

## FORO, PRERROGATIVA E PRIVILÉGIO (PARTE 1): Quais e quantas autoridades têm foro no Brasil?

João Trindade Cavalcante Filho  
Frederico Retes Lima



## FORO, PRERROGATIVA E PRIVILÉGIO (PARTE 1): Quais e quantas autoridades têm foro no Brasil?

João Trindade Cavalcante Filho<sup>1</sup>

Frederico Retes Lima<sup>2</sup>

- 1 Consultor Legislativo do Senado Federal (área de Direito Constitucional, Administrativo, Eleitoral e Processo Legislativo). Mestre e Especialista em Direito Constitucional pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP). Professor de Direito Constitucional dos cursos de Graduação e Pós-Graduação em Direito do IDP e dos cursos de Pós-Graduação em Direito do Instituto Legislativo Brasileiro (ILB/Senado Federal). *E-mail*: joao.trindade@senado.gov.br
- 2 Consultor Legislativo do Senado Federal (área de Direito Constitucional, Administrativo, Eleitoral e Processo Legislativo). Ex-Auditor do Tribunal de Contas da União. *E-mail*: limafr@senado.gov.br

## SENADO FEDERAL

### DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

### SECRETARIA GERAL DA MESA

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho – Secretário Geral

### CONSULTORIA LEGISLATIVA

Danilo Augusto Barboza de Aguiar – Consultor-Geral

### NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Rafael Silveira e Silva – Coordenador

Núcleo de Estudos e Pesquisas  
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

#### Contato:

[conlegestudos@senado.leg.br](mailto:conlegestudos@senado.leg.br)

URL: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos)

ISSN 1983-0645

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

CAVALCANTE FILHO, J. T. & LIMA, F. R. **Foro, Prerrogativa e Privilégio (Parte 1): Quais e quantas autoridades têm foro no Brasil?** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/ CONLEG/Senado, Abri/2017 (Texto para Discussão nº 233). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em 27 de abril de 2017.

## **FORO, PRERROGATIVA E PRIVILÉGIO**

### **(PARTE 1): QUAIS E QUANTAS AUTORIDADES TÊM FORO NO BRASIL?**

#### **RESUMO**

O foro por prerrogativa de função é adotado no Brasil e em outros países, a pretexto de se proteger o exercício da função pública pelos que a ocupam. Faltam, contudo, estudos sobre como esse foro se desenvolveu no Brasil; sobre quantas e quais autoridades possuem foro especial, em cada uma das esferas federativas, bem como sobre a quantidade total de pessoas que gozam dessa prerrogativa. O objetivo deste estudo é, com base em pesquisas à Constituição Federal e às Constituições Estaduais, definir quais autoridades possuem foro especial no Brasil, qual a fonte normativa para a prerrogativa em relação a cada uma delas, bem como quantas pessoas efetivamente se sujeitam a esse regime especial de competência.

**PALAVRAS-CHAVE:** Foro por prerrogativa de função, Constituição Federal, Constituições Estaduais.

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO E METODOLOGIA .....	1
2	O BRASIL NO MUNDO: CONTEXTUALIZAÇÃO DO FORO À LUZ DO DIREITO COMPARADO.....	2
3	FORO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL (CF) .....	5
	3.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS .....	5
	3.2. ENUMERAÇÃO DAS AUTORIDADES COM FORO ESPECIAL NA CF DE 1988 .....	7
	3.2.1. AUTORIDADES DO PODER EXECUTIVO .....	7
	3.2.2. AUTORIDADES DO PODER LEGISLATIVO.....	8
	3.2.3. AUTORIDADES DO PODER JUDICIÁRIO .....	9
	3.2.4. MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO .....	10
	3.2.5. MEMBROS DE TRIBUNAIS DE CONTAS .....	11
4	FORO NAS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS E NA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL .....	13
5	CONCLUSÕES.....	23



## 1 INTRODUÇÃO E METODOLOGIA<sup>1</sup>

Não são novas as discussões sobre a manutenção ou a revogação – total ou parcial – do foro por prerrogativa de função, no direito brasileiro. Essas discussões não se têm refletido, contudo, em estudos acadêmicos aprofundados, especialmente do ponto de vista quantitativo, sobre quais e quantas são as autoridades que possuem prerrogativa de foro no Brasil, em todas as esferas federativas.

É reconhecido que a tomada de decisão sobre um determinado tema, no âmbito legislativo e mesmo no judicial, exige o perfeito delineamento do problema e da situação fática que se busca normatizar ou decidir<sup>2</sup>. Nesse sentido, é de causar estranheza que se discuta tanto a existência ou não da prerrogativa de foro sem que haja um diagnóstico preciso sobre a situação atual concreta desse instituto no Brasil.

Por conta disso, resolvemos realizar tal pesquisa, que analisou todas as constituições estaduais e a Lei Orgânica do Distrito Federal, além da Constituição Federal (CF), para mapear todos os casos válidos de atribuição de foro especial no direito brasileiro. Num segundo momento, foram pesquisadas as bases de dados federais, estaduais, distritais e municipais, a fim de precisar, na medida do possível, o quantitativo de pessoas que ocupem cargos agraciados com foro especial.

Em virtude da complexidade e extensão da matéria, resolvemos publicar o estudo em duas partes. Na primeira, que ora se apresenta, realizamos um trabalho mais descritivo, sobre como o foro opera no direito em vigor. Numa segunda parte, a ser publicada em breve, realizaremos uma avaliação crítica sobre o foro e sobre as propostas de sua alteração.

Em virtude dessa divisão, este Texto centra-se principalmente no aspecto fático – quantas e quais autoridades possuem foro – sem adentrar no mérito qualitativo dessa prerrogativa, que será analisado na segunda parte.

Também é preciso registrar que os dados relativos à esfera estadual variam muito e de forma muito rápida. O número de membros do Ministério Público Estadual, por exemplo, pode variar de um dia para o outro, com provimentos e vacâncias

---

<sup>1</sup> Agradecemos aos colegas Jayme Benjamin Sampaio Santiago, Clay Souza e Teles e Rafael Silveira e Silva pela revisão do trabalho, cujos erros, porém, são única e exclusivamente atribuíveis aos autores.

<sup>2</sup> Cf. MORAIS, Carlos Blanco de (org.). **Guia de Avaliação de Impacto Normativo**. Coimbra: Almedina, 2010, p. 19.



ocorrendo a toda hora. Por conta disso, optamos por recolher os dados sobre o quantitativo de autoridades com foro no sítio eletrônico da própria instituição, quando possível, ou em sítio de outra instituição pública confiável (por exemplo, o Conselho Nacional de Justiça). O grau de atualização dos dados estaduais é variável, de modo que algumas unidades da federação possuem dados consolidados de março de 2017, ao passo que outras disponibilizam registros que remontam a 2015. De toda sorte, quando a mera consulta aos sítios eletrônicos não foi suficiente para a obtenção das informações, recorreu-se aos requerimentos baseados na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, 18 de novembro de 2011), inclusive por *e-mail*. Quando até esse procedimento não logrou sucesso, recorreremos ao contato telefônico com a própria instituição.

Em virtude de todos esses fatores, pode-se dizer que o grau de segurança do presente levantamento remonta à casa das centenas, caso se trabalhe com uma margem de erro de dez por cento. De todo modo, o levantamento é válido por dar uma estimativa e informar a ordem de grandeza dos agentes contemplados com foro por prerrogativa de função.

Pontuamos, ainda, que, nos casos em que a previsão de foro pela constituição estadual foi declarada inconstitucional pelo STF (como, por exemplo, no caso da Constituição Goiana, que atribuía foro especial aos delegados de polícia), o quantitativo dessas autoridades não foi contabilizado.

Ressaltamos, ademais, que este estudo é de responsabilidade única e exclusiva dos consultores que o subscrevem, não representando, necessariamente, opinião institucional da Consultoria Legislativa do Senado Federal.

## **2 O BRASIL NO MUNDO: CONTEXTUALIZAÇÃO DO FORO À LUZ DO DIREITO COMPARADO**

Antes da exposição das autoridades e dos seus quantitativos, é preciso esclarecer, inicialmente, que o foro por prerrogativa de função consiste no direito concedido aos ocupantes de alguns cargos de serem julgados originariamente, e em especial nas ações de natureza penal, por determinados órgão judiciais, designadamente os tribunais especificados na Constituição ou nas leis de regência, e não por aquele juiz de primeira instância que, em tese, seria o juiz natural da causa.

Ao contrário do que ordinariamente se pensa, o foro por prerrogativa de função não é exatamente algo raro nas Constituições ao redor do mundo. Newton Tavares

Filho, em estudo específico sobre o tema, aponta que diversas outras nações ocidentais conferem foro especial a autoridades. O problema do ordenamento brasileiro, aponta, é a quantidade de cargos com essa imunidade formal.

Pedimos vênua para transcrever parte relevante do estudo citado:

Foi na Constituição de 1988, entretanto, que o sistema de atribuição de foros privilegiados atingiu seu paroxismo, englobando uma enorme gama de autoridades. Hoje, por determinação da Constituição Federal ou de leis que dela decorrem, possuem foro especial por prerrogativa de função o Presidente e o Vice-Presidente da República; os membros do Congresso Nacional; os Ministros do Supremo Tribunal Federal; o Procurador-Geral da República; os Ministros de Estado; os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica; os membros dos Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente; as autoridades ou funcionários cujos atos estejam sujeitos diretamente à jurisdição do Supremo Tribunal Federal, em caso de *habeas corpus*; os Governadores dos Estados e do Distrito Federal; os 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; os membros dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios e os do Ministério Público da União que oficiem perante tribunais; as autoridades federais da administração direta ou indireta, em caso de mandado de injunção; os juízes federais, incluídos os da Justiça Militar e da Justiça do Trabalho; os membros do Ministério Público da União; os juízes estaduais e do Distrito Federal e Territórios, bem como os membros do Ministério Público estadual; os Prefeitos; os oficiais gerais das três Armas (Lei 8.719, de 1993, art. 6º, I); e os juízes eleitorais, nos crimes eleitorais (Código eleitoral, art. 29, I, d).<sup>3</sup>

Após elencar as experiências de vários países, o autor conclui que:

Vê-se, portanto, que a lógica que preside a atribuição de um foro especial por prerrogativa de função é semelhante em todos os países: o reconhecimento da especial relevância de uma função exercida por uma autoridade pública, e a designação de um órgão mais elevado na hierarquia institucional do Estado para processá-lo e julgá-lo. Na prática, entretanto, essa lógica levou às mais diferentes configurações concretas, não existindo uma sistemática homogênea – cada país escolheu um sistema que lhe é peculiar. Nenhum país estudado, entretanto, previu tantas hipóteses de foro privilegiado como a Constituição brasileira de 1988.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> TAVARES FILHO, Newton. **Foro por Prerrogativa de Função no Direito Comparado**. Brasília: Câmara dos Deputados/Consultoria Legislativa, 2015, p. 7.

<sup>4</sup> Idem, *ibidem*, p. 11.

Outro ponto a merecer destaque é que muitos países asseguram o foro especial quando se trata de crimes funcionais, ou cometidos em razão da função. Muitas vezes, os crimes comuns em sentido estrito (isto é, os não relacionados ao exercício do cargo ou mandato) não são alcançados pelo foro específico. É o caso, por exemplo, da Alemanha (art. 61 da Lei Fundamental), que prevê um processo semelhante ao *impeachment* para o Presidente Federal<sup>5</sup>; dos Estados Unidos da América, em relação ao Presidente da República (art. I, seção 2, parágrafos 5 a 7)<sup>6</sup>; da Rússia, embora a lei ordinária possa atribuir outras imunidades ao Presidente (arts. 91 e 93); da Índia (seção 56, parágrafo 1, alínea *b*, e art. 61);

Outros países, contudo, estabelecem foro especial até mesmo para autoridades estaduais, como no Brasil. Na Bélgica, os governadores de regiões possuem foro por prerrogativa de função perante a Corte de Apelação, tanto em relação a crimes cometidos no exercício da função quanto fora dela (art. 125, primeiro parágrafo), com recurso para a Suprema Corte Federal, que não pode, contudo, reapreciar o mérito do julgamento (art. 125, terceiro parágrafo). A acusação só pode ser formulada pelo promotor público com atuação na Corte de Apelação. Também na Argentina diversas Constituições Provinciais atribuem regime especial de responsabilização aos governadores de Províncias<sup>7</sup>. Igualmente, o México prevê foro especial para diversas autoridades<sup>8</sup>. Na Áustria, a responsabilização criminal de autoridades é regulada pelo

---

<sup>5</sup> “(1) O Parlamento Federal [representantes do povo] ou o Conselho Federal [equivalentes a Senadores] podem acusar o Presidente Federal perante o Tribunal Constitucional Federal por violação intencional da Lei Fundamental ou de uma outra lei federal. O requerimento de acusação deverá ser proposto, no mínimo, pela quarta parte dos membros do Parlamento Federal ou por um quarto dos votos do Conselho Federal. A aprovação do requerimento de acusação necessita da maioria de dois terços dos membros do Parlamento Federal ou de dois terços dos votos do Conselho Federal. A acusação será formalizada por um delegado do órgão que apresentou a acusação.

(2) Se o Tribunal Constitucional Federal constatar que o Presidente Federal violou intencionalmente a Lei Fundamental ou outra lei federal, ele poderá declarar a sua destituição do cargo. Por meio de uma disposição provisória, poderá determinar o impedimento do Presidente Federal para o exercício do seu cargo, depois de formalizada a acusação.”

<sup>6</sup> Cf. BEARD, Charles Austin. **American Government and Politics**. The Macmillan Company: 1929, p. 292.

<sup>7</sup> Na província de Buenos Aires – cuja capital é La Plata, e que não se confunde com “Buenos Aires Ciudad”, que tem status especial –, a abertura de processo criminal contra o governador depende de solicitação do tribunal competente à Câmara dos Deputados, para que levante a imunidade (art. 74). No mesmo sentido, podemos citar: art. 137 da Constituição Provincial (CP) de Córdoba; art. 78 da CP de La Pampa; art. 114 da CP de Misiones; art. 205 da CP de Neuquén; e o art. 133 da CP de Jujuy.

<sup>8</sup> A Constituição Federal mexicana regula tanto as imunidades e prerrogativas do Presidente quanto dos governadores.

São estabelecidos dois regimes de responsabilização: o do art. 110 (*juicio político*) e o do art. 111 (responsabilização criminal). O texto não é exatamente um primor de clareza e de técnica legislativa, mas é possível, da interpretação conjunta dos dois dispositivos, concluir que o Presidente da

art. 143 da Constituição Federal. Nesse caso, o julgamento é feito pelo Tribunal Constitucional Federal, independentemente de qualquer autorização por meio de órgão político. O foro por prerrogativa de função estende-se mesmo aos atos pelos quais a autoridade já era processada antes de tomar posse – ponto no qual a regra se aproxima da normatização dada à matéria pelo Brasil.

Percebe-se, assim, que vários países preveem em suas constituições foro por prerrogativa de função, inclusive em crimes comuns, e inclusive para diversas autoridades. Mas podemos, em linhas gerais, concordar com a conclusão de Newton Tavares Filho, que aponta um excesso de previsões constitucionais nesse sentido no ordenamento brasileiro.

### **3 FORO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL (CF)**

#### **3.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS**

Todas as Constituições brasileiras previram algum tipo de foro por prerrogativa de função para algumas das autoridades estatais. A CF de 1988, contudo, é reconhecidamente aquela que foi mais numerosa na distribuição de foros especiais para agentes públicos.

Com efeito, já na Constituição Imperial de 1824, ao mesmo tempo em que se previa a irresponsabilidade absoluta do Imperador (art. 99), também se estabelecia foro especial para algumas autoridades, já que competia ao Supremo Tribunal de Justiça (antecessor do atual STF) “conhecer dos delictos, e erros do Officio, que commetterem os seus Ministros, os das Relações, os Empregados no Corpo Diplomatico, e os Presidentes das Provincias” (art. 134, II, na redação da época).

A prerrogativa de foro continuou a ser prevista nas constituições seguintes, inclusive com sensível e paulatina ampliação: à medida que a especialização funcional criava novas carreiras, novos foros especiais eram atribuídos (é o caso, por exemplo, da carreira de juiz federal).

---

República só pode ser objeto de persecução por meio do *juicio politico*. Nesse caso, a Câmara dos Deputados autoriza o processamento e a Câmara de Senadores (Senado) julga o mérito da acusação.

Em relação às demais autoridades – governadores de estado inclusive –, o processamento pelo *juicio politico* deve ser feito em caso de *violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales* (art. 110, segundo parágrafo). Nesse último caso, no entanto, a decisão da Câmara dos Deputados é meramente declaratória, devendo ser encaminhada aos Parlamentos estaduais para que, *en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda*.

Já na CF de 1891, o Presidente da República – autoridade então recém-criada no direito brasileiro – tinha foro no STF ou no Senado Federal, a depender do tipo de ilícito (crimes comuns ou de responsabilidade – art. 53, *caput*). Também gozavam de prerrogativa de foro os Ministros de Estado e chefes de missão diplomática (art. 59, I, *b* e *c*). Não havia, entretanto, foro especial para os parlamentares, mas era necessária a licença prévia da Casa para a abertura de processo criminal (art. 20).

Na Constituição de 1934, foi mantido o foro do Presidente da República perante a Corte Suprema (art. 58). O juízo de admissibilidade da acusação contra o Chefe de Estado, no entanto, era feito por uma comissão diferente – de forma assemelhada à emenda apresentada pelo Senador Fernando Bezerra Coelho à PEC nº 10, de 2013. Também havia foro para Ministros de Estado (art. 62), para “o Procurador-Geral da República, os Juízes dos Tribunais federais e bem assim os das Cortes de Apelação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, os Ministros do Tribunal de Contas e os Embaixadores e Ministros diplomáticos” (art. 76, 1, *b*). Não era dado foro especial aos juízes, salvo em se tratando de magistrados federais – e, ainda assim, apenas nos crimes de responsabilidade (art. 76, I, *c*). Sistemática idêntica foi adotada pela Carta do Estado Novo, de 1937 (art. 89, § 2º, e art. 101, I, *b*), com a ressalva de que foi estendido foro especial aos juízes em geral, para que fossem julgados pelos Tribunais de Apelação, tanto nos crimes comuns, quanto nos de responsabilidade (art. 103, *e*). Nesse ponto, as Constituições de 1946 e de 1967 não trouxeram mudanças de relevo.

Questão interessante foi trazida, em relação ao foro, pela Emenda Constitucional (EC) nº 1, de 17 de outubro de 1969. Em relação aos parlamentares, as constituições passadas não haviam previsto foro especial, que nasceu com a EC nº 1, de 1969, à CF de 1967 (art. 32, § 2º). Não houve, contudo, qualquer discussão ou fundamentação para que fosse adotada a medida, já que a citada alteração constitucional foi editada pelos Chefes das Forças Armadas, com o Congresso Nacional fechado, em virtude do Ato Institucional nº 5, de 1968.

Na Constituição de 1988, o número de autoridades com foro especial chegou ao ápice. Estendeu-se essa prerrogativa a todos os membros do Ministério Público (CF, art. 96, III, e art. 108, I, *a*), aos Conselheiros dos Tribunais de Contas dos Estados<sup>9</sup> e dos

---

<sup>9</sup> Apesar de não encontrarmos dispositivo atribuindo expressamente foro especial aos membros de tribunais de contas estaduais na CF de 1967, o entendimento do STF era o de que essas autoridades gozavam da prerrogativa de serem julgadas na Corte: STF, Pleno, Inquérito Policial nº 191/ES, Relator Ministro Amaral Santos.

Tribunais de Contas dos Municípios (art. 105, I, *a*), aos Deputados Estaduais (art. 27, § 1º), aos prefeitos (art. 29, X), além dos foros especiais estabelecidos nas constituições estaduais.

### **3.2. ENUMERAÇÃO DAS AUTORIDADES COM FORO ESPECIAL NA CF DE 1988**

Analisaremos, a partir de agora, quais as autoridades às quais a CF de 1988 atribuiu foro especial, indicando, ainda, a previsão normativa e o Tribunal ao qual compete julgar cada um desses agentes públicos. Por motivos didáticos, agruparemos as autoridades por Poder a que pertencem.

#### **3.2.1. Autoridades do Poder Executivo**

O Presidente da República tem foro especial, tanto para o caso de ser processado por infrações penais comuns (crimes e contravenções) – caso em que será do Supremo Tribunal Federal (STF) a competência originária (CF, art. 102, I, *b*) – quanto para os chamados “crimes” de responsabilidade, em que a competência judicante cabe, como se sabe, ao Senado Federal (CF, art. 52, I). Em ambos os casos, contudo, a abertura do processo criminal depende de autorização prévia da Câmara dos Deputados, por 2/3 dos seus membros (CF, art. 51, I, e 86, § 1º).

A CF também concede prerrogativa de foro aos Ministros de Estado, que serão processados e julgados: *a*) pelo Senado Federal, nos casos de crimes de responsabilidade conexos com o Presidente ou com o Vice-Presidente da República (CF, art. 52, I); *b*) pelo STF, nas demais hipóteses, isto é, nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade não conexos com o Chefe de Estado ou com seu Vice (CF, art. 102, I, *c*). Vale ressaltar que há leis ordinárias que equiparam a Ministros de Estado autoridades diretamente subordinadas ao Presidente da República. É o caso, por exemplo, do Advogado-Geral da União e do Presidente do Banco Central do Brasil. O STF já considerou constitucional esse tipo de equiparação, o que termina por permitir que a legislação ordinária amplie hipóteses constitucionais de foro especial.

Quanto aos governadores, a CF não tratou dos crimes de responsabilidade, deixando a resolução da questão à legislação infraconstitucional federal (Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, arts. 74 a 79; Súmula Vinculante nº 46). De acordo com a Lei de *Impeachment*, o julgamento dos governadores por crimes de responsabilidade compete a um órgão especial, de composição mista, integrado por Deputados Estaduais e

Desembargadores do Tribunal de Justiça (art. 78)<sup>10</sup>. Em relação às infrações penais comuns, estabeleceu-se a competência originária do Superior Tribunal de Justiça (STJ), como se colhe da alínea *a* do inciso I do art. 105.

Na mesma toada, a CF não cuidou do foro de prefeitos por crimes de responsabilidade, tema que é tratado pelo Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. Nesse ato, em verdade, trazem-se duas espécies de crimes de responsabilidade dos gestores máximos municipais: os crimes de responsabilidade “impróprios” (art. 1º), que na verdade são crimes comuns, e que são julgados pelo Judiciário (mais precisamente pelo Tribunal de Justiça estadual); e os crimes de responsabilidade “próprios”, infrações político-administrativas em que o julgamento do Prefeito cabe à Câmara Municipal (art. 4º). Para as infrações penais comuns, instituiu-se o julgamento dos Prefeitos perante o Tribunal de Justiça (CF, art. 29, X). De acordo com a jurisprudência do STF, no entanto, essa competência do Tribunal estadual diz respeito apenas aos crimes de competência da Justiça Comum; logo, em caso de crimes eleitorais ou de competência da Justiça Federal (CF, art. 109), o foro será, respectivamente, o Tribunal Regional Eleitoral (TRE) e o Tribunal Regional Federal com jurisdição sobre aquele Município (Súmula nº 702/STF).

Em relação a secretários (estaduais e municipais), não há foro previsto na CF, de modo que a questão depende da análise, mais à frente realizada, sobre o tratamento do tema nas constituições estaduais.

### **3.2.2. Autoridades do Poder Legislativo**

Os Deputados Federais e os Senadores são processados e julgados, pela prática de infrações penais comuns, perante o STF (CF, art. 53, § 4º, e art. 102, I, *b*). Não se faz referência aos crimes de responsabilidade porque, em relação aos parlamentares, seu regime de responsabilização político-administrativa se dá pelo procedimento da quebra de decoro, a ser julgado pela própria Casa (CF, art. 55, II, e § 2º).

Aos Deputados Estaduais e Distritais não se atribui expressamente foro especial. Mas, como o previsto é que se apliquem nesse caso “as regras desta Constituição sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença,

---

<sup>10</sup> Algumas constituições estaduais atribuem à assembleia legislativa a competência para processar e julgar os governadores por crimes de responsabilidade. Essas previsões, contudo, são inconstitucionais, na visão do STF, em virtude do que dispõe a citada Súmula Vinculante nº 46.

impedimentos e incorporação às Forças Armadas” (CF, art. 27, § 1º), o entendimento mais comum é o de que, por simetria, o julgamento desses parlamentares cabe ao Tribunal de Justiça.

Quanto aos vereadores, não houve concessão de foro especial, uma vez que a CF lhes assegura apenas a imunidade material por opiniões, palavras e votos (e, mesmo assim, apenas “na circunscrição do Município: art. 29, VIII), determinando a aplicação do regime dos congressistas federais e estaduais, por simetria, apenas em relação às vedações e incompatibilidades (não ao foro), conforme o inciso IX do citado art. 29. Nada impede, porém, que as constituições estaduais prevejam o julgamento dos vereadores perante o Tribunal de Justiça, o que muitas legislações de Estados efetivamente fazem, conforme será analisado mais à frente.

### **3.2.3. Autoridades do Poder Judiciário**

Todos os membros do Poder Judiciário brasileiro – exceção feita apenas aos juízes de paz (CF, art. 98, II) – possuem foro especial previsto na própria CF. A lógica geral adotada pelo constituinte originário foi a de prever a competência *ratione functionae* de acordo com a instância em que se situa o agente, conferindo tal competência, em geral, ao tribunal imediatamente superior ao magistrado e que possua competência criminal.

Assim, os juízes de direito são julgados (por crimes comuns ou de responsabilidade) pelo Tribunal de Justiça ao qual estejam vinculados (CF, art. 96, III), ainda que se trate de crime federal<sup>11</sup> ou cometido em outro Estado – ressalvam-se apenas os crimes eleitorais, cujo processo e julgamento caberá ao TRE respectivo<sup>12</sup>. Os juízes da União (juízes federais, juízes do trabalho e juízes auditores militares) são processados e julgados pelo Tribunal Regional Federal com jurisdição sobre a região (CF, art. 108, I, *a*), tanto nas infrações penais comuns, quanto nos crimes de responsabilidade; no caso de crimes eleitorais, a competência será do TRE.

Já os membros de tribunal de segunda instância – Tribunais de Justiça, Regionais Federais, Regionais Eleitorais e Regionais do Trabalho – são julgados, tanto

---

<sup>11</sup> STF, 2ª Turma, *Habeas Corpus* (HC) nº 77.558, Relator Ministro Carlos Velloso, DJ de 7.5.1999.

<sup>12</sup> STF, 1ª Turma, Recurso Extraordinário (RE) nº 392.048, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, DJ de 6.2.2004.



por infrações penais comuns quanto por crimes de responsabilidade, pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), conforme o art. 105, I, *a*, da CF.

De forma coerente com essa lógica, cabe ao STF processar e julgar, originariamente, os Ministros de quaisquer tribunais superiores, por crimes comuns ou de responsabilidade (CF, art. 102, I, *c*).

Finalmente, também compete originariamente ao STF processar e julgar seus próprios Ministros, nas infrações penais comuns (CF, art. 102, I, *b*). Em relação aos crimes de responsabilidade dos Ministros da Corte Suprema, entretanto, o julgamento cabe ao Senado Federal (CF, art. 52, I).

Uma questão interessante diz respeito aos membros do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que possuem foro especial – no Senado Federal (CF, art. 52, II) –, mas apenas em virtude da prática de crimes de responsabilidade: não possuem prerrogativa de foro caso se trate de crimes comuns<sup>13</sup>.

#### **3.2.4. Membros do Ministério Público**

A CF de 1988 atribuiu foro especial a todos os membros do Ministério Público, tanto da União (MPU), quanto dos Estados (MPE), quanto dos Ministérios Públicos vinculados aos tribunais de contas.

Os membros do MPU têm foro (em crimes comuns e de responsabilidade) perante o TRF (CF, art. 108, I, *a*), exceto aqueles membros que atuem perante tribunais (quaisquer tribunais<sup>14</sup>), cujo foro é o STJ (CF, art. 105, I, *a*). O Procurador-Geral da República, por sua vez, possui foro igual ao do Presidente da República: STF (crimes comuns – art. 102, I, *b*) ou Senado Federal (crimes de responsabilidade – art. 52, I). Já os membros do MPE têm foro perante o TJ, tanto em caso de infrações penais comuns, quanto se forem acusados por crime de responsabilidade (CF, art. 96, III). Por fim, os membros de Ministério Público junto aos Tribunais de Contas terão o foro equivalente ao membro do MPU ou do MPE, quer se trate, respectivamente, do TCU ou de TCE/TCM (CF, art. 130).

---

<sup>13</sup> A não ser, obviamente, em relação aos membros que já possuem, originariamente, um cargo que lhes atribua tal prerrogativa, como é o caso dos membros que são oriundos da magistratura.

<sup>14</sup> Vale lembrar que, em relação aos membros do MPU, a atuação perante tribunais pode ser temporária, já que, por exemplo, Procuradores do Trabalho (membros do Ministério Público do Trabalho) podem atuar em primeira *ou* em segunda instância, a depender da designação.

### 3.2.5. Membros de Tribunais de Contas

Aos 9 Ministros do TCU é atribuído foro no STF, tanto por crimes comuns quanto por infrações de responsabilidade (CF, art. 102, I, *c*). Já os 7 Conselheiros de cada Tribunal de Contas Estadual e do Tribunal de Contas do DF têm foro no STJ, também não importando tratar-se de delito comum ou de responsabilidade (CF, art. 105, I, *a*). Nos Municípios que possuam tribunal de contas (São Paulo e Rio de Janeiro) e nos Estados que tenham criado tribunal de contas dos Municípios, o foro dos respectivos conselheiros será o STJ (CF, art. 105, I, *a*).

Vale lembrar que aos Auditores Substitutos de Ministro do TCU é atribuído foro no STJ (CF, art. 73, § 4º), o que se aplica, por simetria, aos auditores de TCE.

**Tabela nº 1 – Levantamento quantitativo das autoridades (federais, estaduais, distritais e municipais) com foro previsto na CF**

<b>Autoridade</b>	<b>Foro – crimes comuns</b>	<b>Foro – crimes de responsabilidade</b>	<b>Previsão</b>	<b>Quantidade</b>
<b>Presidente da República</b>	STF	Senado Federal	Art. 102, I, <i>b</i> , da CF	1
<b>Vice-Presidente da República</b>	STF	Senado Federal	Art. 102, I, <i>b</i> , da CF	1
<b>Ministros de Estado<sup>15</sup></b>	STF	STF ou Senado Federal <sup>16</sup>	Art. 102, I, <i>c</i> , e 52, I, da CF	28
<b>Comandantes do Exército, da Marinha e da Aeronáutica</b>	STF	STF ou Senado Federal	Art. 102, I, <i>c</i> , e 52, I, da CF	3
<b>Governadores de Estado e do DF</b>	STJ	Tribunal Especial	Art. 105, I, <i>a</i> , da CF; art. 78 da Lei nº 1.079/50	27
<b>Prefeitos</b>	TJ (ou TRF)	TJ ou Câmara Municipal	Art. 29, X, da CF; Decreto-Lei nº 201, de 1967	5570
<b>Senadores</b>	STF	Não se aplica	Art. 102, I, <i>b</i> , da CF	81
<b>Deputados Federais</b>	STF	Não se aplica	Art. 102, I, <i>b</i> , da CF	513

<sup>15</sup> Nos termos do art. 25, parágrafo único, da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, são os titulares dos Ministérios: o Chefe da Secretaria de Governo da Presidência da República, o Advogado-Geral da União, o Chefe da Casa Civil da Presidência da República, o Presidente do Banco Central do Brasil, o Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República e o Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República.

<sup>16</sup> A competência será do Senado Federal apenas nos crimes de responsabilidade conexos com os do Presidente ou do Vice-Presidente da República: CF, art. 52, I. Em relação ao AGU, porém, a competência será sempre do Senado Federal.

<b>Autoridade</b>	<b>Foro – crimes comuns</b>	<b>Foro – crimes de responsabilidade</b>	<b>Previsão</b>	<b>Quantidade</b>
<b>Deputados Estaduais e Distritais</b>	TJ	Não se aplica	Art. 27, § 1º, explicitado nas constituições estaduais	1.059
<b>Ministros do STF</b>	STF	Senado Federal	Art. 102, I, <i>b</i> , e art. 52, II, da CF	11
<b>Ministros do TST</b>	STF	STF	Art. 102, I, <i>c</i> , da CF	27
<b>Ministros do STM</b>	STF	STF	Art. 102, I, <i>c</i> , da CF	15
<b>Ministros do TSE</b>	STF	STF	Art. 102, I, <i>c</i> , da CF	2 <sup>17</sup>
<b>Ministros do STJ</b>	STF	STF	Art. 102, I, <i>c</i> , da CF	33
<b>Membros de tribunais de 2ª instância</b>	STJ	STJ	Art. 105, I, <i>a</i> , da CF	2.381
<b>Juizes de direito dos Estados e do DF</b>	TJ	TJ	Art. 96, III, da CF	14.882
<b>Juizes Federais (<i>lato sensu</i>)</b>	TRF	TRF	Art. 108, I, <i>a</i> , da CF	
<b>PGR</b>	STF	Senado Federal	Art. 102, I, <i>b</i> , e art. 52, II, da CF	1
<b>Membros do MPU que oficiam em tribunais</b>	STJ	STJ	Art. 105, I, <i>a</i> , da CF	2.389 <sup>18</sup>
<b>Membros do MPU que não oficiam em tribunais</b>	TRF	TRF	Art. 108, I, <i>a</i> , da CF	
<b>Membros de MPE</b>	TJ	TJ	Art. 96, III, da CF	10.687
<b>Ministros do TCU</b>	STF	STF	Art. 102, I, <i>c</i> , da CF	9
<b>Auditores do TCU (substitutos de Ministros)</b>	STF (quando atuar em substituição a Ministro do TCU) ou STJ (quando no exercício das demais atribuições da judicatura)	STF (quando atuar em substituição a Ministro do TCU) ou STJ (quando no exercício das demais atribuições da judicatura)	Art. 73, § 4º, da CF	4

<sup>17</sup> Do total de 7 membros, 3 são Ministros do STF e 2 são Ministros do STJ.

<sup>18</sup> Não é possível distinguir quem atua em tribunal ou não, em virtude de tal fato não estar necessariamente vinculado ao cargo ocupado na carreira. No Ministério Público do Trabalho, por exemplo, que é um dos quatro ramos do MPU (CF, art. 128, I, *a a d*), os Procuradores do Trabalho podem atuar em primeira ou em segunda instância, a depender da designação. Assim, preferimos apontar todos os membros do MPU, de todos os quatro ramos, de forma unitária.

<b>Autoridade</b>	<b>Foro – crimes comuns</b>	<b>Foro – crimes de responsabilidade</b>	<b>Previsão</b>	<b>Quantidade</b>
<b>Procuradores de Contas (membros do MP junto ao TCU)</b>	STJ	STJ	Art. 105, I, <i>a</i> , c/c art. 130, da CF	7
<b>Conselheiros de TCE/TCDF<sup>19</sup></b>	STJ	STJ	Art. 105, I, <i>a</i>	476
<b>Conselheiros de Tribunais de Contas dos Municípios (nos Estados que possuem)<sup>20</sup></b>	STJ	STJ	Art. 105, I, <i>a</i>	62
<b>Conselheiros de Tribunal de Contas Municipal (São Paulo e Rio de Janeiro, onde havia antes da CF/88)<sup>21</sup></b>	STJ	STJ	Art. 105, I, <i>a</i>	15
<b>Chefes de Missão Diplomática de caráter permanente</b>	STF	STF	Art. 102, I, <i>c</i> , da CF	139
<b>Conselheiros do CNJ</b>	Não há	Senado Federal	Art. 52, II, da CF	4 <sup>22</sup>
<b>Conselheiros do CNMP</b>	Não há	Senado Federal	Art. 52, II, da CF	4 <sup>23</sup>
<b>TOTAL</b>				<b>38.431</b>

#### **4 FORO NAS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS E NA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL**

Todas as Constituições Estaduais – referência que, daqui por diante, englobará também a Lei Orgânica do Distrito Federal – preveem foro especial para autoridades dos Estados ou dos Municípios. Em alguns casos, apenas se estende a autoridades estaduais o foro já previsto na CF (como é o caso da atribuição do foro ao Governador<sup>24</sup>) ou se adota o critério federal, com certa simetria. Outras, porém,

<sup>19</sup> Inclui os auditores (conselheiros substitutos) e os membros do MP junto ao TCE/TCDF.

<sup>20</sup> Inclui os auditores (conselheiros substitutos) e os membros do MP junto ao TC.

<sup>21</sup> Inclui os auditores (conselheiros substitutos) e os membros do MP junto ao TC.

<sup>22</sup> Do total de 15 Conselheiros, 11 já têm foro especial em virtude das funções de origem; restam os 2 advogados e os 2 cidadãos.

<sup>23</sup> Do total de 14 Conselheiros, 10 já têm foro especial em virtude das funções de origem; restam os 2 advogados e os 2 cidadãos.

<sup>24</sup> Previsões como essas, apesar de presentes em todas as constituições estaduais, são, a rigor, desnecessárias. Com efeito, nos casos em que o foro especial é atribuído pela própria CF, a norma estadual que repete a norma federal tem natureza meramente declaratória, já que, ainda que não existisse, o foro já teria sido conferido por uma norma de maior hierarquia.

atribuem prerrogativa de foro a autoridades sem qualquer tipo de equivalente na CF, como defensores públicos, procuradores de estado, etc.

Essa ampliação do foro por norma puramente estadual chegou a suscitar – e ainda suscita – divergências interpretativas. De um lado, argumenta-se que o constituinte estadual tem poder de auto-organização de seu Judiciário, podendo fixar-lhe normas de competências. Os que consideram inconstitucional o foro puramente estadual, no entanto, argumentam que, nesse caso, o Estado estaria invadindo a competência privativa da União para legislar sobre direito processual (CF, art. 22, I<sup>25</sup>).

Em relação a essa ampliação do foro, decorrente de norma puramente estadual, o STF já considerou constitucional a atribuição, pela Constituição do Estado da Paraíba, de foro por prerrogativa de função aos Procuradores do Estado e aos Defensores Públicos, embora tenha estabelecido que essa regra cede diante da competência do júri para o julgamento de crimes dolosos contra a vida (STF, HC nº 78.168, Relator Ministro Néri da Silveira). Porém, a Corte já declarou a inconstitucionalidade de dispositivo da Constituição do Estado de Goiás (art. 46, VIII, *d*), apenas na parte em que previa foro especial para Delegados de Polícia (STF, Pleno, ADI nº 2.587/GO<sup>26</sup>). Do voto do Relator para o acórdão, Ministro Ayres Britto, colhe-se que o constituinte estadual tem relativa discricionariedade para atribuir foro especial a agentes públicos constitucionalmente previstos, mas não em relação a agentes subordinados, como os delegados.

Foi considerada constitucional, ainda, a instituição pela Constituição Estadual de foro especial no TJ para os vereadores (RE nº 464.935, Relator Ministro Cezar Peluso).

Na ADI nº 3.140 (Relatora Ministra Cármen Lúcia) e no HC nº 103.803 (Relator Ministro Teori Zavascki), a Suprema Corte considerou, contudo, ser inconstitucional a atribuição do foro especial por lei ordinária estadual, uma vez que o § 1º do art. 125 da CF prevê que as competências do TJ serão fixadas na própria Constituição Estadual.

---

<sup>25</sup> Interessante perceber que, se aceita (ao menos em algumas hipóteses) que o constituinte estadual disponha sobre foro para crimes comuns, a jurisprudência do STF é muito menos tolerante quando se trata da atribuição para julgar autoridades por crimes de responsabilidade. Nesse caso, com fundamento no inciso I do art. 22 da CF, a Corte considera inconstitucional *qualquer* norma estadual sobre processo e julgamento por crimes de responsabilidade (Súmula Vinculante nº 46).

<sup>26</sup> Por esse motivo, no presente estudo, deixamos de considerar o quantitativo de delegados de polícia nas constituições que preveem ou previam foro especial para essas autoridades, a fim de não falsear o número total com uma previsão cuja pacífica jurisprudência considera ser inválida.

Essa possibilidade de as constituições estaduais atribuírem foro a autoridades que não possuem essa prerrogativa, nem de forma equivalente, na CF, pode ser apontada como a responsável pela ampliação da quantidade de agentes públicos sujeitos a foro especial no Brasil. Não se traça, aqui, um juízo de valor sobre esse poder estadual, mas, em termos quantitativos, é de causar espécie, por exemplo, que algumas constituições estaduais, ao atribuírem foro especial a vereadores, ampliem o quantitativo de pessoas sujeitas a julgamento em tribunais na escala dos milhares (4.578 vereadores na Bahia, por exemplo).

Alguns Estados destacam-se pela quantidade, em termos absolutos, de autoridades com foro. É o caso, por exemplo, do Piauí, em que se atribui foro especial a 2.773 autoridades.

Com base nesses pressupostos, e nas consultas realizadas às constituições estaduais e às fontes de pesquisas já citadas na metodologia, é possível consolidar as seguintes informações:

**Tabela nº 2 – Levantamento quantitativo das autoridades (estaduais, distritais e municipais) com foro previsto exclusivamente nas constituições estaduais**

Estado	Autoridade	Foro – crimes comuns	Foro – crimes de responsabilidade	Previsão	Quantidade
Acre	Vice-Governador	TJ	Assembleia Legislativa	95, I, <i>a</i> , e 44, VII	1
	Secretários de Estado	TJ	TJ ou Assembleia Legislativa	95, I, <i>a</i> , e 44, VII	23
	PGE	TJ	TJ	95, I, <i>a</i>	1
	Defensores Públicos	TJ	TJ	95, I, <i>a</i>	51
	TOTAL				76
Alagoas	Secretários	TJ	TJ	114, parágrafo único	26
	Procuradores do Estado	TJ	TJ	133, IX, <i>a</i>	101
	Defensores Públicos	TJ	TJ	133, IX, <i>a</i>	196
	TOTAL				323
Amapá	Vice-Governador	TJ	Assembleia Legislativa	133, II, <i>a</i> ; 95, XI, <i>a</i>	1
	Secretários de Estado	TJ	TJ ou Assembleia Legislativa	133, II, <i>a</i> ; 95, XI, <i>a</i>	21
	PGE	TJ	Assembleia Legislativa	133, II, <i>b</i> ; 95, XI, <i>b</i>	1
	TOTAL				23

<b>Estado</b>	<b>Autoridade</b>	<b>Foro – crimes comuns</b>	<b>Foro – crimes de responsabilidade</b>	<b>Previsão</b>	<b>Quantidade</b>
<b>Amazonas</b>	Vice-Governador	TJ	Assembleia Legislativa	72, I, <i>a</i> ; 28, XXI	1
	Secretários	TJ	TJ ou Assembleia Legislativa	72, I, <i>a</i> ; 28, XXI	24
	PGE	TJ	Assembleia Legislativa	72, I, <i>a</i> ; 28, XXII	1
	Procuradores de Estado	TJ	TJ	72, X	86
	Defensores Públicos	TJ	TJ	72, X	93
	Comandante da PM e do Corpo de Bombeiros	TJ	TJ	72, I, <i>a</i>	2
	TOTAL				
<b>Bahia</b>	Vice-Governador	TJ	Assembleia Legislativa	123, I, <i>a</i>	1
	Secretários	TJ	TJ ou Assembleia Legislativa	123, I, <i>a</i>	23
	PGE	TJ	Assembleia Legislativa	123, I, <i>a</i>	1
	Defensores Públicos	TJ	Não há	123, I, <i>a</i>	277
	Vereadores	TJ <sup>27</sup>	Não se aplica	124, parágrafo único, I, <i>a</i>	4.578
	TOTAL				
<b>Ceará</b>	Vice-Governador	TJ	TJ	108, VII	1
	Secretários	TJ	Assembleia Legislativa	93, parágrafo único	26
	Procuradores do Estado	TJ	Não há	153, § 2º	84
	TOTAL				
<b>DF</b>	Vice-Governador	TJ	Não há	art. 8º, I, <i>a</i> , da Lei nº 11.697, de 2008	1
	PGDF	Não há	Câmara Legislativa	60, XXV	1
	Secretários	TJ	TJ	107, caput	20
	TOTAL				
<b>Espírito Santo</b>	Vice-Governador	TJ	Assembleia Legislativa	109, I, <i>a</i> ; 56, XXI	1
	Secretários	TJ	TJ ou Assembleia Legislativa	109, I, <i>a</i> ; 56, XXI	24
	PGE	TJ	TJ	109, I, <i>a</i>	1
	Procuradores do Estado	TJ	TJ	122, § 7º	116

<sup>27</sup> A Constituição prevê a competência do tribunal de alçada, extinto pela EC nº 45, de 31 de dezembro de 2004, à Constituição Federal.

<b>Estado</b>	<b>Autoridade</b>	<b>Foro – crimes comuns</b>	<b>Foro – crimes de responsabilidade</b>	<b>Previsão</b>	<b>Quantidade</b>
	Defensores Públicos	TJ	TJ	122, § 7º	175
	TOTAL				317
<b>Goiás</b>	Vice-Governador	TJ	Não há	46, VIII, <i>c</i> ; 11, XIII	1
	Secretários	TJ	TJ ou Assembleia Legislativa	46, VIII, <i>d</i> ; 40, § 4º	12
	Procuradores do Estado e da Assembleia Legislativa	TJ	Não há	46, VIII, <i>e</i>	192
	Defensores Públicos	TJ	Não há	46, VIII, <i>e</i>	63
	TOTAL				268
<b>Maranhão</b>	Vice-Governador	Não há	Assembleia Legislativa	31, VIII	1
	Secretários	TJ	TJ ou Assembleia Legislativa	70; 31, VIII	31
	PGE	TJ	Não há	81, II	1
	Defensor Público-Geral	TJ	Não há	81, II	1
	Auditor-Geral do Estado	TJ	Não há	81, II	1
	Defensores Públicos	TJ	TJ	81, IV	158
	Procuradores do Estado e da Assembleia Legislativa	TJ	TJ	81, IV	64
	TOTAL				257
<b>Mato Grosso</b>	Vice-Governador	Não há	TJ	26, XVI	1
	Secretários de Estado	TJ	Assembleia Legislativa	72, <i>caput</i> e parágrafo único; 26, XVI	25
	PGE	TJ	Assembleia Legislativa	96, I, <i>a</i> ; 26, XVII	1
	Defensor Público-Geral	TJ	Assembleia Legislativa	96, I, <i>a</i> ; 26, XVII	1
	Comandante-Geral da PM	TJ	TJ	96, I, <i>a</i>	1
	Diretor-Geral da Polícia Civil	TJ	TJ	96, I, <i>a</i>	1
	Procuradores do Estado	TJ	TJ	96, I, <i>a</i>	54
	Defensores Públicos	TJ	TJ	96, I, <i>a</i>	140
	TOTAL				224



<b>Estado</b>	<b>Autoridade</b>	<b>Foro – crimes comuns</b>	<b>Foro – crimes de responsabilidade</b>	<b>Previsão</b>	<b>Quantidade</b>
<b>Mato Grosso do Sul</b>	Secretários	TJ	TJ ou Assembleia	95; 114, II, <i>a</i>	10
	Procuradores de Estado	TJ	Não há	114, II, <i>a</i>	84
	Defensores Públicos	TJ	Não há	114, II, <i>a</i>	196
	TOTAL				290
<b>Minas Gerais</b>	Vice-Governador	TJ	Assembleia Legislativa	106, I, <i>a</i> ; 62, XIV	1
	Secretários	TJ	TJ ou Assembleia Legislativa	93, § 2º	21
	Advogado-Geral do Estado	TJ	Assembleia Legislativa	106, I, <i>a</i> ; 62, XV	1
	Comandante-Geral da PM e do Corpo de Bombeiros	TJ	TJ	106, I, <i>b</i>	2
	Chefe da Polícia Civil	TJ	TJ	106, I, <i>b</i>	1
	TOTAL				26
<b>Pará</b>	Vice-Governador	TJ	Assembleia Legislativa	Art. 92, XXXIII, e art. 161, I, <i>a</i>	1
	Secretários de Estado	TJ	TJ ou Assembleia Legislativa	Art. 92, XXXIII, art. 142 e art. 161, I, <i>a</i>	19
	PGE	–	Assembleia Legislativa	Art. 92, XXXIV	1
	Defensores Públicos	TJ	TJ	Art. 161, I, <i>a</i>	267
	TOTAL				288
<b>Paraíba</b>	Vice-Governador	TJ	Assembleia Legislativa	Art. 54, V, e art. 104, XIII, <i>b</i>	1
	Secretários de Estado	TJ	TJ ou Assembleia Legislativa	Art. 54, VI, e art. 104, XIII, <i>a</i>	17
	PGE	TJ	TJ ou Assembleia Legislativa	Art. 54, VI, e art. 104, XIII, <i>a</i>	1
	Defensor Público-Geral	TJ	TJ ou Assembleia Legislativa	Art. 104, XIII, <i>a</i>	1
	Procuradores de Estado	TJ	TJ	Art. 104, XIII, <i>b</i>	58
	Defensores Públicos	TJ	TJ	Art. 104, XIII, <i>b</i>	227
	Prefeitos	TJ	TJ	Art. 104, XIII, <i>b</i>	223
	TOTAL				528

<b>Estado</b>	<b>Autoridade</b>	<b>Foro – crimes comuns</b>	<b>Foro – crimes de responsabilidade</b>	<b>Previsão</b>	<b>Quantidade</b>
<b>Paraná</b>	Vice-Governador	TJ	Assembleia Legislativa	Art. 54, XI, e art. 101, VII, <i>a</i>	1
	Secretários de Estado	TJ	TJ ou Assembleia Legislativa	Art. 54, XI, e art. 101, VII, <i>a</i>	15
	PGE	–	Assembleia Legislativa	Art. 54, XII	1
	Defensor Público-Geral	–	Assembleia Legislativa	Art. 54, XII	1
	Prefeitos	TJ	TJ	Art. 101, VII, <i>a</i>	399
	TOTAL				
<b>Pernambuco</b>	Vice-Governador	TJ	TJ ou Tribunal Especial	Art. 43, <i>caput</i> , e art. 61, I, <i>a</i>	1
	Secretários de Estado	TJ	TJ	Art. 61, I, <i>a</i>	22
	Prefeitos	TJ	TJ	Art. 61, I, <i>a</i>	185
	PGE	TJ	TJ	Art. 61, I, <i>a</i>	1
	Defensor Público-Geral	TJ	TJ	Art. 61, I, <i>a</i>	1
	Chefe da Polícia Civil	TJ	TJ	Art. 61, I, <i>a</i>	1
	Comandante-Geral da Polícia Militar	TJ	TJ	Art. 61, I, <i>a</i>	1
	Comandante-Geral do Corpo de Bombeiros Militar	TJ	TJ	Art. 61, I, <i>a</i>	1
TOTAL					213
<b>Piauí</b>	Vice-Governador	TJ	–	Art. 123, III, <i>c</i>	1
	Secretários de Estado	TJ	TJ ou Assembleia Legislativa	Art. 63, XIII, e art. 123, III, <i>d</i> , 1	21
	PGE	TJ	TJ ou Assembleia Legislativa	Art. 63, XIII, e art. 123, III, <i>d</i> , 1	1
	Defensor Público-Geral	TJ	TJ ou Assembleia Legislativa	Art. 63, XIII, e art. 123, III, <i>d</i> , 1	1
	Comandante-Geral da Polícia Militar	TJ	TJ	Art. 123, III, <i>d</i> , 3	1
	Comandante-Geral do Corpo de Bombeiros Militar	TJ	TJ	Art. 123, III, <i>d</i> , 3	1
	Delegado-	TJ	TJ	Art. 123,	1

<b>Estado</b>	<b>Autoridade</b>	<b>Foro – crimes comuns</b>	<b>Foro – crimes de responsabilidade</b>	<b>Previsão</b>	<b>Quantidade</b>
<b>Piauí</b>	Geral da Polícia Civil			III, <i>d</i> , 3	
	Procuradores de Estado	TJ	TJ	Art. 123, III, <i>d</i> , 3	69
	Defensores Públicos	TJ	TJ	Art. 123, III, <i>d</i> , 3	86
	Prefeitos	TJ	TJ	Art. 123, III, <i>d</i> , 4	224
	Vice-Prefeitos	TJ	TJ	Art. 123, III, <i>d</i> , 4	224
	Vereadores	TJ	TJ	Art. 123, III, <i>d</i> , 4	2.143
	TOTAL				
<b>Rio de Janeiro</b>	Vice-Governador	TJ	Assembleia Legislativa	Art. 99, XIII, e art. 161, IV, <i>c</i>	1
	Secretários de Estado	TJ	TJ ou Assembleia Legislativa	Art. 99, XIII, e art. 161, IV, <i>d</i> , 1	20
	PGE	–	Assembleia Legislativa	Art. 99, XIV	1
	Defensor Público-Geral	–	Assembleia Legislativa	Art. 99, XIV	1
	Procuradores de Estado	TJ	TJ	Art. 161, IV, <i>d</i> , 2	288
	Defensores Públicos	TJ	TJ	Art. 161, IV, <i>d</i> , 2	989
	Prefeitos	TJ	TJ	Art. 161, IV, <i>d</i> , 3	92
	Vice-Prefeitos	TJ	TJ	Art. 161, IV, <i>d</i> , 3	92
	Vereadores	TJ	TJ	Art. 161, IV, <i>d</i> , 3	1.190
TOTAL					3.194
<b>Rio Grande do Norte</b>	Vice-Governador	TJ	–	Art. 71, I, <i>c</i>	1
	Secretários de Estado	TJ	TJ ou Tribunal Especial	Art. 65, § 1o, e art. 71, I, <i>c</i>	20
	PGE	TJ	TJ	Art. 71, I, <i>d</i>	1
	Prefeitos	TJ	TJ	Art. 71, I, <i>d</i>	167
	TOTAL				
<b>Rio Grande do Sul</b>	Vice-Governador	TJ	Assembleia Legislativa	Art. 53, VI, e art. 95, X	1
	Secretários de Estado	TJ	TJ ou Assembleia Legislativa	Art. 53, VI, e art. 95	13
	PGE	TJ	Assembleia Legislativa	Art. 53, VII, e art. 95, XI	1
	Defensor Público-Geral	–	Assembleia Legislativa	Art. 53, VII	1

<b>Estado</b>	<b>Autoridade</b>	<b>Foro – crimes comuns</b>	<b>Foro – crimes de responsabilidade</b>	<b>Previsão</b>	<b>Quantidade</b>
	Prefeitos	TJ	TJ	Art. 95, XI	497
	TOTAL				513
<b>Rondônia</b>	Vice-Governador	TJ	Assembleia Legislativa	Art. 29, XVI, e art. 87, IV, <i>a</i>	1
	Secretários de Estado	TJ	TJ ou Assembleia Legislativa	Art. 29, XVI, e art. 87, IV, <i>b</i>	15
	Defensor Público-Geral	TJ	Assembleia Legislativa	Art. 29, XXII, e art. 87, IV, <i>a</i>	1
	PGE	TJ	Assembleia Legislativa	Art. 29, XXII, e art. 87, IV, <i>a</i>	1
	Prefeitos	TJ	–	Art. 87, IV, <i>a</i>	52
	Defensores Públicos	TJ	TJ	Art. 87, IV, <i>b</i>	65
	TOTAL				135
<b>Roraima</b>	Vice-Governador	TJ	Assembleia Legislativa	Art. 33, X, e art. 77, X, <i>a</i>	1
	Secretários de Estado	TJ	TJ ou Assembleia Legislativa	Art. 33, X, e art. 77, X, <i>a</i>	13
	PGE	–	Assembleia Legislativa	Art. 33, XI	1
	Defensor Público-Geral	–	Assembleia Legislativa	Art. 33, XI	1
	Prefeitos	TJ	–	Art. 77, X, <i>a</i>	15
	Diretores-Presidentes das entidades da Adm. Indireta	TJ	–	Art. 77, X, <i>b</i>	17
	TOTAL				48
<b>Santa Catarina</b>	Vice-Governador	TJ	Assembleia Legislativa	Art. 40, XX, e art. 83, XI, <i>a</i>	1
	Secretários de Estado	TJ	TJ ou Assembleia Legislativa	Art. 40, XX, e art. 83, XI, <i>b</i>	14
	PGE	–	Assembleia Legislativa	Art. 40, XXI	1
	Prefeitos	TJ	TJ	Art. 83, XI, <i>b</i>	295
	TOTAL				311

<b>Estado</b>	<b>Autoridade</b>	<b>Foro – crimes comuns</b>	<b>Foro – crimes de responsabilidade</b>	<b>Previsão</b>	<b>Quantidade</b>
<b>São Paulo</b>	Vice-Governador	TJ	–	Art. 74, I	1
	Secretários de Estado	TJ	–	Art. 74, I	25
	PGE	TJ	–	Art. 74, I	1
	Defensor Público-Geral	TJ	–	Art. 74, I	1
	Prefeitos	TJ	–	Art. 74, I	645
	Delegado-Geral da Polícia Civil	TJ	TJ	Art. 74, II	1
	Comandante-Geral da Polícia Militar	TJ	TJ	Art. 74, II	1
	TOTAL				
<b>Sergipe</b>	Vice-Governador	TJ	Assembleia Legislativa	Art. 47, XXV, e art. 106, I, <i>a</i>	1
	Secretários de Estado	TJ	TJ ou Assembleia Legislativa	Art. 47, XXV, e art. 106, I, <i>a e b</i>	16
	Prefeitos	TJ	–	Art. 106, I, <i>a</i>	75
	PGE	TJ	TJ	Art. 106, I, <i>a e b</i>	1
	TOTAL				
<b>Tocantins</b>	Vice-Governador	TJ	Assembleia Legislativa	Art. 19, XII, e art. 48, § 1º, III	1
	Secretários de Estado	TJ	TJ ou Assembleia Legislativa	Art. 19, XII, e art. 48, § 1º, IV	15
	PGE	TJ	TJ	Art. 48, § 1º, IV	1
	Comandante-Geral da Polícia Militar	TJ	TJ	Art. 48, § 1º, IV	1
	Comandante-Geral do Corpo de Bombeiros Militar	TJ	TJ	Art. 48, § 1º, IV	1
	Prefeitos	TJ	TJ	Art. 48, § 1º, VI	139
	TOTAL				
<b>TOTAL ESTADOS</b>					<b>16.559</b>

## 5 CONCLUSÕES

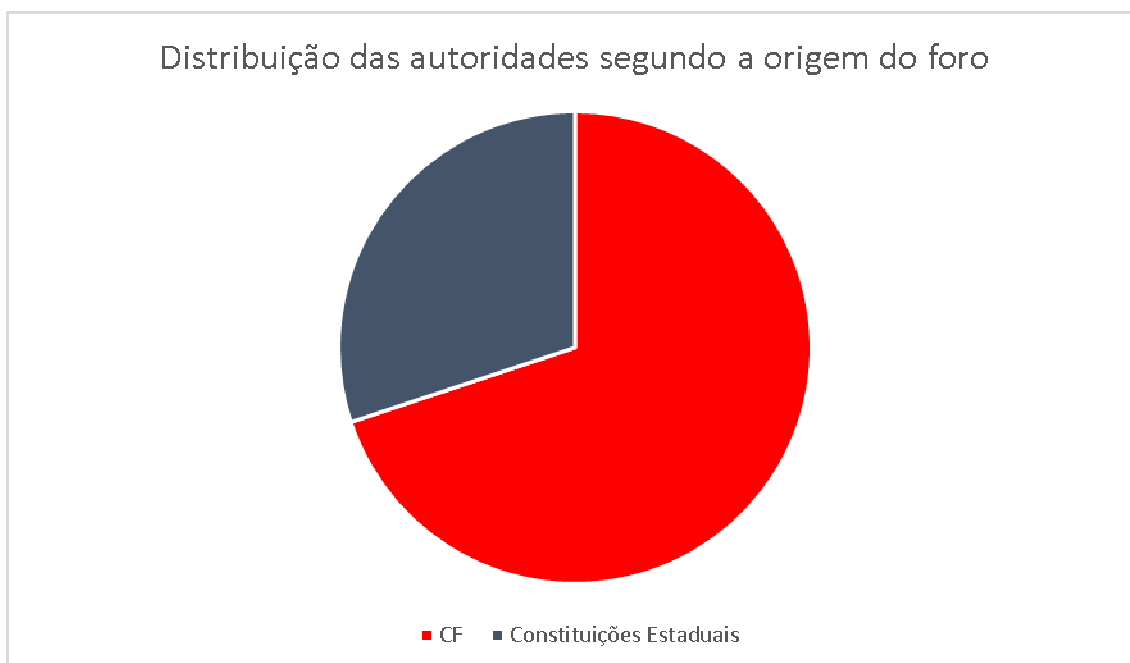
Em retrospecto, pode-se afirmar que, além de a CF ter sido pródiga na atribuição de foro especial para várias autoridades, tal fenômeno se repetiu, até com algumas distorções maiores, na esfera estadual. Há uma grande assimetria de tratamento da matéria nas constituições estaduais, tanto que o DF atribui foro especial a apenas 22 autoridades, ao passo que, em Estados como Bahia, Piauí e Rio de Janeiro, esse número chega, respectivamente, a 4.880, 2.773 e 3.194.

Disso tudo resulta que, no ordenamento constitucional brasileiro, o total de autoridades com foro por prerrogativa de função, previsto tanto na CF quanto nas constituições estaduais, resulta no espantoso número de **54.990 autoridades com foro especial no ordenamento brasileiro.**

**Tabela nº 3 – Quantitativo de autoridades com foro:  
CF versus constituições estaduais**

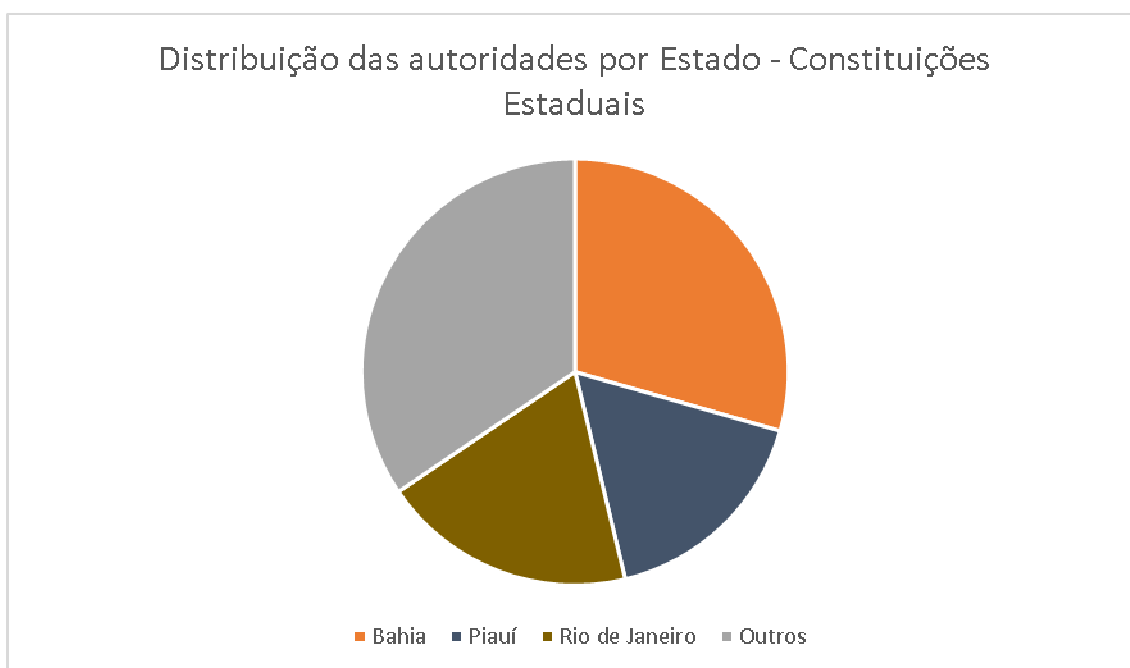
<b>Fundamento do foro</b>	<b>Quantidade de autoridades</b>
CF	38.431
Constituições estaduais	16.559
<b>TOTAL</b>	<b>54.990</b>

**Gráfico nº 1 – Distribuição das autoridades segundo a origem do foro  
(CF versus constituições estaduais)**



Em relação ao total, algumas perplexidades se verificam. Por exemplo: apenas três Estados (Bahia, Rio de Janeiro e Piauí) já promovem uma distorção enorme na distribuição numérica, já que possuem, juntos (10.847), quase o dobro da quantidade de agentes com prerrogativa de foro do que todas as demais 24 unidades da Federação somadas (5.712). Isso deriva, em grande medida, da atribuição de foro especial aos vereadores, opção constante das três constituições estaduais citadas.

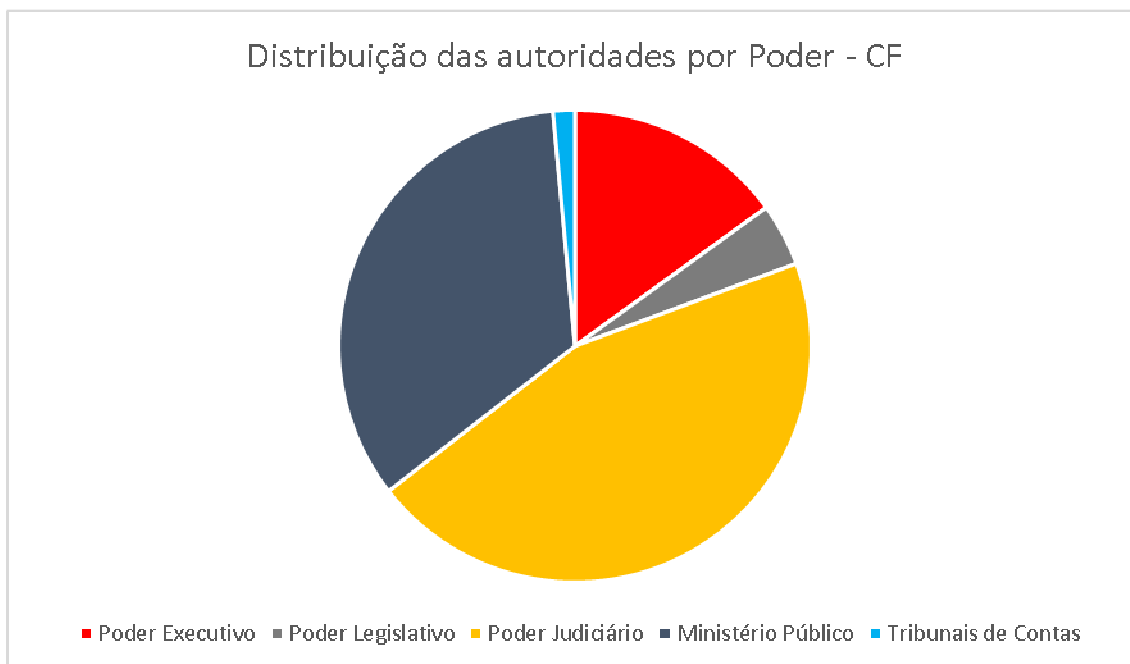
**Gráfico nº 2 – Distribuição das autoridades por Estado (constituições estaduais)**



Mesmo na esfera federal, o somatório resulta num valor exorbitante, inclusive em virtude da atribuição generalizada de foro especial a categorias inteiras, como é o caso dos magistrados e dos membros do MP. Vale a pena registrar que o Judiciário e o MP representam 79,2% das autoridades com foro previsto na CF.

Obviamente, é preciso relativizar esse fato, uma vez que o fato de mais autoridades terem foro não significa, necessariamente, que haja mais processos contra essas autoridades. Em termos de quantitativo de autoridades com foro, porém, é preciso destacar que o crescimento contínuo, na esfera federal, das espécies de agentes públicos com prerrogativa de foro terminou por gerar a situação atual, em que apenas a atribuição de foro aos prefeitos fez com que mais de 5 mil desses agentes públicos passassem a ser processados e julgados originariamente em tribunais.

**Gráfico nº 3 – Distribuição das autoridades por Poder (CF)**



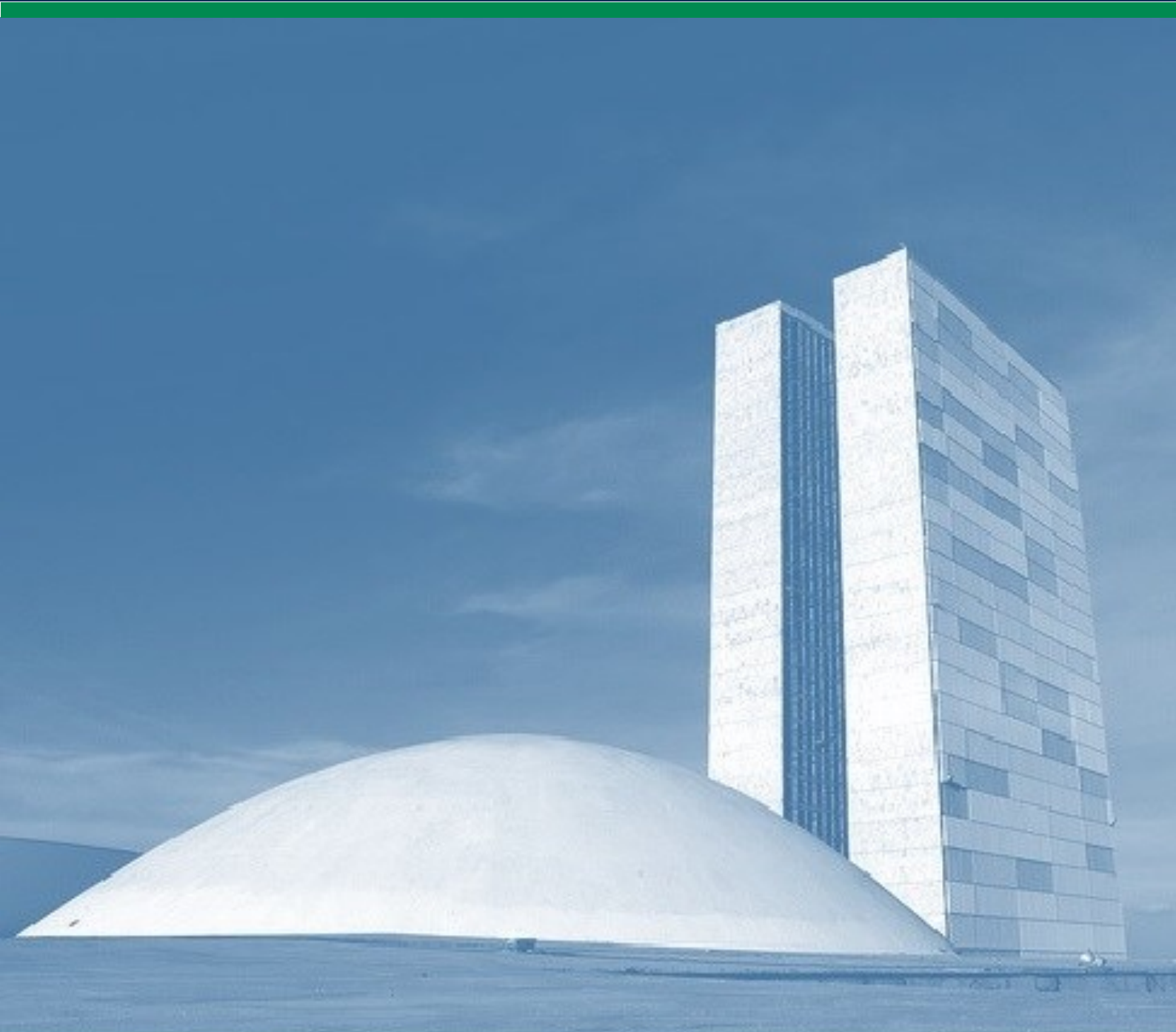
Como não é objeto deste trabalho, deixaremos de emitir juízo de valor mais aprofundado sobre a questão acerca de quais autoridades poderiam ser excluídas da prerrogativa de foro, ou mesmo se essa regra deveria ser mantida no ordenamento constitucional brasileiro. Essa questão será detidamente analisada no segundo Texto para Discussão dessa série sobre o foro.

Trata-se, logicamente, de tema cercado de polêmicas, e sobre o qual respostas fáceis podem embutir riscos não devidamente mensurados. Não podemos, no entanto, deixar de registrar que, em números absolutos, dificilmente será encontrado ordenamento jurídico tão pródigo na distribuição dessa prerrogativa a autoridades.



## Missão da Consultoria Legislativa

Prestar consultoria e assessoramento especializados ao Senado Federal e ao Congresso Nacional, com o objetivo de contribuir com o aprimoramento da atividade legislativa e parlamentar, em benefício da sociedade brasileira.



Núcleo de Estudos  
e Pesquisas

Consultoria  
Legislativa

