidade significa que os membros do Ministério Público integram um só órgão sob a direção de um só chefe”.

O princípio da unidade explica que, o Ministério Público é uno, contudo, não se unem entre si o Ministério Público Federal, ou mesmo os Ministérios Públicos Estaduais uns com os outros, assim afirma Bulos:

Enfatize-se, contudo, que inexistente unidade entre o *Parquet* Federal e os Ministérios Públicos Estaduais. De igual modo, não há que se falar em unidade entre o Ministério Público de um Estado e de outro, nem entre os diversos ramos do Ministério Público da União. É que o princípio da unidade só incide no âmbito de cada Ministério Público. (Bulos, 2007, p. 1124).

Apesar do Princípio da Unidade transmitir ideia de individualidade, trata-se, na verdade, do contrário. Segundo Almeida e Silveira (2023), o referido princípio afasta o ideal individualista, devendo-se unir todos os integrantes do órgão ministerial, e evitar utilização da independência funcional quando há necessidade de exercer estratégias, planos, atividades em benefício e garantia dos direitos fundamentais.

2.1.3 Princípio da Indivisibilidade

Este emerge do princípio da unidade, pois não se divide em outras instituições, nem se desvincula. Assim, os membros ministeriais não são ligados ao procedimento em que atuam, podendo ser substituídos, se necessário (Bulos, 2019).

Nesse sentido, Malcher afirma:

Sendo uno o Ministério Público, sua indivisibilidade reside na possibilidade de um membro do Ministério Público ter poder de substituir o outro no exercício de um Ministério que é comum; assim pode o Procurador-Geral da Justiça designar qualquer outro membro do MP para determinado processo, avocar qualquer processo e atuar em qualquer instância ou Tribunal. (Malcher, 2002, p. 170)

Compreende-se que cada Órgão Ministerial é indivisível desde que obedeça à mesma chefia, não interferindo um Ministério Público no outro.

2.1.4 Princípio da Independência Funcional

O Princípio da Independência Funcional, segundo Bulos (2019), defende que os membros ministeriais não seguem hierarquia interna, pois obedecem à Constituição Federal e às demais legislações. É nessa toada que se observa que não se têm ordens entre os membros ministeriais. Assim explica Mazzilli:

Independência funcional é a liberdade de um membro ou de um órgão do Ministério Público em face de outro membro ou outro órgão de mesma instituição, cita como exemplo: o Promotor de Justiça substituto tem independência em relação ao Promotor de Justiça titular. E autonomia funcional é a liberdade que tem o Ministério Público para tomar suas decisões funcionais sem ater-se a determinações de outros órgãos do Estado, dando como exemplo: o Ministério Público tem autonomia em face do Poder executivo. (Mazzilli, 2003, p. 32)

A partir do Princípio da Independência Funcional, não se tem hierarquia funcional na estrutura do Ministério Público, o que garante a imparcialidade de cada membro. Contudo, deve-se mencionar que existem limites na independência de cada membro.

Por exemplo, conforme pensa Almeida e Silveira (2023), se há planejamento dentro do Ministério Público, devidamente aprovado, e com objetivo de defender os direitos fundamentais, não pode o membro se utilizar do Princípio da Independência Funcional. Isso violaria o Princípio da Unidade, pois apesar de membros divergentes, a instituição é a mesma, e o objetivo a ser atingido é dever de todos os integrantes do órgão, e o fato de não se utilizar do referido princípio nessa situação, não significa violá-lo.

2.1.5 Princípio do Promotor Natural

O Princípio do Promotor Natural, apesar de não constar expresso na CF/1988, possui sustento em seu texto, precisamente no inciso LIII, do artigo 5º. Detém reconhecimento jurisprudencial e doutrinário, como se nota nas palavras de Moraes (Moraes, 2002, p. 1519), quando ele afirma que, “o princípio do promotor natural está destinado a proteger o interesse público, atuando na defesa da sociedade, devendo o órgão ser imparcial”.

Para além da corrente doutrinária, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do REsp n. 11.722/SP, relatado pelo Ministro Luiz Vicente Cernicchiaro, compreende que, para garantir o julgamento imparcial, deve-se haver impedimento quando da designação de membro ministerial, se a escolha não obedecer aos critérios legais já estabelecidos, fato que foi determinado utilizando a equivalência ao Princípio do Juiz Natural (Brasil, 1992).

Outrossim, o princípio aqui abordado visa, além da proteção do interesse público, também a proteção do membro ministerial. E não somente dele, mas também a proteção da sua imparcialidade enquanto atuação perante a sociedade.

A fundamentação do Princípio do Promotor Natural, já é reconhecida há muito pelo STF, a exemplo:

"HABEAS CORPUS" - MINISTÉRIO PÚBLICO - SUA DESTINAÇÃO CONSTITUCIONAL - PRINCÍPIOS INSTITUCIONAIS - A QUESTÃO DO PROMOTOR NATURAL EM FACE DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 - ALEGADO EXCESSO NO EXERCÍCIO DO PODER DE DENUNCIAR - INOCORRENCIA - CONSTRANGIMENTO INJUSTO NÃO CARACTERIZADO - PEDIDO INDEFERIDO. - O postulado do Promotor Natural, que se revela imanente ao sistema constitucional brasileiro, repele, a partir da vedação de designações casuísticas efetuadas pela Chefia da Instituição, a figura do acusador de exceção. Esse princípio consagra uma garantia de ordem jurídica, destinada tanto a proteger o membro do Ministério Público, na medida em que lhe assegura o exercício pleno e independente do seu ofício, quanto a tutelar a própria coletividade, a quem se reconhece o direito de ver atuando, em quaisquer causas, apenas o Promotor cuja intervenção se justifique a partir de critérios abstratos e pré-determinados, estabelecidos em lei. A matriz constitucional desse princípio assenta-se nas cláusulas da independência funcional e da inamovibilidade dos membros da Instituição. O postulado do Promotor Natural limita, por isso mesmo, o poder do Procurador-Geral que, embora expressão visível da unidade institucional, não deve exercer a Chefia do Ministério Público de modo hegemônico e incontestável. Posição dos Ministros CELSO DE MELLO (Relator), SEPÚLVEDA PERTENCE, MARCO AURÉLIO e CARLOS VELLOSO. Divergência, apenas, quanto a aplicabilidade imediata do princípio do Promotor Natural: necessidade da *"interpositio legislatoris"* para efeito de atuação do princípio (Ministro CELSO DE MELLO); incidência do postulado, independentemente de intermediação legislativa (Ministros SEPÚLVEDA PERTENCE, MARCO AURÉLIO e CARLOS VELLOSO). - Reconhecimento da possibilidade de instituição do princípio do Promotor Natural mediante lei (Ministro SYDNEY SANCHES). - Posição de expressa rejeição a existência desse princípio

consignada nos votos dos Ministros PAULO BROSSARD, OCTAVIO GALLOTTI, NÉRI DA SILVEIRA e MOREIRA ALVES.
(STF, HC 67.759-2/RJ, Plenário, relator Ministro Celso de Mello, DJ de 06.08.1992)

E na atualidade, o referido princípio continua a ser defendido pela Suprema Corte Brasileira, conforme se pode observar:

[...]

4. No julgamento da ADI 2854/DF, esta CORTE consolidou o reconhecimento da existência do princípio do promotor natural, garantia de imparcialidade da atuação do órgão do Ministério Público, tanto a favor da sociedade quanto a favor do próprio acusado, que não pode ser submetido a um acusador de exceção (nem para privilegiá-lo, nem para auxiliá-lo). 5. No caso concreto, inexistiu ofensa ao princípio do promotor natural, conforme decidido pelas instâncias de origem, tendo em vista que o promotor com atribuições à matéria igualmente atuou no inquérito prévio, bem como que houve posterior remessa da investigação à competente Promotoria de Justiça Cível, que a partir de então atuou dentro de suas atribuições no processamento da ação de improbidade administrativa. 6. Quanto à alegação de ausência de razoabilidade e proporcionalidade das penas aplicadas, tem-se que para acolher a argumentação recursal, seria necessário analisar o conteúdo probatório dos autos, providência vedada na via extraordinária conforme consubstanciado na Súmula 279/STF: “Para simples reexame de prova não cabe recurso extraordinário”. 7. Agravo interno a que se nega provimento.
(ARE 1543376 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 01-07-2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 08-07-2025 PUBLIC 09-07-2025)

Conforme se nota, o princípio do promotor natural, apesar de não estar explícito como os demais, possui base a partir do texto constitucional (art. 5º LIII, da CF/88), além de reconhecimento jurisprudencial, sendo este, um princípio importante para a garantia da imparcialidade do Ministério Público, e seu funcionamento enquanto órgão atuante em favor da sociedade.

2.2 Atribuições investigatórias do Ministério Público

As atribuições investigatórias do Ministério Público estão previstas na CF/88, e em legislação específica, a exemplo da Lei nº 7.347/1985 e Lei nº 8.625 de 1993.

A CF/88, em seu art. 129, descreve um fragmento das atividades ministeriais em geral, não sendo este um rol taxativo. O Ministério Público da União, por exemplo, dispõe da Lei Complementar (LC) nº 75 de 1993, a qual trata sobre sua organização e atribuições, e referente ao poder investigatório, estabelece em seu artigo 6º, inciso VII, a instauração de Inquérito Civil Público (ICP), reforçando a atuação frente ao ICP nos incisos I e II do art. 7º, constando a atribuição também investigatória, no art. 8º, da mesma lei.

Ademais, na Lei nº 8.625 de 1993, a qual estrutura e organiza nacionalmente o Ministério Público Estadual, instituindo suas normas gerais, também se impõe a função de instaurar inquéritos civis ou mesmo outras medidas de instrução de procedimentos inerentes à função exercida pelos membros ministeriais (art. 26 da Lei nº 8.625/93).

É primordial notar que a legislação atribui ao Ministério Público o poder investigativo, pois as atividades conferidas a ele trazem inerentes incumbências investigatórias. Ainda assim, se não há expressa menção às atividades inerentes ao Órgão Ministerial, há de se admitir a realidade fática da teoria dos poderes implícitos, a fim de que esta possibilite o desempenho do exercício constitucional exercido, desde que sejam observadas as limitações estruturais estabelecidas pela Constituição Federal (Moraes, 2006).

A partir da CF/88, em seu art. 129, inciso VII, destinou-se ao Ministério Público a atribuição do controle externo de atividade policial, sendo essa mais uma possibilidade investigatória, dessa vez com o objetivo de fiscalizar a violência e abuso policial.

Considerando a ausência de especificação normativa em relação ao procedimento do controle externo, foi necessário o seu detalhamento através de Leis Orgânicas dos Ministérios Públicos Estaduais. A título de exemplo, pode-se mencionar a Lei Orgânica nº 85 de 1999, do Ministério Público do Paraná, que em seu art. 57, inciso XII, orientou as atividades a serem exercidas no curso da atribuição (Caruncho; Glitz, 2019). E a Lei Complementar nº 09, de 23 de julho de 1998, regulamentando a atividade no âmbito do Ministério Público do Estado do Ceará.

A atribuição quanto ao controle externo da atividade policial (art. 129, VII, CF/88) se relaciona com a investigação acerca de possíveis infrações penais no âmbito policial, devendo ser respeitados os limites de cada órgão policial, de modo que não ocorra a insubordinação ao devido processo legal, uma vez que o texto constitucional não delimitou ou especificou se o exercício do controle externo deve ser realizado em face da polícia militar ou polícia civil (Rangel, 2003).

Apesar de a Constituição não expressar ou delimitar o controle externo da atividade policial a ser realizado pelo Ministério Público, o CNMP publicou a Resolução nº 279 de 2023 a qual “dispõe sobre as atribuições do Ministério Público no exercício do controle externo da atividade policial” (Resolução nº 279/2023).

A Resolução nº 279/2023 do CNMP, em seu art. 3º estabelece que o controle externo da atividade policial é realizado pelo Ministério Público e tem a finalidade de assegurar a regularidade e ajustamento dos procedimentos adotados pelas forças de segurança, promovendo a integração entre essas instituições e o próprio Ministério Público (2023).

O dispositivo destaca ainda a necessidade de respeito aos direitos fundamentais e aos direitos humanos, a prevenção da criminalidade, a legalidade e a eficácia das ações policiais, bem como o combate a irregularidades, abusos de poder e práticas discriminatórias no âmbito da atividade policial (2023).

A regulamentação publicada pelo CNMP representa um importante avanço na consolidação do controle externo da atividade policial, visto que atualizou e detalhou as atribuições do Ministério Público nesse campo. Ao estabelecer parâmetros claros para a atuação ministerial, é reforçado o compromisso institucional com a legalidade e com a proteção dos direitos fundamentais, especialmente diante de eventuais abusos ou irregularidades nas ações das forças de segurança.

2.2.1 Investigação Criminal pelo Ministério Público

A partir dos debates doutrinários e jurisprudenciais, destaca-se a teoria dos poderes implícitos, que tem aplicação no Brasil em relação ao *parquet*. A ampliação das atividades institucionais do Órgão Ministerial paira sob o sistema de competências desde a CF/88. O aumento do alcance de sua atuação, principalmente no âmbito criminal, deu-se em prol da defesa da coletividade (Sousa; Duarte, 2021). Desde então, observa-se que a atuação investigatória conjunta entre Ministério Público e Polícia Judiciária traz mais efetividade e economicidade ao ordenamento jurídico (Ribeiro Jr., 2025).

Em análise dos diferentes sistemas de investigação, bem como de suas vantagens e desvantagens, Aury Lopes Jr. sustenta que o procedimento conduzido pelo Ministério Público representa um caminho natural para a evolução da investigação no Brasil. Ainda afirma que “desde que desveladas algumas hipocrisias e falácias discursivas, a investigação a cargo do Ministério Público é o caminho natural diante do fracasso dos demais sistemas” (Lopes Júnior, 2013, p. 345).

Em relação a Teoria dos Poderes Implícitos, Andrade afirma o seguinte:

Em Termos práticos, a Teoria dos Poderes Implícitos, também chamada de *implied power*, nada mais seria do que a teorização do velho brocardo latino *Qui potest maius, potest et minus*, ou seja, quem pode o mais pode também o menos, criado por Ulpiano. Somando, pois o brocardo latino *Qui potest maius, potest et minus* a essa teoria, e analisando a atual situação constitucional do Ministério Público, à conclusão óbvia chegam seus defensores: se o Ministério Público é o titular da ação penal (o que seria o mais) também poderá ele fazer suas próprias investigações (o que seria o menos), a fim de que possa melhor exercer essa titularidade e se convencer sobre o oferecimento ou não da acusação (Andrade, 2006, p. 177-78)

Quando a Constituição Federal atribuiu ao Ministério Público, a função de promover ação penal pública (art. 129, I, da CF/88), implicitamente lhe concedeu a legitimidade de realizar investigações. Ademais, o Órgão Ministerial, titular da ação penal pública, é parte instrumental do procedimento. Portanto, nada mais justo que possa executar investigação direta dentro de um procedimento criminal específico. Além disso, é de se dizer que se o Ministério Público pode dispensar o inquérito policial para já oferecer denúncia ou pedir o arquivamento do feito, ele possui legitimidade para apurar os fatos relacionados com a ação penal subsequente (Rangel, 2003).

O *parquet*, atua em benefício da sociedade promovendo o interesse público. Não reconhecer suas atividades implícitas, como por exemplo a apuração e investigação de condutas infracionais, é prejudicar sua atuação (Moraes, 2017).

O Ministério Público poderá, portanto, atuar de forma direta, por iniciativa própria, pessoalmente ou mesmo por intermédio da polícia judiciária, a qual reunirá elementos de prova conforme suas orientações, conforme esclarece Aury Lopes Júnior:

Nesse modelo de investigação, o promotor é o diretor da investigação, cabendo-lhe receber a notícia-crime diretamente ou indiretamente (através da polícia) e investigar os fatos nela constantes. Para isso, poderá dispor e dirigir a atividade da Polícia Judiciária (dependência funcional), de modo que tanto poderá praticar por si mesmo as diligências como determinar que as realize a polícia segundo os critérios que ele (promotor) determinou. Assim, formará sua convicção e decidirá entre formular a acusação ou solicitar o arquivamento (Lopes Júnior, 2013, p. 270).

Salienta-se, ainda, que a atividade investigativa atribuída às polícias judiciárias não obstrui o mesmo exercício atribuída às autoridades administrativas. Apesar de a investigação ser característica da polícia judiciária, não há exclusividade desse órgão, pois o Código de Processo Penal indica parâmetros para que o Ministério Público possa realizá-la, visto que o referido Código expressa que a competência ali estabelecida não exclui demais autoridades que possam exercer as mesmas atividades (art. 4º, parágrafo único, do CPP).

2.3 A constitucionalidade do poder investigatório do Ministério Público

Conforme menciona a Carta Magna, à polícia judiciária compete a apuração de infrações penais. Contudo, não há referência à exclusividade ao órgão policial, tendo sido oportunamente versado no STJ:

[...] em nossa compreensão, é esse o sistema de direito vigente. Diversamente do que se tem procurado sustentar, como resulta da letra de seu art. 144, a Constituição da República não fez da investigação criminal uma função exclusiva da polícia, restringindo-se, como se restringiu, tão-somente a fazer exclusivo da Polícia Federal o exercício da função de polícia judiciária da União (§1º, IV). Essa função de polícia judiciária – qual seja, a de auxiliar do Poder Judiciário –, não se identifica com a função investigatória, qual seja, a de apurar infrações penais, bem distinguidas no verbo constitucional, como exsurge, entre outras disposições, do preceituado no §4º no art. 144 da CF [...] (HC 35.654/RO, Relator(a): Hamilton Carvalhido, Sexta Turma, julgado em 07-03-2006, DJ 20-03-2006).

Desse modo, considerando que o poder investigatório não compete exclusivamente às polícias, abriu-se margem para o reconhecimento da atividade do Ministério Público em atos investigatórios próprios, pois apesar de não constar expressa, encontra legitimidade constitucional nos artigos 127 e 129 da CF/1988.

Nesse sentido, é necessário utilizar da interpretação, e, conforme leciona o ministro Luís Roberto Barroso (Brasil, 2003), a Constituição Federal é central, e é a partir dela que as demais normas se extraem. Tendo em vista a existência do Princípio da Unidade da Constituição, a Constituição deve ser interpretada sistematicamente, como um todo, e não separadamente.

A Constituição expressa a função do Ministério Público de promover Inquérito Civil, o qual conta com atividades diligentes com fito investigativo, conforme a nomenclatura do procedimento já explana (art. 129, inciso III, da CF/88). O procedimento investigatório tem previsão na Constituição Federal e na Lei nº 7.347/1985, não explicitamente, mas sim nas atividades constantes ao longo do texto originário, quais sejam, atribuição de requisitar certidões, informações, exames ou perícias.

Assim, em continuidade às menções de reconhecimento constitucional dos poderes investigativos do Ministério Público, a CF/88 legitimou a competência de requisição do referido órgão no inciso IV do artigo 129, validando a autoridade dessa atividade para: “IV - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva”. Importante frisar que a requisição se trata de exigência legal, reconhecida pela Constituição Federal, portanto, não deve ser tratada como uma mera solicitação.

Concernente à requisição, Bastos (2004, p. 169) conceitua: “requisitar significa, em sentido literário, exigir legalmente. Em sentido jurídico, a requisição é uma ordem, que, desde que não seja manifestamente ilegal, não pode ser descumprida. Logo, este requisitar significa mandar fazer.”

Importa ressaltar também que, apesar do art. 129 da CF/1988 listar algumas atribuições conferidas ao Ministério Público, as atividades constantes não são taxativas, nem únicas. Ao contrário, ensejam a possibilidade de atribuições suplementares que possam vir a ser entendidas como poderes-deveres, não estando necessariamente explícitas. O inciso IX permite que ele exerça outras funções, “IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas” (art. 129, IX, CF/88).

Assim sendo, a negativa de reconhecimento dos poderes implícitos do Ministério Público pode implicar prejuízos na sua atuação perante o dever imposto, provocando entraves das atividades a serem exercidas em favor da sociedade e defesa dos direitos (Moraes, 2017).

Diante da ideia de poder investigatório pelo Ministério Público, o STF, no ano de 2015, em decisão que foi proferida no Recurso Extraordinário (RE) nº 593727, admitiu que a Instituição Ministerial possui poder para proceder com investigação direta no âmbito criminal, sendo então realizada pelo próprio *parquet*. O RE foi proposta por ex-prefeito do Município de Ipanema, em Minas Gerais, por ter sido denunciado exclusivamente a partir de procedimento administrativo investigatório, o qual foi instaurado e instruído pelo Órgão Ministerial, sem que houvesse atuação da polícia judiciária (Brasil, 2015).

Em contraponto à fundamentação apresentada no recurso pelo ex-prefeito, votou a Ministra Carmem Lúcia (Brasil, 2015, p. 272) “As competências da polícia e do Ministério Público não são diferentes, mas complementares”, a ministra menciona ainda, a constitucionalidade do poder investigativo, inclusive da proteção ao investigado:

E, por isso, eu estou votando no sentido, como disse, de reconhecer a competência do Ministério Público, negando provimento a este recurso e realçando aquilo o que já foi enfatizado, ou seja, os limites dessa atribuição são aqueles próprios dos direitos constitucionalmente estabelecidos, especialmente em favor do investigado. Qualquer forma de exorbitância haverá de ser verificada na forma da lei, investigada, e, se for o caso, punida. (Brasil, 2015, p. 272).

Em complemento, o Ministro Gilmar Mendes, elucida em seu voto que a atividade investigatória não é exclusiva das polícias judiciárias, e o Código de Processo Penal (CPP) abre margem para tal interpretação (art. 4º, parágrafo único, do CPP), não havendo se falar em cerceamento de defesa, visto que os elementos colhidos em investigação pelo Ministério Público serão postos à apreciação do contraditório e da ampla defesa do investigado (Brasil, 2015).

Expõe ainda o Ministro Gilmar Mendes que o dever de defesa da ordem jurídica, regime democrático e interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127 da CF), instituídos ao *parquet* amolda-se à atribuição autônoma para obtenção de provas, não se confundindo com o inquérito policial e havendo ainda, a supervisão sob controle judicial (Brasil, 2015). Em voto, o Ministro Gilmar Mendes (2015, p. 90) afirma que “caberá, sempre, ao Ministério Público, o controle externo da atividade policial, o que implica a natural participação do *Parquet* no controle das investigações realizadas”.

Dando prosseguimento no mesmo julgamento, o Ministro Celso de Mello afirmou em seu voto:

Entendo, por isso mesmo, Senhor Presidente, que o poder de investigar, em sede penal, também compõe a esfera de atribuições institucionais do Ministério Público, pois esse poder se acha instrumentalmente vocacionado a tornar efetivo o exercício, por essa Instituição, das múltiplas e relevantes competências que lhe foram diretamente outorgadas, em norma expressa, pelo próprio texto da Constituição da República. (Brasil, 2015, p. 123)

Denota-se que, apesar das controvérsias, o poder investigatório do Ministério Público vem sendo reconhecido constitucionalmente. No ano de 2024, houve julgamento das ADIs 2943, 3309 e 3318, impugnando as regras existentes na Lei Complementar nº 75/1993 e na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público nº 8.625/1993 acerca da temática. Os primeiros ministros votantes, Edson Fachin e Gilmar Mendes, concluíram pela reafirmação da legitimidade investigativa, observando a necessidade de estabelecer critérios para a atividade investigatória do Órgão Ministerial, dentre elas, a necessidade de comunicação do início, bem como do término das investigações exercidas pelo *parquet*, conforme findou decidido (Brasil, 2024):

[...]

14. Tese: “1. O Ministério Público dispõe de atribuição concorrente para promover, por autoridade própria, e por prazo razoável, investigações de natureza penal, desde que respeitados os direitos e garantias que assistem a qualquer indiciado ou a qualquer pessoa sob investigação do Estado. Devem ser observadas sempre, por seus agentes, as hipóteses de reserva constitucional de jurisdição e, também, as prerrogativas profissionais da advocacia, sem prejuízo da possibilidade do permanente controle jurisdicional dos atos, necessariamente documentados (Súmula Vinculante 14), praticados pelos membros dessa Instituição (tema 184); 2. A realização de investigações criminais pelo Ministério Público tem por exigência: (i) comunicação imediata ao juiz competente sobre a instauração e o encerramento de procedimento investigatório, com o devido registro e distribuição;

[...]

Atualmente, o STF possui entendimento majoritário quanto à legalidade do poder investigativo do Ministério Público, afastando o argumento de exclusividade de atividade investigativa pelas polícias judiciárias, inclusive, recentemente, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3806, o qual teve sessão virtual encerrada em 28 de fevereiro de 2025, a Corte reiterou, por unanimidade, que o Ministério Público possui poder investigativo criminal, reafirmando que a fundamentação trazida pela Associação dos Delegados de Polícia do Brasil (Adepol) na ADI nº 3806, já havia sido afastada pelo STF, visto que esse múnus não é exclusiva da polícia e que o Órgão Ministerial possui poderes implícitos para atuar de modo investigativo (Brasil, 2025).

Nos termos já mencionados, esse entendimento já havia sido julgado por maioria, e agora foi ratificado, por mais uma vez, de modo unânime, o que já havia sido deliberado em 2024, nas ADIs nº 2943, nº 3309 e nº 3218, momento em que foram estabelecidos os limites do poder investigatório exercido pelo Ministério Público, com a finalidade de impedir os excessos perante o procedimento investigatório exercido (Brasil, 2025).

Conforme o voto conjunto dos Ministros Edson Fachin e Gilmar Mendes, a procedência das ADIs (2943, 3309 e 3218) se deu de modo parcial, sendo exclusivamente para regulamentar que, quando o Ministério Público instaurar e instruir investigação, deve ser registrada perante órgão judicial competente, para que desse modo, ocorra a supervisão jurisdicional (Brasil, 2024, p. 15), mencionado ainda o voto conjunto:

O amparo em sólida linha jurisprudencial é suficiente para rejeitar os argumentos pela inconstitucionalidade das leis impugnadas nestas ações diretas, porquanto o direito à segurança jurídica, missão institucional deste Tribunal, está intimamente ligado ao respeito aos precedentes desta Corte. Por isso, tendo sido reconhecido ao Ministério Público poder para realizar investigações, as normas impugnadas não são inconstitucionais (Brasil, 2024, p. 15).

Além de defender a atribuição investigativa do Ministério Público, foi vislumbrada a necessidade do poder e dever quando da realização dessa atividade, visto que o art. 68 do Pacto São José da Costa Rica estabelece o cumprimento de decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos, a qual sentenciou que em casos de supostas mortes, tortura ou violência sexual causadas por alguma intervenção policial, que figurem policiais como possíveis acusados, deva-se instaurar investigação a ser realizada por órgão divergente ao envolvido no caso, mencionando expressamente o Ministério Público na referida sentença (Brasil, 2024).

Assim, vê-se que a investigação ministerial, foi anuída em mais um âmbito jurídico, sendo este consentido pelo STF em suas recentes decisões, de modo majoritário, estando sua competência de realizar investigação direta amparada pelo Supremo Tribunal Federal.

3 FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO DOS PREFEITOS MUNICIPAIS

O foro por prerrogativa de função foi instituído com o objetivo de atribuir o processamento e o julgamento de determinadas pessoas em virtude do cargo ou função que exercem. Em relação aos prefeitos municipais, o foro por prerrogativa de função é aplicado desde a promulgação da CF/88, a qual trouxe em seu art. 29, inciso X, que os prefeitos municipais devem ser julgados pelo Tribunal de Justiça do Estado em que se localiza o respectivo município do exercício.

Embora trate-se de critério destinado à determinadas autoridades, no caso do presente estudo, quanto aos prefeitos municipais, sua aplicação pode estender-se aos ex-prefeitos, conforme a natureza do ilícito praticado, a forma e razão de como foi cometido.

3.1 Foro por prerrogativa de função: conceito

O foro por prerrogativa de função é aplicado de acordo com o cargo ou função exercidos pelo indivíduo investigado e não em razão de sua pessoa. Acerca desse mecanismo, Tourinho Filho (2007, p. 135) define:

Há pessoas que exercem cargos de especial relevância no Estado, e, em atenção a esses cargos ou funções que exercem no cenário político-jurídico da nossa Pátria, gozam elas de foro especial, isto é, não serão processadas e julgadas como qualquer do povo, pelos órgãos comuns, mas pelos órgãos superiores, de instância mais elevada.

Segundo o Ministro só STJ Luis Felipe Salomão, o instituto do foro por prerrogativa de função teve origem no final do Império Romano, quando, sob a influência da Igreja Católica acerca das normas do processo penal, admitiu-se o tratamento diferenciado para determinadas funções, tais como de senadores e dos membros do clero (Brasil, STJ, 2020).

Explica ainda o Ministro Luis Felipe sobre o foro especial no contexto brasileiro, tendo sido incorporado na Constituição de 1824, a qual atribuía ao STJ a competência para processar e julgar seus próprios ministros, bem como de autoridades como presidentes de província, integrantes do corpo diplomático e magistrados das relações (Brasil, STJ, 2020).

Mencionada a Constituição Federal de 1824, saliente-se que o foro por prerrogativa de função estava previsto no art. 179, inciso XVII e estabelecia que “a exceção das causas, que por sua natureza pertencem a Juízos particulares, na conformidade das Leis, não haverá

Foro privilegiado, nem comissões especiais nas causas cíveis, ou crimes” (art. 179, XVII, CF de 1824).

Para delimitar com maior precisão, observa-se que a Constituição de 1824, em seu art. 47, atribuía ao Senado a competência para julgar os delitos cometidos por Ministros de Estado, Conselheiros de Estado e Senadores. Já o art. 164 dispunha que o STJ era responsável pelo julgamento dos Ministros, dos integrantes das Relações, dos empregados do Corpo Diplomático e dos Presidentes das Províncias.

Com a atual Constituição Federal, do ano de 1988, houve maior distribuição dos poderes políticos e jurisdicionais, havendo melhor divisão das competências para otimizar a aplicação da justiça, garantindo que “ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente” (art. 5º LIII, CF) (Oliveira, 2007). Isso porque, a partir da promulgação da CF/88 foi restituído o Estado democrático de direito, deixando de lado o regime autoritário exercido no período do poder militar, sendo reestabelecido o poder de negociação política da sociedade (Barroso, 2003).

O objetivo do foro por prerrogativa de função é proteger o exercício da função pública que o indivíduo investigado realiza, que está taxativamente listado na CF/88, no sentido de garantir um julgamento imparcial, pois “não se é julgado em razão do que é, mas tendo em vista a função que executa na sociedade” (Moreira, 2003). Isso ocorre porque, em razão do cargo ocupado, o foro privativo é o mais adequado para impedir o cometimento de influências indevidas e por essa razão, optou-se por atribuir o julgamento de determinadas autoridades a foros superiores, mais distantes e dotados de maior experiência e que não possam ser atingidos pela parcialidade (Oliveira, 2009).

Desse modo não há se falar em benefício ou proteção à pessoa investigada, processada ou julgada, mas sim de sua profissão, pois trata-se de *ratione functionae*. Assim afirmam Wald e Mendes (1997, p. 1):

Convém anotar que tal prerrogativa de foro é assegurada não em razão de qualquer suspeição contra o juiz de primeiro grau, mas fundamentalmente, em decorrência do significado da decisão no quadro político co-institucional. Pretende-se não só evitar a utilização política no processo como também assegurar absoluta isenção no julgamento de questões que possam afetar o pleno exercício das funções públicas e a própria estabilidade do regime.

Além disso, o julgamento por tribunais de instâncias superiores das pessoas que exercem funções de destaque no Brasil é considerado uma forma de atender ao interesse

público, uma vez que, em tese, garantiria maior rapidez e eficácia na condução dos processos que envolvem autoridades que representam a sociedade (Mirabete, 2000).

Nesse sentido, assim menciona Meirelles (2006, p. 77):

[...] a situação dos que governam e decidem é bem diversa dos que simplesmente administram e executam encargos técnicos e profissionais, sem responsabilidade de decisão e opções políticas. Daí porque os agentes políticos precisam de ampla liberdade funcional e maior resguardo para o desempenho de suas funções. As prerrogativas que se concedem aos agentes políticos não são privilégios pessoais; são garantias necessárias ao pleno exercício de suas altas e complexas funções governamentais e decisórias. Sem essas prerrogativas funcionais os agentes políticos ficariam tolhidos de sua liberdade de opção e decisão, ante o temor de responsabilização pelos padrões comuns da culpa civil e do erro técnico a que ficam sujeitos os funcionários profissionalizados.

Em síntese, o foro por prerrogativa de função configura-se como uma exceção à regra geral de competência, com finalidade institucional de proteger a independência funcional de determinados cargos públicos, não favorecer a impunidade pessoal de seus titulares.

A jurisprudência do STF (AP 937, QO) reforça essa perspectiva ao destacar que sua aplicação pressupõe relação entre o crime e o exercício de função, e que seu alcance deve ser interpretado de maneira restritiva, atendendo aos princípios da igualdade, da impessoalidade e do juiz natural.

3.1.3 Divisão das competências do exercício de foro por prerrogativa de função

A divisão de competência está contida na CF/88 estabelecendo o foro de prerrogativa de função ao Presidente e Vice-Presidente da República, membros do Congresso Nacional, Ministros do Supremo Tribunal Federal, Procurador-Geral da República, Ministros de Estado, Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, membros dos Tribunais Superiores, do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente, autoridades ou funcionário cujos atos estejam sujeitos diretamente à jurisdição do Supremo Tribunal Federal, em caso de habeas corpus, Governadores dos Estados e do Distrito Federal, desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal; os membros dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, os dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Trabalho, membros dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, as autoridades federais da administração direta ou indireta, em caso de mandado de injunção, juízes federais, incluídos os da Justiça

Militar e da Justiça do Trabalho os membros do Ministério Público da União, juízes estaduais e do Distrito Federal e Territórios, membros do Ministério Público estadual, prefeitos, oficiais gerais das três Armas, e os juízes eleitorais, nos crimes eleitorais (CF/88).

Em razão da diversidade de cargos que possuem direito ao foro por prerrogativa de função, tornou-se necessária a divisão de competências para o julgamento e processamento dos fatos atribuídos aos investigados, difundindo-se essa atribuição entre os órgãos jurisdicionais superiores do Supremo Tribunal Federal, Supremo Tribunal de Justiça, Tribunais Regionais Federais, Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Eleitorais, estando todos expressos na CF/88.

Para melhor entender, mencione-se que acerca dos crimes comuns, o STF processa e julga, conforme art. 102 da CF/88, o Presidente e Vice-Presidente da República, os Ministros, o Advogado-Geral da União, os membros dos Tribunais Superiores, incluindo do próprio STF, os membros do Congresso Nacional, o Procurador-Geral da República, o Comandante das Forças Armadas, os membros do Tribunal de Contas da União, além dos chefes de missão diplomática.

Em relação ao foro privativo no STF, ele foi atribuído devido ao alto padrão de poder das referidas funções (Oliveira, 2009), principalmente “a opção pelo foro do Presidente, Vice-Presidente e dos Ministros de Estado obedece a um critério racional de organização administrativa, em função da chefia do executivo” (Oliveira, 2009, p. 191).

No STJ processam-se e julgam-se os cargos de Governadores dos Estados e Distrito Federal, membros dos Tribunais Regionais Federais, membros dos Tribunais Regionais Eleitorais, membros dos Tribunais de Justiça e membros dos Tribunais Regionais do Trabalho, membros dos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como os membros do Ministério Público da União que atuam perante Tribunais, tudo conforme art. 105 da CF/88.

Quanto aos Tribunais Regionais Federais (TRF), são competentes para julgar membros do poder judiciário de primeira instância, desde que vinculados a eles (Oliveira, 2009), sendo então os Juízes Federais, Juízes do Trabalho, Juízes Militares da União, membros do Ministério Público da União, excluindo-se as ocasiões em que hajam crimes eleitorais, conforme consta no art. 108 da CF/88.

Nos Tribunais de Justiça (TJ), processa-se e julga-se, com exceção de crimes eleitorais pois estes serão processados e julgados no TRE, os cargos dos juízes de direito do Estado, do Distrito Federal e dos Territórios, além dos membros do Ministério Público, assim discorre o art. 93 da CF/88. Os prefeitos, nos termos do art. 29, X, da CF/88. Os Deputados

Estaduais e do Distrito Federal, também possuem foro por prerrogativa no TJ, apesar de não estar previsto expressamente na CF/88, seu foro privilegiado está garantido no art. 27, §§ 1º e 10, da CF/88, assim entende pacificamente o STJ:

CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. PROCESSUAL PENAL. CRIME DOLOSO CONTRA A VIDA. DEPUTADO ESTADUAL. ART. 27, § 1º, CF. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO. 1. Apesar de não constar do artigo 27, parágrafo 1º, da Carta Magna, expressamente, a extensão do foro por prerrogativa de função aos deputados estaduais, tem-se que as Constituições locais, ao estabelecerem para os parlamentares do estado idêntica garantia prevista para os congressistas, refletem a própria Constituição Federal, não se podendo, portanto, afirmar que referida prerrogativa encontra-se prevista, exclusivamente, na Constituição Estadual. 2. A adoção de um critério fundado na aplicação de regras simétricas, conforme preceitua a própria Carta Magna, em seu artigo 25, reforça a relevância da função pública protegida pela norma do foro privativo. 3. Conflito conhecido para declarar a competência do Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas. (CC n. 105.227/TO, relatora Ministra Maria Thereza de Assis Moura, Terceira Seção, julgado em 24/11/2010, DJe de 25/3/2011.)

A competência do TRE processa e julga quando há crimes eleitorais cometidos pelos Juízes Federais, Juízes do Trabalho, Juízes Militares da União, membros do Ministério Público da União, Juízes de Direito do Estado, do Distrito Federal e dos Territórios, membros do Ministério Público, e os Deputados Estaduais e do Distrito Federal, desde que sejam relacionados com o cargo ocupado, conforme previsto no art. 96, III, e 108, I, a, ambos da CF/88.

3.2 Atuação do Tribunal de Justiça em crimes e delitos cometidos por prefeitos municipais

Os prefeitos municipais possuem a prerrogativa do foro privilegiado elencada no art. 29, X, da CF/88, o qual dispõe o TJ como competente para exercer esse papel. Tal critério se dá pela regionalização de cada prefeito, com exceção dos crimes eleitorais e federais (Oliveira, 2009). Considerando que o foro por prerrogativa de função é aplicado em razão da função ocupada pelo sujeito, afirma Medeiros do Paço (2000, p. 18):

[...] o objetivo do foro privilegiado é que se faça o processo e julgamento dos melhores pelos melhores. O adjetivo está obviamente ligado ao especial destaque do cargo público ocupado pela pessoa, o que de certa forma tem caráter indiciário. Ou seja, se alguém está exercendo funções de tamanha importância para a sociedade, presume-se que seja portador de qualidades especiais – o que, infelizmente, muitas vezes não corresponde à verdade .

O TJ possui competência para processar e julgar os crimes comuns cometidos por prefeitos municipais, de acordo com seu respectivo estado, conforme exposto na CF/88, bem como consolidado pelo STF na súmula nº 702, discorrendo que: “A competência do Tribunal de Justiça para julgar Prefeitos restringe-se aos crimes de competência da justiça comum estadual; nos demais casos, a competência original caberá ao respectivo tribunal de segundo grau”.

É preciso mencionar o Decreto-Lei nº 201/1967, que estabelece as responsabilidades dos prefeitos e vereadores, reforçando a tramitação dos processos relativos a crimes de responsabilidade perante o TJ, visto que possuem natureza penal. Mesmo com o fim do mandado, a Súmula nº 164 do STJ fixou o seguinte: “Prefeito Municipal, após a extinção do mandato, continua sujeito a processo por crime previsto no artigo 1º do Decreto-Lei 201, de 27.02.1967”. Desse modo, mesmo com o fim do mandado de prefeito, o procedimento segue sob jurisdição do TJ.

Já em relação aos crimes eleitorais, a CF/88 reconhece a competência da Justiça Eleitoral, deixando claro que apenas em situações excepcionais, a exemplo os casos de competência originária do STF, a primazia decorrente da prerrogativa de função pode afastar a atuação dos órgãos jurisdicionais criados especificamente para a análise da matéria eleitoral (Karam, 2005).

Dessa forma, ainda que o art. 29, inciso X, não faça ressalva expressa, as particularidades do tema exigem que a prerrogativa de função, mesmo quando envolva o prefeito municipal como parte, seja aplicada de maneira restrita, limitando-se a encaminhar o conhecimento originário da causa aos tribunais superiores da Justiça Eleitoral, ou seja, aos Tribunais Regionais Eleitorais (Karam, 2005).

O foro por prerrogativa de função dos prefeitos no TRF é aplicado quando cometidos crimes federais, frise-se que a competência do TJ deve se limitar aos casos em que se impute ao prefeito municipal uma infração penal que possui sua natureza da justiça local, e quando a infração exigir análise especializada da justiça federal o processo deve tramitar perante o TRF (Karam, 2005).

Conforme entendimento jurisprudencial consolidado, a autoridade com foro por prerrogativa de função no TJ deve ser processada no tribunal correspondente ao juízo singular originalmente competente. Essa regra busca conciliar a consideração da relevância e da dignidade do cargo de prefeito municipal, que justifica a competência originária de órgãos

jurisdicionais superiores com a necessidade de atuação de órgãos da justiça federal, garantindo a integração entre os sistemas federais e estaduais (Karam, 2005).

Portanto, mencionados os foros diversos ao TJ, merece análise a sua atuação no foro por prerrogativa de função aplicado aos prefeitos municipais, quando da ocorrência dos crimes comuns de competência estadual o “julgamento do Prefeito perante o Tribunal de Justiça” (art. 29, X, da CF/88), e de responsabilidade cometidos por prefeitos municipais, mesmo que após o fim do seu mandato (Decreto-Lei nº 201/1967), ressaltando que, o referido tribunal possui competência para julgar e processar outras autoridades, conforme consta na CF/88 e reforçado na Súmula nº 702 do STF.

Em continuidade, cumpre mencionar que a atuação do TJ tem início antes mesmo da ação penal, pois cabe a ele o acompanhamento das investigações em face de prefeitos municipais, seja realizada pelo Ministério Público em Procedimento Investigatório Criminal ou pela Polícia Civil ou Federal em Inquérito Policial, devendo haver a comunicação do início da investigação, sendo o TJ o órgão competente para o seu acompanhamento, sob pena de possível nulidade ou trancamento dos atos já realizados.

Nesse sentido, o STF entende que a investigação de prefeitos deve respeitar o princípio do juiz natural, e também o foro por prerrogativa de função, garantindo a supervisão do Tribunal competente durante todo o procedimento investigativo. Embora até 2021 não reconhecesse a obrigatoriedade da autorização prévia do TJ para a abertura do inquérito policial, defendia que este fosse informado para que realizasse o acompanhamento do andamento das investigações, a fim de evitar nulidades processuais e assegurar a legitimidade dos atos praticados. Assim, conforme decidido no Habeas Corpus nº 184.648 AgR a ausência dessa supervisão configura violação ao foro por prerrogativa de função, podendo resultar no trancamento da ação penal (Brasil, 2021):

Agravo regimental em habeas corpus. 2. Direito Penal e Processual Penal. 3. Investigação contra Prefeito. Corrupção passiva. 4. Foro por prerrogativa não exige autorização do Tribunal de origem para abertura do inquérito policial. Entretanto, a ciência e a supervisão do Tribunal são imprescindíveis para que a investigação não seja contaminada por vício de nulidade absoluta. 5. Violação, no caso concreto, do foro por prerrogativa de função. Violação do princípio do juiz natural. 6. Precedentes. 7. Trancamento da ação penal. 8. Inexistência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 9. Agravo regimental desprovido.

(HC 184648 AgR, Relator(a): GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 15-09-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-187 DIVULG 17-09-2021 PUBLIC 20-09-2021)

De acordo com posicionamento atual do STF, permanece o entendimento de que a instauração e a tramitação de investigações contra prefeitos municipais devem obrigatoriamente ocorrer sob a supervisão do TJ em razão do foro por prerrogativa de função previsto na CF/88. Defendendo que a ausência da supervisão judicial desde o início do inquérito pode configurar ofensa constitucional e acarretar a nulidade de todos os atos investigatórios praticados (Brasil, 2023).

Assim, o STF tem reafirmado que a atuação do Judiciário, no caso o TJ, é indispensável em todas as fases da investigação, desde a abertura do procedimento até o eventual oferecimento da denúncia (Brasil, 2023).

EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. INQUÉRITO POLICIAL INSTAURADO CONTRA PREFEITO. INSTAURAÇÃO E TRAMITAÇÃO DAS INVESTIGAÇÕES SEM A NECESSÁRIA SUPERVISÃO JUDICIAL. DESOBEDIÊNCIA AO FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO. OFENSA AO ART. 29, X, DA CF. NULIDADE DE TODOS OS ATOS INVESTIGATÓRIOS REALIZADOS PELA AUTORIDADE POLICIAL, NÃO APENAS DAQUELES SUBMETIDOS À CLÁUSULA DE RESERVA DE JURISDIÇÃO. EMBARGOS REJEITADOS. 1. A autoridade policial instaurou inquérito para investigar Prefeito por atos contemporâneos ao exercício da função pública, sem submeter as investigações ao controle do Tribunal de Justiça. 2. Ofensa ao art. 29, X, da CF, porque a ciência do Tribunal de Justiça ocorreu em momento posterior à instauração do inquérito policial. Nos casos de prerrogativa de foro, a atividade de supervisão judicial deve ser constitucionalmente desempenhada durante toda a tramitação das investigações, desde a abertura dos procedimentos investigatórios até o eventual oferecimento, ou não, da denúncia, pelo dominus litis (Inq, 2.411/MT, da minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe 10.10.2007). 3. O devido processo legal é ainda mais necessário nas fases preliminares da persecução penal, em que os atos praticados pelos agentes estatais visam à obtenção de elementos informativos para subsidiar o futuro oferecimento da ação penal. 4. Embargos rejeitados para manter o acórdão da Segunda Turma desta Corte que, reconhecendo flagrante desobediência ao foro por prerrogativa de função, deu provimento a recurso extraordinário interposto pela defesa para declarar a nulidade de todos os atos praticados nos autos do inquérito policial.

(RE 1322854 AgR-EDv, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 03-07-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 14-08-2023 PUBLIC 15-08-2023)

Desse modo, no âmbito dos processos envolvendo prefeitos, o papel do TJ assume relevância desde o início do curso das investigações. A jurisprudência mais recente demonstra que embora o foro por prerrogativa de função seja previsto constitucionalmente, é reforçado e guiado pelas decisões dos tribunais observando as delimitações das instâncias competente, em atenção ao princípio do juiz natural.

3.3 O entendimento do STF quanto ao “foro privilegiado” dos prefeitos municipais

O foro por prerrogativa de função dos prefeitos municipais constitui mecanismo constitucional destinado não à concessão de privilégio pessoal, mas à preservação da função pública. Em acordo com o artigo 29, X, da CF/88, os prefeitos devem ser processados e julgados, quando crimes comuns, pelo Tribunal de Justiça do respectivo Estado da função exercida em decorrência da necessidade de assegurar imparcialidade, sem que estejam envolvidas as pressões políticas locais.

Apesar de a doutrina já mencionar, foi o STF quem consolidou entendimento no sentido de que o foro por prerrogativa de função possui natureza funcional e não pessoal, inicialmente aplicando-se aos “crimes praticados durante o mandato e em razão dele”, afastando sua incidência em delitos cometidos anteriormente à investidura ou desvinculados das atribuições do cargo.

Essa limitação foi firmada na Questão de Ordem do Inquérito 937/DF, no ano de 2018, cujos efeitos se estendem aos prefeitos:

[...]

Para assegurar que a prerrogativa de foro sirva ao seu papel constitucional de garantir o livre exercício das funções – e não ao fim ilegítimo de assegurar impunidade – é indispensável que haja relação de causalidade entre o crime imputado e o exercício do cargo. A experiência e as estatísticas revelam a manifesta disfuncionalidade do sistema, causando indignação à sociedade e trazendo desprestígio para o Supremo. 4. A orientação aqui preconizada encontra-se em harmonia com diversos precedentes do STF. De fato, o Tribunal adotou idêntica lógica ao condicionar a imunidade parlamentar material – i.e., a que os protege por 2 suas opiniões, palavras e votos – à exigência de que a manifestação tivesse relação com o exercício do mandato. Ademais, em inúmeros casos, o STF realizou interpretação restritiva de suas competências constitucionais, para adequá-las às suas finalidades. Precedentes. II. Quanto ao momento da fixação definitiva da competência do STF 5. A partir do final da instrução processual, com a publicação do despacho de intimação para apresentação de alegações finais, a competência para processar e julgar ações penais – do STF ou de qualquer outro órgão – não será mais afetada em razão de o agente público vir a ocupar outro cargo ou deixar o cargo que ocupava, qualquer que seja o motivo. A jurisprudência desta Corte admite a possibilidade de prorrogação de competências constitucionais quando necessária para preservar a efetividade e a racionalidade da prestação jurisdicional. Precedentes. III. Conclusão 6. Resolução da questão de ordem com a fixação das seguintes teses: “(i) O foro por prerrogativa de função aplica-se apenas aos crimes cometidos durante o exercício do cargo e relacionados às funções desempenhadas; e (ii) Após o final da instrução processual, com a publicação do despacho de intimação para apresentação de alegações finais, a competência para processar e julgar ações penais não será mais afetada em razão de o agente público vir a ocupar cargo ou deixar o cargo que ocupava, qualquer que seja o motivo”. 7. Aplicação da nova linha interpretativa aos processos em curso. Ressalva de todos os atos praticados e decisões proferidas pelo STF e demais juízos com base na jurisprudência anterior. 8. Como resultado, determinação de baixa da ação penal ao Juízo da 256ª Zona Eleitoral do Rio de Janeiro, em razão de o réu ter renunciado ao cargo de Deputado

Federal e tendo em vista que a instrução processual já havia sido finalizada perante a 1ª instância.
(AP 937 QO, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 03-05-2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-265 DIVULG 10-12-2018 PUBLIC 11-12-2018)

O STF firmou também acerca da supervisão judicial pelo TJ, requisito indispensável desde a instauração do procedimento investigatório, sob pena de nulidade absoluta dos atos praticados, conforme decidido no Habeas Corpus nº 184.648 AgR, no ano de 2021, sendo reafirmado em julgamentos posteriores, como exemplo mencione-se o Recurso Extraordinário nº 1322854 AgR-Edv, julgado no ano de 2023, com entendimento do STF pelo reconhecimento de violação do princípio do juiz natural, visto que houve investigação em face de prefeito sem o controle do Tribunal competente.

Segundo a Ministra Relatora Cármen Lúcia, em seu voto no RE nº 1322854 (Brasil, 2023):

[...] Constatou-se que a ciência do Tribunal de Justiça e da Procuradoria de Justiça Especializada ocorreu em momento posterior à instauração do inquérito contra o Prefeito, em ofensa ao disposto no inc. X do art. 29 da Constituição da República, por se tratar de investigação de autoridade com prerrogativa de foro. [...]

Percebe-se que o STF reforça que o foro por prerrogativa de função representa a garantia institucional do exercício do cargo público, considerando que não se trata de benefício individual. Além disso, a Corte reconhece que a prerrogativa de foro por função somente se justifica quando houver vínculo direto entre a conduta investigada e o exercício das funções inerentes ao mandato eletivo.

Inclusive, há o instituto da manutenção do foro por prerrogativa de função após o mandato da autoridade, que passou por transformações relevantes na jurisprudência do STF. Tradicionalmente, a regra vigente era a da Súmula 394/STF, que dispunha que “cometido o crime durante o exercício funcional, prevalece a competência especial por prerrogativa de função, ainda que o inquérito ou a ação penal sejam iniciados após a cessação daquele exercício”.

Contudo, a Súmula 394/STF foi cancelada no julgamento da QO no Inquérito nº 687/SP. A determinação foi modificada na QO da Ação Penal nº 937/RJ, onde o STF fixou tese de que o foro por prerrogativa de função aplica-se apenas aos crimes cometidos durante o exercício do cargo e que têm relação com as funções desempenhadas, e que, após o término do mandato ou da função pública, em regra competência especial é cessada.

Entretanto, em março de 2025, o STF voltou a atualizar o entendimento no julgamento do HC nº 232.627/DF, ampliando o alcance do foro por prerrogativa de função para determinar que nos casos de crimes funcionais praticados durante o exercício do cargo ou em razão dele, a competência especial deve permanecer mesmo após o fim do mandato, renúncia ou não-releição do agente (Brasil, 2025).

A Corte determinou que “a prerrogativa de foro para julgamento de crimes praticados no cargo e em razão das funções subsiste mesmo após o afastamento do cargo, ainda que o inquérito ou a ação penal sejam iniciados depois de cessado seu exercício” (Brasil, 2025. p. 8).

Segundo a tese firmada pelo STF, nos autos do HC 232.627/DF:

Decisão: O Tribunal, por maioria, concedeu a ordem de habeas corpus para reconhecer a competência desta Corte para processar e julgar a ação penal 1033998-13.2020.4.01.3900, com a fixação da seguinte tese: “a prerrogativa de foro para julgamento de crimes praticados no cargo e em razão das funções subsiste mesmo após o afastamento do cargo, ainda que o inquérito ou a ação penal sejam iniciados depois de cessado seu exercício”, com aplicação imediata da nova interpretação aos processos em curso, ressalvados todos os atos praticados pelo STF e pelos demais Juízos com base na jurisprudência anterior. A ressalva segue a mesma fórmula utilizada nas questões de ordem suscitadas no Inq. 687, Rel. Min. Sydney Sanches, e na AP 937, Rel. Min. Roberto Barroso. Tudo nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros André Mendonça, Edson Fachin, Cármen Lúcia e Luiz Fux. O Ministro Flávio Dino acompanhou o Relator, efetuando um complemento à tese. Plenário, Sessão Virtual de 28.2.2025 a 11.3.2025.

Conforme a decisão, o critério de definição da competência deve estar vinculado à natureza do ato ilícito e não à circunstância temporal do exercício do mandato, o que impede deslocamentos artificiais de competência e favorece a estabilidade processual, apontando que o foro especial não afronta o regime republicano, pois constitui instrumento de proteção da função pública e de harmonia entre os Poderes, afastando a ideia de que seja um privilégio incompatível com a igualdade jurídica (Brasil, 2025).

De acordo com a Nota Técnica nº 01/2025 do Centro de Apoio às Promotorias de Justiça Criminais do Ministério Público do Piauí, sob a coordenação da Promotora Lenara Batista Carvalho Porto, o novo entendimento do STF, consolidado no HC nº 232.627/DF, resgatou a noção de “perpetuação da competência”, ao admitir que os processos permaneçam nos tribunais superiores mesmo após o agente público deixar o cargo, desde que os fatos tenham relação com o exercício da função. Essa interpretação, conforme o voto do ministro Gilmar Mendes, busca estabilizar o foro para julgamento de crimes funcionais, evitando instabilidades, deslocamentos indevidos e riscos de prescrição (MPPI, 2025).

O STF reafirmou que o foro por prerrogativa de função deve ser interpretado com base na natureza do crime praticado e em sua relação com as funções do cargo, e não a partir

de critérios temporais relacionados ao exercício do mandato. Reafirmou ainda que a prerrogativa de foro não constitui privilégio pessoal, mas uma garantia institucional voltada à proteção do cargo público e à preservação da estabilidade e harmonia entre os Poderes (Brasil, 2025).

Destaca-se ainda que a cessação do mandato não elimina as razões que justificam o foro especial, uma vez que o ex-agente público continua sujeito às consequências de atos praticados em razão de suas funções, devendo ser julgado pelo mesmo órgão que detinha competência durante o exercício do cargo (Brasil, 2025).

Desse modo, o foro por prerrogativa de função deve subsistir mesmo após o afastamento do cargo, desde que os fatos objeto da investigação tenham sido praticados durante o mandato e em razão das funções públicas, a fim de evitar perseguições políticas e assegurar a imparcialidade do julgamento (Brasil, 2025).

Vê-se então que a evolução jurisprudencial revela que hoje o foro por prerrogativa de função pode ser mantido mesmo após o encerramento do mandato, desde que sejam preenchidos os requisitos essenciais de temporalidade, tendo sido o crime cometido durante o exercício do cargo, além do requisito da pertinência funcional, que é a relação entre o fato e as atribuições do cargo.

4 A CONTROVÉRSIA SOBRE AUTORIZAÇÃO JUDICIAL QUANTO À ATUAÇÃO CRIMINAL INVESTIGATÓRIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM FACE DE PREFEITOS

A controvérsia sobre a necessidade de autorização judicial para a atuação investigatória do Ministério Público em face de prefeitos municipais tem gerado intensos debates no âmbito jurídico e político brasileiro, pois envolve interpretação dos limites constitucionais e legais da atuação ministerial referente às prerrogativas de foro e às garantias dos prefeitos municipais.

Atualmente, há entendimentos que defendem a autonomia funcional do Ministério Público para instaurar procedimentos investigatórios criminais, conforme reconhecido pelo STF. Entretanto, argumenta-se que em razão do foro por prerrogativa de função previsto no Decreto-Lei nº 201/1967 e no artigo 29, X, da CF/88, as investigações em face de prefeitos municipais devem ser submetidas à supervisão judicial, desde o início das investigações, defendendo ainda a comunicação anterior à instauração de procedimento investigatório.

Távora e Alencar (2013, p. 101) defendem que é possível que o Ministério Público realize “investigações no âmbito criminal [...]. Poderia assim o promotor de justiça instaurar procedimento administrativo investigatório [...], e colher os elementos que repute indispensáveis”.

Enquanto, Lopes Jr. (2013, p. 269) defende a revisão da estrutura e titularidade do inquérito, visto que “existe uma tendência de outorgar ao Ministério Público a direção da investigação preliminar, de modo a criar a figura do promotor investigador”.

O impasse entre o controle jurisdicional e a independência do Ministério Público reflete a busca por equilíbrio entre a proteção das garantias institucionais e a efetividade da persecução penal no combate à corrupção e demais crimes que venham a ser cometidos por prefeitos municipais.

4.1 Supervisão judicial nas investigações criminais de prefeitos municipais

O constituinte originário atribuiu ao Ministério Público um papel essencial na estrutura do Estado democrático de direito, garantindo-lhe autonomia e instrumentos de proteção institucional, justamente para impedir que leis ordinárias ou mesmo emendas constitucionais limitem suas funções, e isso ocorre porque o Ministério Público é considerado

indispensável à defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais, sendo sua independência funcional um mecanismo de proteção da própria sociedade (Romano, 2016).

Considerando que se trata de um órgão essencial, conquista cada vez mais o “alargamento de suas funções ocorrido na evolução constitucional do Estado brasileiro, o *Parquet* tem ocupado, cada vez mais, lugar de destaque na organização do Estado” (Arend; Zanoni, 2015, p. 898).

Conquanto, no caso de prefeitos, há ainda implicações da atividade investigatória do Ministério Público, considerando o foro por prerrogativa decorrente da função que está previsto no artigo 29, inciso X, da CF/88.

Embora a investigação criminal exerça papel fundamental na persecução penal, no Brasil ainda não há regulamentação normativa específica para disciplinar o procedimento investigatório criminal quando os investigados são detentores de foro por prerrogativa de função, em específico os prefeitos. Diante dessa deficiência, o Poder Judiciário tem assumido a tarefa de definir os limites dessa atuação, demonstrando a existência de um cenário carente de uniformidade e de previsibilidade jurídica (Nogueira, 2020).

A supervisão judicial nas investigações em face de prefeitos municipais se consolidou a partir de decisões do Poder Judiciário, considerando a ausência de legislação para tal. No ano de 2023, o STF, ao julgar a ADI nº 7.447/PA, firmou entendimento no sentido de que as investigações criminais envolvendo autoridades com foro por prerrogativa de função devem ser submetidas à supervisão do tribunal competente, a fim de resguardar o legítimo exercício do cargo e evitar a adoção de procedimentos arbitrários.

Enquanto em decisão recente, proferida em 12 de agosto de 2025, o STJ, por intermédio do Ministro Relator Sebastião Reis Júnior, consolidou o entendimento de que “a jurisprudência do STJ não exige autorização judicial prévia para investigações de autoridades com foro, bastando a supervisão judicial posterior”, por entender que a ausência de autorização prévia para o início das investigações não acarretou prejuízo ao investigado, ora prefeito:

DIREITO PROCESSUAL PENAL. HABEAS CORPUS. INVESTIGAÇÃO DE PREFEITO. AUSÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO JUDICIAL PRÉVIA. ORDEM DENEGADA. I. Caso em exame 1. Habeas corpus impetrado em benefício de denunciado por infração ao art. 1º, XIV, do Decreto-Lei n. 201/1967, questionando a validade de procedimento investigatório criminal instaurado sem autorização e supervisão do Tribunal de Justiça, apesar de o investigado ser prefeito à época dos fatos. II. Questão em discussão 2. A questão em discussão consiste em saber se a ausência de autorização e supervisão judicial para a investigação de autoridade com foro por prerrogativa de função acarreta nulidade do procedimento investigatório e do processo penal subsequente. III. Razões de decidir 3. A jurisprudência do STJ não

exige autorização judicial prévia para investigações de autoridades com foro, bastando a supervisão judicial posterior. 4. A ausência de autorização judicial prévia não causou prejuízo concreto ao investigado, não havendo, portanto, nulidade a ser reconhecida. 5. A investigação foi conduzida de acordo com o entendimento jurisprudencial vigente à época, que não exigia autorização prévia do Tribunal de Justiça. IV. Dispositivo e tese 6. Ordem denegada. Tese de julgamento: "1. A investigação criminal de autoridade com foro por prerrogativa de função não exige autorização judicial prévia, bastando a supervisão judicial posterior. 2. A ausência de autorização judicial prévia não acarreta nulidade se não houver demonstração de prejuízo concreto ao investigado". Dispositivos relevantes citados: Decreto-Lei n. 201/1967, art. 1º, XIV. Jurisprudência relevante citada: STF, ADI 7083, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 16.05.2022; STJ, AgRg no HC 966.772/DF, Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, Quinta Turma, j. 11.03.2025. (HC n. 962.828/PR, relator Ministro Sebastião Reis Júnior, Sexta Turma, julgado em 12/8/2025, DJEN de 19/8/2025.)

Conforme entendimento do STJ, a supervisão judicial nas investigações criminais não deve ser confundida com uma exigência de autorização prévia para a instauração de procedimentos investigativos contra autoridades com foro por prerrogativa de função (Brasil, 2025).

No HC n. 962.828/PR, relatado pelo Ministro Sebastião Reis Júnior, a Sexta Turma reconheceu que o Ministério Público possui legitimidade para conduzir investigações criminais, cabendo ao TJ competente exercer controle judicial apenas sobre os atos que impliquem restrição de direitos fundamentais, como interceptações telefônicas, buscas e apreensões ou prisões cautelares (Brasil, 2025).

Assim, demonstra-se que o papel do Judiciário é de fiscal da legalidade e garantidor de direitos, e não de órgão de autorização prévia, preservando o equilíbrio entre a autonomia investigatória do Ministério Público e a função de supervisão judicial prevista no modelo constitucional brasileiro (Brasil, 2025).

Conforme o presente estudo menciona, a Constituição conferiu ao MP as funções para defesa da ordem jurídica e também instrumentos de proteção institucional para evitar que sua atuação seja comprometida por interferências externas, assim, a supervisão judicial não constitui interferência na função investigatória, mas sim um mecanismo de controle de legalidade e de preservação da legitimidade da persecução penal, especialmente quando se trata de agentes públicos que exercem funções de relevância política (Romano, 2016).

A supervisão judicial nas investigações criminais de prefeitos municipais possui papel essencial para assegurar o equilíbrio entre a autonomia das instituições investigativas e a preservação das garantias fundamentais dos agentes políticos.

Como os prefeitos são detentores de foro por prerrogativa de função (art. 29, X, da CF/88), cabe ao TJ exercer o controle sobre a legalidade dos atos praticados na fase

investigatória, evitando abusos e assegurando o respeito ao devido processo legal, conforme a jurisprudência pacificada, essa supervisão não implica interferência direta na condução das investigações pelo MP ou pela polícia judiciária, mas busca garantir que medidas invasivas, sejam adotadas somente com autorização judicial fundamentada.

Desse modo, a supervisão judicial atua como mecanismo de freios e contrapesos, preservando a efetividade da persecução penal, a imparcialidade e a legitimidade do processo, especialmente quando autoridades públicas que exercem funções políticas relevantes estão envolvidas.

A supervisão judicial não representa uma forma de interferência na função investigatória, mas sim um instrumento indispensável de controle da legalidade e de proteção da legitimidade da persecução penal. Sua função é garantir que as investigações criminais, sobretudo aquelas que envolvem agentes públicos detentores de mandato político, sejam conduzidas dentro dos parâmetros constitucionais, respeitando os direitos e garantias fundamentais (Brasil, 2025).

Esse controle jurisdicional atua como um freio necessário ao poder investigativo, assegurando que medidas potencialmente invasivas, como interceptações telefônicas, buscas e apreensões ou quebras de sigilo, sejam devidamente fundamentadas e autorizadas por autoridade competente. Ao mesmo tempo, preserva-se a autonomia funcional do Ministério Público e da polícia judiciária, evitando qualquer comprometimento da imparcialidade do julgador (Nogueira, 2020).

Observa-se que, a supervisão judicial reforça o princípio da separação dos poderes e o devido processo legal, assegurando que o exercício da persecução penal ocorra de maneira equilibrada, justa e em conformidade com o Estado Democrático de Direito.

Como observa Nogueira (2020), a atuação judicial nessa fase deve se limitar ao controle da legalidade e da observância dos direitos fundamentais, sem substituir o Ministério Público ou a autoridade policial em suas atribuições. Esse entendimento também foi reafirmado pelo STF, ao julgar a ADI 7.447/PA (2023), quando se reconheceu que não há necessidade de autorização judicial prévia para o início de investigações envolvendo autoridades com foro por prerrogativa de função, devendo o Judiciário apenas exercer supervisão sobre os atos que impliquem restrição de direitos.

Assim, a supervisão judicial reforça o princípio da separação dos poderes e o devido processo legal, assegurando que o exercício da persecução penal ocorra de maneira equilibrada, legítima e em conformidade com o Estado Democrático de Direito.

4.2 O entendimento do STJ e STF acerca das investigações criminais contra prefeitos

É certo que as investigações criminais em face de certas autoridades, são realizadas respeitando o foro de prerrogativa de função e “sua razão de ser é a especial posição política ou funcional ocupada por certas autoridades, que lhes vale um tratamento distinto daquele reservado aos demais cidadãos brasileiros” (Tavares, 2015, p. 3).

A atuação do juiz na fase pré-processual deve ocorrer de forma bastante limitada, cabendo-lhe apenas o controle da legalidade dos atos e a garantia dos direitos fundamentais do investigado, e não o papel de investigador ou instrutor do procedimento (Lopes Jr., 2013).

Embora o início de investigações criminais contra agentes públicos com foro por prerrogativa de função não exija necessariamente autorização prévia do Poder Judiciário, há sim a exigência de supervisão judicial dos atos investigatórios, como forma de prevenir eventuais violações processuais e assegurar a legalidade dos atos praticados (Lima, 2021).

Por outro lado, de acordo com o Regimento Interno do STF, há previsão expressa de que a instauração de investigação preliminar contra autoridades que detenham foro por prerrogativa de função depende de prévia autorização do relator, conforme dispõe o art. 21, XV, do referido diploma.

Entretanto, conforme decidido no Habeas Corpus nº 184.648 AgR, o STF desconhece a obrigatoriedade de autorização do TJ para início de investigações criminais, mas que o órgão fosse comunicado, permitindo-lhe acompanhar o desenvolvimento das investigações.

Por sua vez, o STJ firmou, desde 2016, o posicionamento de que não é necessária autorização judicial para a realização de investigações envolvendo autoridades com foro por prerrogativa de função, conforme decidido no Recurso Especial nº 1.563.962.

Percebe-se então que a compreensão dos aspectos gerais do tema é essencial para a análise aprofundada de suas implicações práticas, e a partir dessa contextualização inicial, torna-se possível avançar para o exame específico dos temas a seguir, os quais caracterizam repercussões no âmbito jurídico.

4.2.1 Entendimento do STJ

No ano de 2017 o STJ analisou recurso ordinário em Habeas Corpus de nº 77.518, o qual foi interposto contra acórdão do TJRJ e discutiu a validade de atos investigatórios promovidos contra prefeito sem supervisão judicial do foro competente, questionando se

haveria necessidade de autorização prévia do Tribunal para a condução da referida investigação.

Em decisão destacou-se que conforme entendimento firmado pelo STF no julgamento do RE nº 593.727/MG, a investigação criminal não é exclusividade da polícia, reconhecendo-se ao Ministério Público a competência para promover, por autoridade própria, investigações criminais, desde que sejam observados os direitos e garantias fundamentais dos investigados (Brasil, 2016).

Logo, o Ministério Público, por meio do Procedimento Investigatório Criminal (PIC), encontrou respaldo legal no art. 8º da Lei Complementar nº 75/93 e no art. 26 da Lei n. 8.625/93, além de regulamentação inicial pela Resolução nº 13/2006 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), para proceder com investigações criminais.

Atualmente a regulamentação do PIC encontra-se nas Resoluções nº 181/2017, nº 183/2018 e nº 289/2024, todas do CNMP. Estes dispositivos asseguram que o órgão ministerial pode requisitar diligências investigatórias e ainda a instauração de inquérito policial, sem necessidade de prévia autorização judicial, conforme previsão expressa do art. 129, VIII, da CF/88 (Brasil, 2016).

Cumprе ressaltar que, segundo o STJ, a prerrogativa de foro não cria limitação à atuação do Ministério Público ou da autoridade policial durante a fase investigatória, pois sua existência tem finalidade de definir o órgão jurisdicional competente para processar e julgar o agente público detentor da referida prerrogativa, por esse motivo a admissibilidade da investigação não depende de autorização do tribunal competente, uma vez que o foro especial é um critério de competência e não de controle sobre a investigação (Brasil, 2016).

Ressalte-se que condicionar o início de investigações à autorização prévia do Poder Judiciário contraria o princípio acusatório, o qual garante a distinção entre as funções de investigar, acusar e julgar. Desse modo, a intervenção judicial deve limitar-se às hipóteses em que se façam indispensáveis medidas sujeitas à reserva de jurisdição (Brasil, 2016).

Atualmente o STJ mantém o entendimento de que não se exige autorização judicial prévia para a instauração de investigações criminais envolvendo agentes detentores de foro por prerrogativa de função, independentemente de serem conduzidas pela autoridade policial ou pelo Ministério Público. Esse posicionamento foi reafirmado em 12 de agosto de 2025, no julgamento do Habeas Corpus nº 962.828/PR.

O prefeito havia denunciado por infração ao art. 1º, XIV, do Decreto-Lei nº 201/1967, e no referido HC o Tribunal concluiu que a ausência de autorização e supervisão prévia do Tribunal de Justiça não gerou nulidade, uma vez que não houve demonstração de

prejuízo concreto ao investigado, e então a investigação foi considerada válida e a ordem de habeas corpus foi denegada (Brasil, 2025).

Embora o STJ adote, de forma geral, o entendimento de que não é necessária autorização judicial prévia para o início de investigações criminais envolvendo autoridades com foro por prerrogativa de função, existem hipóteses em que a Constituição Estadual prevê expressamente essa exigência. Nesses casos, o Tribunal reconhece a necessidade de observância da norma estadual, se houver, conforme decidido em 25 de abril de 2025, no julgamento do Habeas Corpus nº 966.772/DF.

Em análise dos embargos de declaração em agravo regimental no habeas corpus (nº 966.772/DF.), discutiu-se a necessidade de autorização judicial prévia para a instauração de inquérito policial e o Tribunal reconheceu a existência de norma específica na Constituição do Estado de Goiás, a qual que exige a prévia autorização do tribunal competente para investigações envolvendo prefeitos, o que levou à retificação do acórdão embargado (Brasil, 2025).

Verificou-se que diligências haviam sido realizadas antes da autorização do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, sob o argumento de que se tratava de informações obtidas em fontes abertas e oficiais. Contudo, o STJ considerou irrelevante tal circunstância, uma vez que a investigação já tinha como alvo determinado o prefeito municipal, identificado desde o início como possível autor de infração penal (Brasil, 2025).

O acórdão destacou que não se tratava de simples denúncia anônima nem de situação de encontro fortuito, mas sim de notícia-crime formalmente apresentada por vereadores, com indícios mínimos de autoria e materialidade. Assim, concluiu-se que, mesmo diante de diligências preliminares baseadas em fontes abertas, seria necessária a observância da exigência constitucional de autorização prévia do tribunal competente (Brasil, 2025).

Em consequência, o STJ declarou a nulidade das diligências realizadas antes da autorização judicial, permitindo, entretanto, que fossem renovadas conforme o art. 573 do Código de Processo Penal. Determinou-se, ainda, que a relatora avaliasse a validade das provas derivadas, a fim de verificar se algumas poderiam ser consideradas provenientes de fontes independentes ou de descoberta inevitável. O inquérito policial foi mantido, uma vez que sua instauração havia sido devidamente autorizada após a manifestação da Corte competente (Brasil, 2025).

Observa-se que o STJ tem consolidado linha interpretativa, buscando equilibrar a efetividade da persecução penal com o respeito às normas constitucionais e processuais. De modo geral o Tribunal reconhece que não há necessidade da autorização judicial para o início

de investigações criminais envolvendo agentes públicos com foro por prerrogativa de função, desde que tenha a supervisão judicial posterior.

Contudo, ressalva-se que, nos casos em que a Constituição Estadual estabeleça expressamente a exigência de autorização prévia, tal disposição deve ser observada, sob pena de nulidade dos atos investigatórios. Assim, o STJ reafirma sua postura de respeito à autonomia federativa e à legalidade, assegurando que o controle judicial incida nos limites definidos pela Constituição e pela jurisprudência consolidada.

4.2.2 Entendimento do STF

Nas situações em que se trata de pessoa com prerrogativa de foro perante o STF (presidente e vice-presidente da República, membros do Congresso Nacional, ministros do STF, procurador-geral da República, ministros de Estado, comandantes das Forças Armadas, membros dos tribunais superiores e do TCU, e chefes de missão diplomática permanente), a instauração de inquérito depende de autorização do ministro relator designado (CF/88).

Essa previsão tem como finalidade assegurar o controle judicial sobre o início das investigações, de modo a resguardar as garantias constitucionais e evitar eventuais abusos ou perseguições políticas, mantendo o equilíbrio entre os poderes e a legalidade do procedimento investigativo.

Consoante ao artigo 21, inciso XV, do Regimento Interno do STF (RISTF), compete ao relator autorizar a instauração de inquérito contra autoridades sujeitas à jurisdição da Corte, essa previsão tem o objetivo de assegurar o controle judicial sobre a abertura de investigações formais em face de pessoas com foro por prerrogativa de função.

Entretanto, o Supremo Tribunal Federal tem conferido interpretação restritiva a esse dispositivo, ressaltando que ele não obsta a atuação do Ministério Público ou da autoridade policial na realização de diligências preliminares destinadas apenas a verificar a plausibilidade de uma notícia de fato. Dessa forma, a autorização judicial prevista no art. 21, inciso XV, mostra-se exigível apenas quando houver a intenção de formalizar um inquérito policial ou outro procedimento investigatório em face de autoridade detentora de foro perante o próprio Tribunal (Brasil, 2025).

Observa-se que o controle jurisdicional previsto no RISTF não impede a atuação investigativa do órgão ministerial, mas busca garantir que, uma vez instaurado o procedimento formal contra autoridade com foro, as etapas subsequentes ocorram sob supervisão do relator competente, em observância aos princípios da legalidade, da

proporcionalidade e da separação de funções, os precedentes da Suprema Corte reconhecem tal posicionamento, entre eles, destaca-se o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7083, a qual teve como relatora a Ministra Cármen Lúcia.

A ADI nº 7083, em seu julgamento, reafirma o entendimento de que o Ministério Público detém legitimidade para conduzir investigações criminais, desde que respeitados os direitos e garantias individuais e a reserva de jurisdição nos casos de medidas invasivas, como interceptações telefônicas, buscas e apreensões (Brasil, 2022).

Conforme o entendimento firmado na decisão, a exigência de autorização judicial não configura limitação à atuação do Ministério Público, mas sim um mecanismo de supervisão judicial destinado a assegurar a regularidade das investigações que envolvem autoridades com foro por prerrogativa de função, supervisão essa que deve estar presente durante toda a tramitação das investigações, até o eventual oferecimento de denúncia ou arquivamento, em conformidade com a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal (Brasil, 2022).

O Supremo destacou ainda que a mesma lógica jurídica aplicada às autoridades com foro no STF se estende aos Tribunais de segundo grau, reforçando a necessidade de controle jurisdicional em investigações que envolvam agentes públicos detentores de prerrogativa de foro (Brasil, 2022).

Cumprе ressaltar que a exigência de supervisão judicial não configura usurpação das funções constitucionais do Ministério Público, uma vez que o órgão ministerial mantém a titularidade da ação penal e suas prerrogativas investigatórias, estando apenas sujeito à fiscalização judicial, conforme previsto no ordenamento jurídico (Brasil, 2022).

4.3 Os limites e controles judiciais sobre os atos investigatórios criminais ministeriais

Ao julgar o RE nº 593.727/MG no ano de 2015, o STF admitiu ao Ministério Público a competência para promover diretamente, utilizando prazo razoável, investigações criminais, desde que observados os direitos e garantias dos investigados, observadas as hipóteses da reserva constitucional de jurisdição e as prerrogativas profissionais asseguradas aos advogados (Brasil, 2015). Assim, decidiu:

O Ministério Público dispõe de competência para promover, por autoridade própria, e por prazo razoável, investigações de natureza penal, desde que respeitados os direitos e garantias que assistem a qualquer indiciado ou a qualquer pessoa sob investigação do Estado, observadas, sempre, por seus agentes, as hipóteses de reserva constitucional de jurisdição e, também, as prerrogativas profissionais de que

se acham investidos, em nosso País, os advogados (Lei 8.906/1994, art. 7º, notadamente os incisos I, II, III, XI, XIII, XIV e XIX), sem prejuízo da possibilidade — sempre presente no Estado democrático de Direito — do permanente controle jurisdicional dos atos, necessariamente documentados (Enunciado 14 da Súmula Vinculante), praticados pelos membros dessa Instituição (STF. Plenário. RE 593727/MG, rel. orig. Min. Cezar Peluso, red. p/ o acórdão Min. Gilmar Mendes, julgado em 14/5/2015 (Repercussão Geral – Tema 184) (Info 785)

Segundo a Ministra Cármen Lúcia “as competências da polícia e do Ministério Público não são diferentes, mas complementares” e “quanto mais as instituições atuarem em conjunto, tanto melhor” (Brasil, 2015).

Dessa forma, a partir da corrente majoritária firmada no julgamento do RE nº 593.727/MG, foram estabelecidos os limites e os requisitos que devem ser observados na condução de investigações criminais pelo Ministério Público. Esse entendimento reafirma que, embora o órgão possua legitimidade para investigar, não pode praticar atos invasivos que dependem de controle judicial, preservando-se, assim, o equilíbrio entre a função investigatória e as garantias constitucionais do investigado.

Dentre os limites fixados no RE nº 593.727/MG, é importante frisar que, foi estabelecido que as investigações criminais devem ser realizadas dentro de prazo razoável, respeitando os direitos e garantias fundamentais dos investigados.

Apesar dos poderes investigatórios ministeriais reconhecidos pela Constituição e reafirmados pelo STF, os delegados de polícia Higor Vinicius Nogueira Jorge e Nilton César Boscaro, entendem que ao receber requisições do Ministério Público para a instauração de inquérito policial e realização de diligências investigativas, o Delegado de Polícia deve exercer seu próprio juízo de valor, decidindo, com base na lei e nos princípios gerais do direito, se acata ou não tais solicitações (2024).

A posição de Higor Vinicius Nogueira Jorge, embora seja baseada na autonomia técnica como autoridade policial, encontra resistência ao entendimento consolidado pelo STF, que reconhece o poder requisitório do Ministério Público como instrumento indispensável ao exercício de sua função constitucional de titular da ação penal pública.

A requisição ministerial de instauração de inquérito ou de realização de diligências não configura mera solicitação sujeita a juízo discricionário do delegado, mas sim de uma ordem, cujo seu descumprimento pode implicar violação ao princípio da obrigatoriedade da persecução penal e ainda, a própria hierarquia funcional do sistema de justiça criminal.

Nesse sentido, o STF, ao julgar o RE nº 593.727/MG, firmou a tese de que o Ministério Público possui competência para promover, diretamente ou com apoio da polícia judiciária, investigações de natureza penal, reafirmando seu protagonismo na condução da

atividade investigatória e o dever de cooperação dos demais órgãos estatais.

Considerando esse poder investigatório instituído ao órgão ministerial, um aspecto relevante são os limites impostos à sua atuação investigatória. Refere-se à observância das hipóteses de reserva constitucional de jurisdição, àquelas situações em que a realização de determinados atos depende de autorização prévia do Poder Judiciário, em razão da potencial restrição a direitos fundamentais (Brasil, 2015).

Entre as medidas que possuem um potencial restrição de direitos, incluem-se as interceptações telefônicas, as buscas e apreensões, as quebras de sigilo bancário, fiscal ou de dados, bem como a decretação de prisões cautelares (Brasil, 2015).

O julgamento no RE nº 593.727/MG, conforme indexado pelo Ministro Luiz Fux, especificou também de modo expresso o dever de comunicação ao Procurador-Geral quando da instauração da investigação criminal, devendo ser especificada a autuação, a numeração, o controle e distribuição formal do procedimento (Brasil, 2015).

De acordo com o voto do Ministro Luiz Fux, ainda que o Ministério Público possua legitimidade constitucional para realizar as investigações criminais, essa atividade deve atender os parâmetros de controles internos para que possa garantir transparência e legalidade. O membro do Órgão Ministerial que instaura investigação criminal tem o dever de comunicar o Procurador-Geral da República, ou o Procurador-Geral de Justiça, nos âmbitos estaduais (Brasil, 2015).

A exigência de comunicação ao Procurador-Geral visa evitar investigações informais ou clandestinas, de modo a garantir que todas as apurações estejam sujeitas à supervisão institucional e possam ser controladas quanto ao prazo, objeto e finalidade.

Além disso, o STJ, dentre diversos precedentes, de exemplo temos o HC nº 77.518/RJ o qual teve como relator o Ministro Ribeiro Dantas, reforçando que a atuação do Ministério Público deve observar as limitações decorrentes da reserva de jurisdição, sendo indispensável a autorização judicial apenas para a prática de atos que afetem direitos fundamentais, mas não para a simples instauração de investigações.

Diante do entendimento consolidado pelo STF, especialmente no julgamento do RE nº 593.727/MG, os limites e controles judiciais sobre os atos investigatórios do Ministério Público configuram um importante mecanismo de equilíbrio entre a autonomia funcional do órgão e a preservação das garantias fundamentais dos investigados (Brasil, 2015).

Embora o STF reconheça a legitimidade do Ministério Público para conduzir investigações criminais, estabelece que tal atuação deve observar os princípios constitucionais do devido processo legal, da reserva de jurisdição e da supervisão judicial posterior, sobretudo

quando houver medidas que afetem direitos fundamentais, como interceptações telefônicas, buscas e apreensões ou quebras de sigilo.

O Tribunal exige a formalização e controle interno das investigações com comunicação ao Procurador-Geral, para assegurar a transparência institucional, para que o controle judicial não seja traduzido em ingerência quanto a atuação ministerial, mas sim em uma garantia de sua legitimidade, de modo a preservar o equilíbrio entre o poder investigatório e a tutela dos direitos individuais.

CONCLUSÃO

A pesquisa analisou o poder investigatório criminal do Ministério Público em face dos prefeitos municipais de modo a demonstrar a complexidade do tema no ordenamento jurídico brasileiro, pois embora que a CF/88 tenha atribuído ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais, tornou-se necessária uma delimitação mais precisa de sua atuação investigatória criminal, visto que o texto constituinte aborda o tema de modo implícito, além de não existir norma específica, especialmente no que se refere aos limites e garantias que devem orientar o procedimento investigatório realizado pelo Órgão Ministerial. Esse cenário fomenta debates doutrinários e jurisprudenciais, particularmente quando se trata das autoridades aqui discutidas, prefeitos municipais, os quais são dotadas do foro por prerrogativa de função.

O tema levou o STF ao julgamento do RE 593.727/MG, momento em que se estabeleceram limites, quando reconhecida a legitimidade constitucional da investigação criminal direta realizada pelo Ministério Público. Foi exigido pela Corte que fossem observados os direitos e garantias fundamentais dos investigados (prefeitos e ex-prefeitos municipais) e os princípios da legalidade e do devido processo legal. Em relação aos prefeitos, a Corte evoluiu no entendimento ao reforçar a necessidade de supervisão judicial das investigações, mas não a necessidade de autorização para seu início, tendo em vista que a competência para processar e julgar essas autoridades é atribuída ao Tribunal de Justiça, nos termos do art. 29, X, da CF/88.

Em paralelo, o *HC* 184.648 AgR afirma que a ausência de controle jurisdicional sobre investigações conduzidas pelo Ministério Público pode acarretar nulidades processuais, violação ao foro por prerrogativa de função e conseqüentemente ocasionar o trancamento da ação penal, desse modo defende-se que o controle judicial configura instrumento essencial de equilíbrio e de garantia da legalidade dos atos investigatórios.

Por outro lado, é necessário frisar que o Poder Judiciário não freia a autonomia do Ministério Público no momento das investigações criminais de prefeitos municipais, contrário a isso, o objetivo do judiciário é tão somente acompanhar o cumprimento dos requisitos estabelecidos para investigação criminal realizada diretamente pelo Órgão Ministerial, a fim de observar o cumprimento dos direitos e garantias fundamentais. Em consonância, observou-se que não há necessidade de autorização prévia do Poder Judiciário para que o Ministério Público inicie investigação criminal em face de prefeito municipal, necessitando apenas de

comunicação, que pode ser realizada posterior ao início das atividades investigatórias criminais.

Em síntese, apesar das mudanças constantes quanto a investigação criminal de prefeitos e ex-prefeitos municipais realizada pelo Ministério Público, observa-se que é exigida uma atuação pautada pela legalidade, pela transparência, de forma a garantir a eficiência da persecução penal e a integridade das prerrogativas institucionais.

Trata-se de um debate em constante evolução e sua continuidade é essencial para o aprimoramento das práticas investigatórias criminais ministeriais e para o fortalecimento das instituições encarregadas da tutela da justiça brasileira.

REFERÊNCIA

ALMEIDA, Gregório Assagra de; SILVEIRA, Sebastião Sérgio da. Os princípios constitucionais da indivisibilidade, da unidade e da independência funcional no Ministério Público: uma nova visão e a necessidade de diálogo institucional na defesa dos direitos fundamentais. **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional do Ministério Público**, v. 10, p. 159-167, 2023. Tradução. Disponível em: <https://ojs.cncmp.mp.br/index.php/rjcn/article/view/674>. Acesso em: 17 set. 2025.

ANDRADE, Mauro Fonseca. **Ministério Público e sua Investigação Criminal**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2006.

ASSOCIAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL – AMP/RS. **STF reconhece poder de investigação penal ao MP, mas impõe requisitos**. Porto Alegre: AMP/RS, 15 maio 2015. Disponível em: <https://www.amprs.org.br/noticia/stf-reconhece-poder-de-investigacao-penal-ao-mp-mas-impoes-requisitos>. Acesso em: 15 set. 2025.

BARROSO, Luís Roberto. Doze anos da Constituição Brasileira de 1988 (uma breve e acidentada história de sucesso). In: BARROSO, Luís Roberto (Org.) **Temas de Direito Constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 11-42.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e Aplicação da Constituição**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

BASTOS, Marcelo Lessa. **A Investigação nos Crimes de Ação Penal de Iniciativa Pública: Papel do Ministério Público**. Uma Abordagem à luz do Sistema Acusatório e do Garantismo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

BONAVIDES, Paulo. Os Dois Ministérios Públicos do Brasil: o do Governo e o da Constituição. In: MOURA JÚNIOR, Flávio Paixão (org.). **O Ministério Público e a Ordem Social Justa**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 349-355.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824**. Rio de Janeiro: Império do Brasil, 1824. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em: 20 out. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 12 set. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0201.htm. Acesso em: 24 out. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas Corpus nº 35.654 / RO (2004/0071325-4)**. Rel. Min. Hamilton Carvalhido. Brasília, 7 mar. 2006. DJ 20 mar. 2006. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?b=ACOR&tp=T&numDocsPagina=10&i=1&O=&ref=&processo=&ementa=¬a=&filtroPorNota=&orgao=&relator=%221112%22&uf=&classe=&juizo=&data=&dtpb=&dtde=&livre=35654>. Acesso em: 15 out. 2025

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Embargos de Declaração no Agravo Regimental no Habeas Corpus nº 966.772/DF (2024/0466403-4)**. Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca. Quinta Turma. Julgado em: 22 abr. 2025. Publicado no DJEN em: 30 abr. 2025. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?b=ACOR&livre=966772&O=JT>. Acesso em: 03 nov. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso em Habeas Corpus nº 77.518/RJ**. Relator: Ministro Ribeiro Dantas. Brasília, DF, julgado em 09 mar. 2017. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 17 mar. 2017. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?b=ACOR&tp=T&numDocsPagina=10&i=1&O=&ref=&processo=&ementa=¬a=&filtroPorNota=&orgao=&relator=%221181%22&uf=&classe=&juizo=&data=&dtpb=&dtde=&livre=77518>. Acesso em: 4 nov. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 2001/0191236-6**. Rel. Min. Hamilton Carvalhido. DJ 15 dez. 2003. Disponível em: <http://www.stj.jus.br>. Acesso em: 12 set. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula 164**. O prefeito municipal, após a extinção do mandato, continua sujeito a processo por crime previsto no art. 1.º do Decreto-Lei 201, de 27/02/67. Brasília, DF, 1996. Disponível em: https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2010_12_capSumula164.pdf. Acesso em: 24 out. 2025

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3806/DF**. Rel. Min. Edson Fachin. Julgamento: 05 mar. 2025. Acórdão publicado no Diário da Justiça Eletrônico em 19 mar. 2025. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=3806&sort=score&sortBy=desc Acesso em: 14 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ações Diretas de Inconstitucionalidade 2943, 3309 e 3318**. Voto conjunto dos Ministros Edson Fachin (Relator) e Gilmar Mendes. Tribunal Pleno, julgado em 2 maio 2024. Brasília, DF: STF, 2024. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/>. Acesso em: 14 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.447/PA**. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Julgado em: 21 nov. 2023. Publicado em: 4 dez. 2023. Tribunal Pleno. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur492232/false>. Acesso em: 28 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.083**. Rel. Min. Cármen Lúcia. Tribunal Pleno. Julgado em: 16 mai. 2022. Publicado em: 24 mai. 2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur464786/false> . Acesso em: 05 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ARE 1543376 AgR**. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Primeira Turma. Julgado em 1 jul. 2025. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, divulgado em 8 jul. 2025, publicado em 9 jul. 2025. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/>. Acesso em: 19 Set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus n. 67.759**. Rel. Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno. Julgado em 6 ago. 1992. Diário da Justiça, Brasília, DF, 1 jul. 1993. p. 13142. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/>. Acesso em: 14 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus nº 232.627/DF**. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgado em: 12 mar. 2025. Publicado em: 16 jul. 2025. Tribunal Pleno. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=6742436>. Acesso em: 27 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus n. 184.648 AgR**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Segunda Turma, julgado em 15 set. 2021. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, divul. 17 set. 2021, publ. 20 set. 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5899256>. Acesso em: 15 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito n. 937 QO**. Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 03 maio 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 27 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito 687 QO/SP**. Rel. Min. Sydney Sanches. Julgado em: 25 ago. 1999. Publicado em: 9 nov. 2001. Tribunal Pleno. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur99539/false>. Acesso em: 26 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Questão de Ordem na Ação Penal 937** do Rio de Janeiro. Relator Min. Roberto Barroso, Diário de Justiça, 03 maio 2018. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748842078>. Acesso em: 03 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 593.727/MG**. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgado em 14 maio 2015. Brasília, DF: STF. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9336233>. Acesso em: 14 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1.322.854 AgR-EDv**. Rel. Min. Cármen Lúcia; Rel. p/ o acórdão Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno, julgado em 3 jul. 2023. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, publ. 15 ago. 2023. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=1322854&sort=date&sortBy=desc. Acesso em: 15 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Regimento Interno**. Brasília, DF. 2023. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoregimentointerno/anexo/ristf.pdf> . Acesso em: 01 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **STF inicia julgamento sobre poderes de investigação criminal do Ministério Público**. Brasília, DF, 24 abr. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=533957&ori=1>. Acesso em: 19 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **STF reafirma poder do Ministério Público para realizar investigações criminais**. Notícias STF, 13 mar. 2025. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-reafirma-poder-do-ministerio-publico-para-realizar-investigacoes-criminais/>. Acesso em: 15 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 394**. Cometido o crime durante o exercício funcional, prevalece a competência especial por prerrogativa de função, ainda que o inquérito ou a ação penal sejam iniciados após a cessação daquele exercício. (cancelada). Brasília, DF, 1964. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=1588>. Acesso em: 26 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 702** A competência do tribunal de justiça para julgar prefeitos restringe-se aos crimes de competência da justiça comum estadual; nos demais casos, a competência originária caberá ao respectivo tribunal de segundo grau. Brasília, DF, 2003. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=702>. Acesso em: 24 out. 2025.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal Anotada**. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

CARUNCHO, Alexey Choi; GLITZ, André Tiago Pasternak. Por uma política ministerial de controle externo da atividade policial: a experiência paranaense. In: CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **O Ministério Público e o controle externo da atividade policial**. Brasília: CNMP, v. 2, 2019. p. 193-215. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/ATIVIDADE_POLICIAL_04-09-19.pdf. Acesso em: 14 set. 2025.

CEARÁ. **Lei Complementar nº 09, de 23 de julho de 1998**. Dispõe sobre o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público do Estado do Ceará. Estado do Ceará, 1998. Disponível em: <https://mpce.mp.br/institucional/centros-de-apoio-operacional/caocrim/areas-de-atuacao/controle-externo-da-atividade-policial-civil-e-militar/lei-complementar-estadual-09-1998-controle-externo-atividade-policial-pelo-mpce/>. Acesso em: 06 out. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução nº 181, de 7 de agosto de 2017**. Dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-181-1.pdf>. Acesso em 03 nov. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução nº 183, de 22 de agosto de 2018**. Dispõe sobre a instauração, tramitação e supervisão do procedimento administrativo disciplinar no âmbito do Ministério Público. Brasília, DF, 2018. Disponível em: http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao_183_22.08.2018.pdf. Acesso em 03 nov. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução n.º 279, de 12 de dezembro de 2023**. Dispõe sobre as atribuições do Ministério Público no exercício do controle externo da atividade policial. 2023. Disponível em:

<https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/10379/>. Acesso em: 06 out. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução nº 289, de 16 de abril de 2024**. Altera a Resolução nº 181, de 7 de agosto de 2017, a fim de adequá-la à Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019. Brasília, DF, 2024. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2024/Abril/Resolu%C3%A7%C3%A3o_289_2024.pdf . Acesso em 03 nov. 2025.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e Razão**: teoria do garantismo penal. 2. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

JORGE, Higor Vinicius Nogueira; BOSCARO, Nilton César. Análise da indicação de diligências investigativas pelo Ministério Público na requisição de instauração de inquérito policial. In: JORGE, Higor Vinicius Nogueira; BOSCARO, Nilton César (coord.). **Polícia Judiciária e Ministério Público – Uma Relação de Interdependência Funcional no Sistema de Justiça Criminal**. São Paulo: Juspodivm, 2024. p. 129-152

KARAM, Maria Lúcia. **Competência no Processo Penal**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

LIMA, Augusto Carlos Rocha de. Foro por prerrogativa de funções, STF e supervisão judicial de investigações. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, v. 29, n. 124, p. 63-78, mar./abr. 2021. Disponível em: <https://dspace.mj.gov.br/handle/1/3992> Acesso em: 2 nov. 2025.

LOPES JR., Aury; GLOECKNER, Ricardo Jacobsen. **Investigação preliminar no processo penal**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MALCHER, J. L. da Gama. **Manual de Processo Penal**. 3 ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2002.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Ministério Público**. São Paulo: Ed. Damásio de Jesus, 2003.

MAZZILLI, Hugo Nigro. Princípios institucionais do Ministério Público brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 50, p. 41-62, out./dez. 2013. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2592408/Hugo_Nigro_Mazzilli.pdf. Acesso em: 15 set. 2025.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime Jurídico do Ministério Público**: análise do Ministério Público na Constituição, na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, na Lei Orgânica do Ministério Público da União e na Lei Orgânica do Ministério Público paulista. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **O que é?** In: Portal do Ministério Público de Minas Gerais, s.d. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/portal/menu/conheca-o-mpmg/o-que-e.shtml>. Acesso em: 19 set. 2025.

MIRABETE, Julio Fabbrini. **Código de processo penal interpretado**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada e legislação constitucional**. São Paulo: Atlas, 2002.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MOREIRA, Rômulo de Andrade. A competência por prerrogativa de função. **Revista dos tribunais**, v. 93, n. 819, p. 457-472, 2003. Disponível em: <https://arquivo.ibccrim.org.br/artigo/743-Artigo-A-competencia-por-prerrogativa-de-funcao>. Acesso em: 10 out. 2025.

NOGUEIRA, Rafael Fecury. **Foro por prerrogativa de função no processo penal: investigação, processo e duplo grau de jurisdição**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2020.

OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de. **Curso de Processo Penal**. 7 ed. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2007.

OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de. **Curso de processo penal**. 11 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

PAÇO, André Medeiros do. **Foro por Prerrogativa de Função: Prefeitos Municipais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

PIAUÍ. Ministério Público do Estado do Piauí. Centro de Apoio às Promotorias de Justiça Criminais. **Nota Técnica nº 01/2025**. Teresina, 2025. Disponível em: https://www.mppi.mp.br/internet/wp-content/uploads/2025/07/Nota_Tecnica_01.2025_Foro_por_prerrogativa_de_funcao_HC_232627.pdf. Acesso em: 27 out. 2025.

PARANÁ. **Lei Complementar nº 85, de 27 de dezembro de 1999**. Institui a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Paraná. Diário Oficial do Estado do Paraná, Curitiba, 27 dez. 1999. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/pr/lei-complementar-n-85-1999-parana-institui-a-lei-organica-do-ministerio-publico-do-estado-do-parana>. Acesso em: 06 nov. 2025.

RANGEL, Paulo. **Investigação Criminal Direta pelo Ministério Público**. Visão Crítica. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

RIBEIRO, Ronald Luiz Neves Junior. **Reforma na fase preliminar da persecução penal brasileira e princípio constitucional da eficiência: Condições, possibilidades, limites e desafios da vinculação da polícia judiciária estadual ao Ministério Público**. Curitiba: CRV, 2025.

ROMANO, Rogério Tadeu. **A investigação Criminal pelo Ministério Público**. 2016. Disponível em: <https://www.jfrn.jus.br/institucional/biblioteca-old/doutrina/Doutrina274-ainvestigacao-criminal-pelo-ministerio-publico.pdf>. Acesso em: 29 out. 2025.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 42. ed. rev. e atual. — São Paulo: Malheiros, 2019.

SOUSA, Pedro; PIZA DUARTE, Evandro. A teoria dos poderes implícitos na determinação das competências constitucionais (legislativa e material) nos Estados Unidos e no Brasil: a trajetória constitucional para fundamentar os poderes de investigação do Ministério Público. **Constituição, Economia e Desenvolvimento**, v. 13, n. 25, p. 210-232, 2021. Disponível em: <https://www.abdconstojs.com.br/index.php?journal=revista&page=issue&op=view&path%5B%5D=28>. Acesso em: 12 set. 2025.

TAVARES FILHO, Newton Tavares. **O foro por prerrogativa de função no direito comparado**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/25999/foro_prerrogativa_tavares_filho.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 03 nov. 2025.

TÁVORA, Nestor; ALENCAR, Rosmar Rodrigues. **Curso de Direito Processual Penal**. 8. ed. Salvador: JusPodivm, 2013.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Processo Penal**. 29. ed., v. 1. São Paulo: Saraiva, 2007.

WALD, Arnald; MENDES, Gilmar. A Subversão da Hierarquia Judiciária. **O Estado de São Paulo**. São Paulo, 1997. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/biblioteca/PastasMinistros/GilmarMendes/ArtigosJornais/782546.pdf>. Acesso em: 12 out. 2025.

ZANONI, Lísias Camargo Andrade; AREND, Márcia Aguiar. Ação penal nos crimes contra a ordem tributária e o exaurimento da via administrativa. **Revista Jurídica Uniandrade**, v. 23, n. 2, p. 892-935, 2015. Disponível em: <https://revista.uniandrade.br/index.php/juridica/article/view/285>. Acesso em: 29 out. 2025.