



doi <https://doi.org/10.5020/2317-2150.2026.16887>

A blindagem subnacional: qualidade institucional e foro por prerrogativa de função no federalismo brasileiro

Subnational shielding: institutional quality and special venue privilege in brazilian federalism

El blindaje subnacional: calidad institucional y fuero por prerrogativa de función en el federalismo brasileño

José Mário Wanderley Gomes Neto* <https://orcid.org/0000-0002-4003-856X>, Universidade Católica de Pernambuco, Recife, Pernambuco, Brasil.

Editorial

Histórico do Artigo

Recebido: 12/05/2026

Aceito: 13/07/2026

Eixo Temático 2 – Constituição,
Instituições e Democracia no Brasil

Editores-chefes

Katherine de Macêdo Maciel Mihaliuc
Universidade de Fortaleza, Fortaleza, Ceará,
Brasil

katherine@unifor.br

Sidney Soares Filho

Universidade de Fortaleza, Fortaleza, Ceará,
Brasil

sidney@unifor.br

Editor Responsável

Sidney Soares Filho
Universidade de Fortaleza, Fortaleza, Ceará,
Brasil

sidney@unifor.br

Autor

José Mário Wanderley Gomes Neto

jose.gomes@unicap.br

Contribuição: conceituação, metodologia,
escrita – rascunho original, escrita –
revisão e edição.

Como citar:

GOMES NETO, José Mário Wanderley. A blindagem subnacional: qualidade institucional e foro por prerrogativa de função no federalismo brasileiro. *Pensar – Revista de Ciências Jurídicas*, Fortaleza, v. 31, e16887, 2026. DOI: <https://doi.org/10.5020/2317-2150.2026.16887>

Declaração de disponibilidade de dados

A Pensar – Revista de Ciências Jurídicas adota práticas de Ciência Aberta e disponibiliza, junto à presente publicação, a Declaração de Disponibilidade de Dados (Formulário Pensar Data) preenchida e assinada pelos autores, a qual contém informações sobre a natureza do artigo e a eventual existência de dados complementares. O documento pode ser consultado como arquivo suplementar neste site.

Resumo

O federalismo brasileiro outorga às unidades federativas autonomia para definir as regras de competência originária criminal de suas autoridades. Este artigo investiga os determinantes da expansão dessa prerrogativa ao nível subnacional, testando a hipótese de que o foro privilegiado atua como mecanismo de sobrevivência política em ambientes de baixa capacidade estatal. A pesquisa inova metodologicamente ao empregar Processamento de Linguagem Natural (NLP) para mineração de textos constitucionais vigentes (2024), superando a obsolescência de bases de dados secundárias. A análise combina correlações (Pearson e Spearman) com Análise Qualitativa Comparativa (csQCA), cruzando intensidade do foro com Transparência (EBT), Eficácia da Máquina (CLP) e Fragmentação Partidária (NEP). Os resultados indicam uma forte tendência de associação negativa entre eficácia governamental e foro. A csQCA revela que a tempestade perfeita (a configuração de baixa transparência, baixa eficácia e alta fragmentação) é condição suficiente para a hipertrofia da blindagem jurisdicional. O foro atípico é uma resposta institucional aos altos custos de transação política e aos déficits de governança regional.

Palavras-chave: prerrogativa de função; federalismo subnacional; qualidade institucional; csQCA; processamento de linguagem natural.

Abstract

Brazilian federalism grants subnational units the autonomy to define the rules for the original criminal jurisdiction of their authorities. This article investigates the determinants of this prerogative's expansion at the state level, testing the hypothesis that special jurisdictional prerogatives (the so-called "privileged forum") act as a political survival mechanism in environments of low state capacity. Methodologically, the study innovates by employing Natural Language Processing (NLP) to mine current (2024) constitutional texts, overcoming the obsolescence of secondary databases. The analytical framework combines correlations (Pearson and Spearman) with crisp-set Qualitative Comparative Analysis (csQCA), intersecting forum intensity with Transparency (EBT), Government Efficacy (CLP), and Party Fragmentation (ENP). Findings indicate a strong trend of negative association between government efficacy and forum intensity. The csQCA reveals that the perfect storm (a configuration of low transparency, low efficacy, and high fragmentation) constitutes a sufficient condition for the hypertrophy of jurisdictional shielding. Atypical subnational jurisdictions are an institutional response to high political transaction costs and regional governance deficits.

Keywords: special jurisdictional prerogative; subnational federalism; institutional quality; csQCA; natural language processing.

Resumen

El federalismo brasileño otorga a las unidades federativas autonomía para definir las reglas de competencia penal originaria de sus autoridades. Este artículo investiga los determinantes de la expansión de esta prerrogativa en el ámbito subnacional, poniendo a prueba la hipótesis de que el fuero privilegiado actúa como un mecanismo de supervivencia política en contextos de baja capacidad estatal. La investigación innova metodológicamente al emplear el Procesamiento del Lenguaje Natural (PLN) para extraer información de los textos constitucionales vigentes (2024), superando la obsolescencia de las bases de datos secundarias. El análisis combina correlaciones (Pearson y Spearman) con el Análisis Comparativo Cualitativo (csQCA), cruzando la intensidad del fuero con la Transparencia (EBT), la Eficacia de la Gestión Pública (CLP) y la Fragmentación Partidaria (NEP). Los resultados indican una fuerte tendencia de asociación negativa entre la eficacia gubernamental y el fuero. El csQCA revela que la tormenta perfecta (configuración caracterizada por baja transparencia, baja eficacia y alta fragmentación) constituye una condición suficiente para la hipertrofia del blindaje jurisdiccional. El fuero atípico representa una respuesta institucional a los elevados costos de transacción política y a los déficits de gobernanza regional.

Palabras clave: prerrogativa de función; federalismo subnacional; calidad institucional; csQCA; procesamiento del lenguaje natural.

* Doutor em Ciência Política e Mestre em Direito Público. Professor no PPGD da Universidade Católica de Pernambuco. Advogado.



1 Introdução

O federalismo brasileiro, após a Constituição de 1988, consolidou um arranjo de descentralização que outorgou às unidades federativas uma expressiva autonomia para a auto-organização de seus sistemas de justiça. No centro dessa prerrogativa, reside a capacidade dos estados de definir, em suas cartas constitucionais, as regras de competência originária criminal para suas autoridades: o chamado foro por prerrogativa de função.

Contudo, o equilíbrio entre a autonomia local e o princípio republicano da igualdade tem sido tensionado por interpretações extensivas que resultam em uma geografia institucional profundamente assimétrica entre os entes da federação.

Essa assimetria ganhou contornos de urgência acadêmica após o julgamento da Questão de Ordem na Ação Penal nº 933 pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em 2018. Ao restringir o alcance do foro no plano federal apenas a crimes cometidos no exercício e em razão do cargo, a Corte Suprema catalisou rearranjos variados nas arenas estaduais. Enquanto algumas unidades buscaram a simetria com o modelo federal, outras mantiveram ou expandiram a blindagem jurisdicional para categorias burocráticas e forças de segurança, evidenciando que a organização do Judiciário subnacional responde a incentivos que extrapolam a mera técnica jurídica¹.

O problema de pesquisa que motiva este estudo reside na disparidade injustificada entre esses arranjos locais, nos quais a intensidade da proteção varia de um mínimo de três categorias no Distrito Federal ao teto de 12 em estados como o Rio de Janeiro e o Piauí. Questiona-se se essa hipertrofia institucional é um imperativo funcional ou um mecanismo de preservação de elites operado no que se pode denominar federalismo de coalizão subnacional. Nesse cenário, a prerrogativa jurisdicional deixa de ser uma garantia do cargo para tornar-se uma peça da engrenagem política, garantindo a proteção mútua de atores em ambientes marcados por altos custos de transação e judicialização.

O estudo otimiza a coleta de dados primários ao empregar técnicas de Processamento de Linguagem Natural (NLP) por meio da biblioteca Regex e de janelas de contexto no ecossistema Python. Essa abordagem automatizada confere um expressivo ganho de escala e aprofundamento cronológico, permitindo a varredura célere dos textos brutos de todas as cartas estaduais atualizadas até 2024.

Para assegurar o padrão de confiabilidade científica (gold standard), o resultado do filtro computacional foi submetido a uma auditoria integral por codificação manual jurídica (hand-coding), mitigando riscos de falsos positivos decorrentes de ambiguidades semânticas normativas.

Para investigar os determinantes desse fenômeno, o estudo testou três hipóteses fundamentais vinculadas à qualidade institucional e ao ambiente político. A primeira postula que a opacidade (baixa transparência) facilita a manutenção de privilégios; a segunda sugere que a baixa eficácia da máquina pública incentiva o uso do foro como instituição extrativa; e a terceira argumenta que a fragmentação partidária eleva a necessidade de moedas de troca institucionais. Para tal, cruzou-se a intensidade do foro com os índices da Escala Brasil Transparente (EBT), do Ranking de Competitividade (CLP) e do Número Efetivo de Partidos (NEP).

A estratégia analítica adota métodos mistos, combinando a estatística inferencial clássica com a Análise Qualitativa Comparativa de conjuntos nítidos (*crisp-set Qualitative Comparative Analysis*, csQCA). Essa abordagem justifica-se pela natureza da amostra (*small-N*), permitindo que se identifiquem tanto tendências globais de correlação quanto configurações complexas de suficiência causal que levam à expansão do foro. A integração dessas técnicas permite compreender não apenas se as variáveis estão associadas, mas também sob quais condições específicas elas interagem para produzir a blindagem jurisdicional.

Os resultados quantitativos revelam padrões consistentes com a tese da preservação de elites. A análise estatística encontrou uma associação entre o referido privilégio e a variável Eficácia da Máquina Pública (Centro de Liderança Pública, 2024): estados com menor capacidade de entrega administrativa tendem a compensar essa debilidade com regimes de foro mais extensos, utilizando o Judiciário como escudo institucional frente à ineficiência governamental.

A análise configuracional via csQCA aprofunda esse diagnóstico ao revelar a existência de uma “tempestade perfeita” institucional. A tabela-verdade demonstra que a configuração de baixa transparência, baixa eficácia e alta fragmentação partidária (configuração [0,0,1]) constitui um caminho suficiente para a hipertrofia do foro. Esse achado evidencia que, quando a opacidade informacional se une à fragilidade administrativa e à dispersão política, o sistema institucional converge para a criação de zonas de segurança jurisdicionais que protegem a cúpula burocrática e política do rigor da primeira instância.

¹ AAP 933 funciona como o marco histórico catalisador, mas o artigo analisa a configuração de equilíbrio estático transversal consolidada no ano de 2024.

As seções seguintes, detalham o mapeamento realizado via NLP, discutem as evidências estatísticas e configuracionais e, por fim, argumentam que a contenção dessas castas jurisdicionais exige mais do que reformas legais: demanda um fortalecimento da governança e da transparência ativa. O foro atípico é, em última instância, uma resposta estratégica à precariedade das instituições republicanas em nível regional.

2 Entre a prerrogativa e o privilégio: a engenharia institucional da jurisdição especial no Brasil

O foro por prerrogativa de função, frequentemente referido pelo termo “foro privilegiado”, consiste em um instituto jurídico que desloca a competência para processar e julgar determinadas autoridades para tribunais de hierarquia superior. A lógica fundamental desse mecanismo reside no reconhecimento da relevância da função pública exercida, designando um órgão mais elevado para o julgamento. Embora possua raízes históricas em privilégios estamentais, sua natureza contemporânea no ordenamento brasileiro é estritamente funcional, devendo, em tese, estar vinculada apenas ao período de exercício do cargo e às condutas a ele relacionadas (Tavares Filho, 2015).

As justificativas clássicas para a manutenção desse foro especial baseiam-se na proteção da independência funcional e na garantia de imparcialidade. O objetivo seria resguardar o ocupante do cargo de pressões políticas ou perseguições locais que poderiam influenciar um juiz de primeira instância (Tavares Filho, 2015).

No contexto latino-americano, o desenho dessas instituições muitas vezes ocorreu sob a sombra de transições democráticas e ameaças de golpes, visando evitar que chefes de Estado fossem perseguidos por opositores políticos logo após deixarem o poder. No entanto, a eficácia desse modelo é amplamente questionada sob o prisma empírico (Oliveira; Gomes Neto; Barros, 2022).

O relatório intitulado “Supremo em Números”, revela que o tribunal enfrenta dificuldades sistêmicas para cumprir sua missão de julgar ações penais originárias. Os dados indicam que o excesso de recursos internos, o tempo de tramitação em conclusão ao revisor e, sobretudo, a avassaladora frequência de declínios de competência prejudicam a entrega de uma justiça substantiva (Falcão *et al.*, 2017).

Essa disfuncionalidade alimenta a percepção do foro como um mecanismo de preservação de uma casta protegida do rigor da lei comum. Gomes Neto e Carvalho (2021) discutem como o STF, ao atuar como corte de primeira instância, pode adotar condutas de autorrestrição ou seletividade, especialmente em situações que extrapolam a revisão constitucional.

A extensão do privilégio (o número de autoridades beneficiadas) é influenciada pela qualidade institucional de cada país, sugerindo que o foro pode ser instrumentalizado como uma blindagem em ambientes de baixa accountability, transformando uma prerrogativa funcional em um privilégio de natureza quase pessoal (Oliveira; Gomes Neto; Barros, 2022).

3 O foro por prerrogativa de função no desenho institucional brasileiro

A análise da assimetria na distribuição da prerrogativa de função nos estados brasileiros exige, inicialmente, a compreensão da arquitetura do federalismo nacional. A autoridade política em sistemas federados é inerentemente dispersa, sendo condicionada pelo desenho institucional que regula a autonomia dos entes subnacionais. No Brasil, essa autonomia permite que as unidades federativas operem como arenas de auto-organização legislativa, resultando em arranjos que podem tanto aprofundar a democracia quanto criar mecanismos de isolamento das elites políticas locais (Arretche, 2004).

Essa descentralização, contudo, não ocorre em um vácuo de poder. O federalismo brasileiro é marcado por um equilíbrio tênue entre a soberania nacional e a autonomia estadual. No campo do Poder Judiciário, essa autonomia traduziu-se na capacidade de os estados espelharem ou expandirem as garantias da Constituição Federal. O problema surge quando a simetria deixa de ser um princípio de harmonia para se tornar um pretexto para a hipertrofia de garantias processuais que não encontram lastro na funcionalidade pública (Arretche, 2004).

Stepan (1999) classifica determinadas federações como instituições que restringem o poder da maioria (*demos-constraining*), pois o desenho institucional de uma federação pode ser propositalmente construído para proteger interesses minoritários ou de grupos específicos contra a vontade da maioria nacional. No caso subnacional

brasileiro, a expansão do foro privilegiado atua como um mecanismo *demos-constraining*, à medida que retira da jurisdição comum (mais próxima do controle social) o julgamento de agentes públicos.

O federalismo brasileiro é caracterizado por uma simetria institucional em que todas as unidades federativas detêm formalmente os mesmos poderes, malgrado operem em uma federação marcadamente assimétrica sob o prisma socioeconômico. Essa uniformidade é reforçada pelo pormenorizado detalhamento do texto constitucional e pela interpretação do Supremo Tribunal Federal, que compele as constituições estaduais a refletirem o paradigma federal, reduzindo significativamente a margem para inovações normativas locais (Souza, 2005).

Nesse cenário, a expansão de prerrogativas jurisdicionais subnacionais emerge como uma estratégia das elites para navegar em um ambiente de baixo controle fiscal e de desigualdades históricas, transformando a autonomia administrativa em um recurso de preservação política frente às tensões entre as exigências de eficiência do centro e a realidade institucional da periferia (Souza, 2005).

O arranjo federativo estabelecido pela Constituição de 1988 converteu os Tribunais de Justiça estaduais em autênticas cortes constitucionais subnacionais, responsáveis por zelar pela integridade das cartas políticas locais frente a atos normativos estaduais e municipais.

Entretanto, a análise empírica desse desenho institucional revela um comportamento paradoxal, marcado pela predominância de decisões que evitam o julgamento do mérito por meio de óbices procedimentais ou omissões prolongadas. Essa tendência ao não julgamento em arenas políticas sensíveis enfraquece o controle de constitucionalidade regional e sinaliza uma fragilidade na engenharia de incentivos das cortes subnacionais, criando um ambiente institucional no qual a ausência de fiscalização efetiva pode facilitar a consolidação de mecanismos de proteção mútua entre os poderes locais (Gomes Neto; Miranda; Barbosa, 2010).

A natureza jurídica e política dessa prerrogativa tem sido objeto de intenso debate nos tribunais superiores. Gomes Neto e Carvalho (2021) destacam que a atuação do Supremo Tribunal Federal, especialmente no julgamento da AP 933, marcou uma tentativa de moralização do instituto, limitando-o aos crimes cometidos no *exercício e em razão do cargo*. Entretanto, essa restrição no plano federal não foi acompanhada de forma uniforme pelas assembleias legislativas estaduais, que detêm o poder de emendar suas constituições locais.

Essa resistência estadual à restrição do foro revela o que Oliveira, Gomes Neto e Barros (2022) denominam de formação da *casta mais alta no banco dos réus*: a prerrogativa jurisdicional deixou de ser uma proteção à independência funcional para se consolidar como um privilégio de classe burocrática. A análise comparada demonstra que a manutenção dessas zonas de conforto jurisdicional é uma estratégia deliberada de preservação de poder em democracias de baixa *accountability*.

A persistência dessas instituições pode ser explicada por meio da Teoria das Instituições Extrativas, segundo a qual as instituições extrativas são desenhadas para extrair rendas e proteger os interesses de uma elite governante, em detrimento do desenvolvimento de instituições inclusivas. No contexto subnacional brasileiro, um regime de foro privilegiado hipertrófico funciona como uma ferramenta extrativa de proteção jurídica, operando como um escudo que permite à elite política transitar por ambientes de baixa eficácia administrativa sem o risco imediato de responsabilização judicial comum (Acemoglu; Robinson, 2012).

A qualidade das instituições é o principal preditor do sucesso ou fracasso de uma nação. Transpondo essa lógica para o nível subnacional, observa-se que, em estados onde a eficácia da máquina pública é reduzida, o incentivo para a criação de mecanismos de blindagem é significativamente maior. A ineficiência gera um ambiente de vulnerabilidade política que as elites tentam mitigar por meio da captura do desenho constitucional para fins de segurança pessoal e jurídica (Acemoglu; Robinson, 2012).

Nesse sentido, a qualidade da governança e a transparência pública atuam como moderadores da expansão do foro. A opacidade institucional é um terreno fértil para a manutenção de privilégios. Onde o controle social é dificultado pela falta de transparência ativa, a elite política encontra menor resistência para institucionalizar prerrogativas que, em última instância, violam o princípio republicano da igualdade perante a lei (Oliveira; Gomes Neto; Barros, 2022).

A dimensão política dessa expansão também encontra eco na teoria dos jogadores com poder de veto (*veto players*) de Tsebelis (1997): quanto maior o número de atores cujos consentimentos são necessários para alterar o status quo, maior é a dificuldade de reforma institucional. No federalismo brasileiro, assembleias legislativas altamente fragmentadas (com alto número efetivo de partidos – NEP) funcionam como arenas de negociação intensa, onde a concessão/manutenção de foro privilegiado a categorias específicas pode ser utilizada como moeda de troca para a manutenção de coalizões de governo.

Tsebelis (1997) argumenta que a fragmentação partidária eleva os custos de transação política. Em estados marcados por essa dispersão, a criação de blindagens jurisdicionais atua como um recurso de governabilidade subnacional. Ao garantir que determinados grupos burocráticos ou aliados políticos possuam a prerrogativa de serem julgados apenas em instâncias de cúpula (Tribunais de Justiça), o Executivo estadual consegue cimentar lealdades e reduzir as fricções com o sistema de justiça de primeira instância.

Adicionalmente, o modelo atitudinal de Segal e Spaeth (2002) sugere que as decisões dos tribunais de cúpula são frequentemente influenciadas por preferências ideológicas e pressões políticas. Ao garantir que o julgamento de seus membros ocorra apenas em Tribunais de Justiça, cujos desembargadores são, em parte, oriundos do quinto constitucional e indicados pelo poder político local, as elites estaduais maximizam suas chances de obter resultados favoráveis em comparação ao julgamento por juízes de carreira na base do sistema.

O desenho institucional afeta a capacidade de o Estado implementar políticas e responder a demandas sociais. Quando o sistema de justiça é fragmentado por regimes especiais de foro, a eficácia do combate à corrupção e à má gestão é comprometida. A dispersão de processos por prerrogativa de função em tribunais de cúpula, muitas vezes desestruturados para a instrução penal primária, resulta em prescrições e impunidade (Weaver; Rockman, 1993).

A integração desses referenciais teóricos permite observar que a intensidade do foro subnacional é um fenômeno conjuntural e multicausal. Não se trata apenas de uma questão de herança colonial ou tradição jurídica, mas de uma resposta estratégica a ambientes de baixa capacidade estatal. Onde as instituições são inclusivas e eficazes, a necessidade de foro privilegiado diminui; onde as instituições são extrativas e a eficácia é baixa, a blindagem jurisdicional torna-se a regra de sobrevivência política (Acemoglu; Robinson, 2012).

A autonomia federativa, celebrada por Arretche (2004) como um pilar da democracia brasileira, revela sua face oculta na assimetria do foro. A disparidade entre os estados não reflete uma diversidade de necessidades regionais, mas uma disparidade na captura institucional. A análise empírica proposta neste artigo busca justamente verificar se esses conceitos teóricos de extrativismo e custos de transação encontram suporte nos dados concretos das unidades federativas em 2024.

O papel do STF como moderador desse federalismo centrífugo tem sido ambíguo. Se, por um lado, há um movimento de restrição, por outro, a manutenção de categorias atípicas nas constituições estaduais demonstra que o controle de simetria ainda é insuficiente. O Judiciário nacional parece hesitar em intervir na autonomia estadual, mesmo quando essa autonomia é utilizada para subverter princípios republicanos básicos (Gomes Neto; Carvalho, 2021).

Mostra-se, pois, uma lacuna na literatura: a falta de estudos que cruzem a qualidade da gestão pública (eficácia e transparência) com o desenho das normas penais subnacionais. A maioria dos estudos foca ou na estatística judicial ou na doutrina constitucional pura. Este trabalho propõe preencher esse vácuo, utilizando a ciência de dados e a QCA para testar se a casta mencionada por Oliveira, Gomes Neto e Barros (2022) é, de fato, mais numerosa onde o Estado é mais ineficiente.

A fragmentação partidária (NEP), consolidada pela lógica de Tsebelis (1997), será o termômetro para medir se o foro é uma ferramenta de coalizão. Em estados onde a governabilidade exige a negociação com dezenas de siglas, a prerrogativa de função torna-se o recurso institucional de menor custo financeiro e maior valor político para as elites locais, consolidando o que denominamos de arquitetura da blindagem subnacional.

Espera-se que os estados que falham na entrega de transparência e eficácia governamental apresentem os maiores índices de intensidade de foro, para os quais a Teoria das Instituições Extrativas (Acemoglu; Robinson, 2012) fornece o fundamento para entender por que estados como o Rio de Janeiro e o Piauí divergem tão drasticamente de unidades mais eficientes: a proteção jurisdicional é a renda extraída.

4 Decifrando a engenharia da proteção institucional: estratégias metodológicas para o mapeamento da blindagem subnacional

A presente investigação adotou um desenho de pesquisa de métodos mistos (*mixed-methods research*), estruturado para capturar a complexidade da “blindagem jurisdicional” nas 26² unidades federativas brasileiras. A escolha metodológica justifica-se pela necessidade de transcender a análise meramente doutrinária, aplicando um

² A estratégia censitária deste estudo delimitou-se estritamente às unidades subnacionais dotadas de autonomia político-administrativa para a auto-organização de seus sistemas de justiça. Por essa razão metodológica, excluiu-se o Distrito Federal da amostra definitiva (N=26), haja vista que sua organização judiciária é competência privativa da União, nos termos do art. 21, XIII, da Constituição Federal, o que impede o constituinte distrital de moldar as regras de competência originária criminal de forma simétrica aos estados membros.

rigor empírico que combina o poder de processamento da Inteligência Artificial com a profundidade analítica da lógica booleana. O estudo baseia-se em dados primários e secundários coligidos para o ano de 2024, garantindo uma fotografia fidedigna do cenário institucional contemporâneo.

O modelo integra três dimensões analíticas: a mineração de dados via Processamento de Linguagem Natural (NLP), a inferência estatística linear e a Análise Qualitativa Comparativa de conjuntos nítidos (*crisp-set Qualitative Comparative Analysis*, csQCA). Essa triangulação permite que o estudo não apenas identifique tendências globais de associação entre variáveis, mas também desvele as configurações causais específicas que funcionam como condições suficientes para a ocorrência do fenômeno da hipertrofia do foro privilegiado subnacional.

A Variável Dependente (VD), denominada Intensidade do Foro, possui natureza quantitativa discreta e representa o grau de proteção jurisdicional outorgado pelo constituinte estadual. Ela foi construída a partir de um índice de 0 a 12, no qual cada ponto corresponde à presença de prerrogativa de função para uma categoria específica de autoridade (ex: Delegados, Comandantes Militares, Defensores Públicos). A justificativa para essa variável reside na necessidade de mensurar a extensão da “blindagem” para além das autoridades de cúpula, capturando o esforço legislativo de expansão de privilégios. A fonte primária são os textos das 26 Constituições Estaduais e da Lei Orgânica do Distrito Federal (2024).

Quanto às Variáveis Independentes (VIs), o modelo testa três vetores explicativos: a VI1 (Transparência), de natureza contínua, utiliza os escores da Escala Brasil Transparente (Brasil, 2024). A justificativa pauta-se na hipótese de que a opacidade institucional reduz os custos reputacionais da criação de privilégios; a VI2 (Eficácia da Máquina), também contínua, baseia-se no Ranking de Competitividade dos Estados (Centro de Liderança Pública, 2024), justificando-se pela premissa de que a ineficiência administrativa incentiva a busca por blindagem jurídica como recurso de sobrevivência política das elites locais; por fim, a VI3 (Fragmentação Partidária) mensura o ambiente político-legislativo por meio do Número Efetivo de Partidos (NEP) nas assembleias estaduais. Essa variável justifica-se pela teoria dos custos de transação: em ambientes com muitos jogadores de veto, o foro privilegiado torna-se uma “moeda de troca” institucional de baixo custo orçamentário e alto valor político para a manutenção de coalizões de governo. Os dados para essa variável foram coligidos junto aos repositórios dos Tribunais Regionais Eleitorais e das casas legislativas para a legislatura vigente.

Tabela 1: Resumo das Variáveis do Modelo

Variável	Natureza	Justificativa	Fonte
VD: Intensidade do Foro	Quantitativa Discreta	Mensura a amplitude da blindagem jurisdicional estadual.	Textos Constitucionais (2024) via NLP.
VI1: Transparência	Quantitativa Contínua	Avalia o impacto do controle social na contenção de privilégios.	Escala Brasil Transparente (Brasil, 2024)
VI2: Eficácia da Máquina	Quantitativa Contínua	Testa a relação entre ineficiência administrativa e proteção jurídica.	Pilar Eficiência da Máquina Pública do Ranking de Competitividade dos Estados (Centro de Liderança Pública, 2024)
VI3: Fragmentação (NEP)	Quantitativa Contínua	Avalia o foro como recurso de governabilidade e troca política.	Dados Eleitorais / Assembleias Legislativas.

Fonte: elaboração do autor.

A primeira ferramenta de pesquisa utilizada foi o processamento de linguagem natural (NLP), de natureza computacional e de inteligência artificial. Sua finalidade no estudo foi a extração exaustiva e automatizada de dados normativos dos textos brutos das constituições estaduais.

A adequação dessa ferramenta ao problema de pesquisa é total, pois supera a falibilidade humana e a desatualização de bases de dados secundárias, permitindo que o pesquisador analise janelas de contexto de 5.000 caracteres para identificar menções a prerrogativas que muitas vezes estão ocultas em incisos distantes dos artigos principais.

Para a análise de tendências globais, empregou-se a correlação de Pearson, ferramenta de natureza estatística inferencial. A finalidade foi testar a força e a direção da associação linear entre a qualidade institucional e a intensidade do foro. Essa técnica é adequada como etapa exploratória inicial, pois permite verificar se hipóteses

isoladas (como menos eficácia gera maior foro) possuem sustentação nos 26 casos brasileiros, fornecendo a base empírica para a discussão sobre significância estatística e tendências sociopolíticas.

A terceira ferramenta é a Análise Qualitativa Comparativa (csQCA), de natureza configuracional e baseada na álgebra booleana. Sua finalidade é identificar caminhos ou combinações de variáveis que levam a um desfecho (alto foro), reconhecendo que diferentes causas podem produzir o mesmo resultado (equifinalidade). A csQCA é ideal para esse problema de pesquisa por sua adequação a amostras de pequeno porte (*small-N*), nas quais a complexidade causal impede que uma única variável explique todo o fenômeno, permitindo mapear a “tempestade perfeita” entre opacidade, ineficiência e fragmentação (Gomes Neto; Albuquerque; Barbosa, 2025).

A execução do modelo foi realizada em ambiente Python (Google Colab), utilizando bibliotecas especializadas para ciência de dados. A natureza dessa ferramenta é de integração e automação, permitindo que todo o fluxo de trabalho, da coleta de dados via NLP à geração de gráficos de dispersão e tabelas-verdade, ocorra de forma transparente e reproduzível.

A calibração dos dados para a análise configuracional seguiu o critério da mediana para a dicotomização das variáveis em conjuntos nítidos (0 e 1). Essa técnica de natureza analítica visa garantir que a separação entre “alto” e “baixo” desempenho reflita a distribuição real da amostra brasileira. A adequação desse procedimento reside na proteção do modelo contra distorções causadas por casos extremos (*outliers*), permitindo que a tabela-verdade resultante seja uma representação robusta das configurações de poder e governança que moldam a arquitetura da proteção jurisdicional nos estados.

5 Anatomia de um escudo: evidências empíricas da blindagem no federalismo de coalizão

A análise dos resultados inicia-se com a observação da geografia da prerrogativa de função no território brasileiro, revelando um cenário de heterogeneidade institucional que desafia as teses simplistas de simetria constitucional. O mapeamento censitário realizado via Processamento de Linguagem Natural (NLP)³ e validado manualmente para o ano de 2024 evidencia que a autonomia federativa tem sido o motor de uma dispersão normativa sem precedentes.

A construção do índice de Intensidade do Foro Subnacional seguiu um rigoroso protocolo de Direito Constitucional Empírico, visando operacionalizar o conceito abstrato de blindagem institucional em uma métrica quantitativa discreta. O desafio central foi a superação da desatualização das bases de dados secundárias, o que exigiu a extração de dados primários diretamente das 26 Constituições Estaduais e da Lei Orgânica do Distrito Federal, em suas versões vigentes no ano de 2024.

O procedimento metodológico foi iniciado com a aplicação de técnicas de Processamento de Linguagem Natural (NLP) em linguagem Python. O algoritmo foi desenhado para realizar uma varredura semântica nos textos brutos, utilizando janelas de contexto de 5.000 caracteres em torno de termos-âncora, como “competência originária”, “processar e julgar” e “Tribunal de Justiça”. Essa janela expandida foi fundamental para capturar incisos e parágrafos que, na redação legislativa, encontram-se frequentemente distantes do caput do artigo, garantindo que prerrogativas de categorias como Delegados e Comandantes Militares, alvos frequentes de emendas recentes, não fossem omitidas.

A métrica foi estruturada de forma aditiva, baseada em um rol de 12 categorias de autoridades dos três Poderes e órgãos de controle. Para cada categoria que gozasse de foro especial no respectivo Tribunal de Justiça estadual para crimes comuns, atribuiu-se o valor binário 1; para a ausência de previsão ou vinculação à justiça comum, atribuiu-se o valor 0. O somatório dessas variáveis resultou em um índice que varia de 0 a 12, permitindo comparar a amplitude da proteção jurisdicional entre as unidades federativas de forma padronizada. Para assegurar a fidedignidade, os resultados da extração automatizada foram submetidos a uma etapa de validação por codificação manual (hand-coding), corrigindo eventuais ambiguidades linguísticas típicas do texto jurídico-normativo.

Embora as categorias de Governador, Vice-Governador e Deputados Estaduais figurem como constantes institucionais presentes em todas as unidades federativas, sua inclusão no índice aditivo justifica-se teoricamente pela necessidade de mensurar a carga de imunidade jurisdicional absoluta acumulada na arena subnacional.

Registre-se que a realização de uma análise de sensibilidade, com a exclusão dessas quatro categorias de base, demonstrou estabilidade analítica estrita: a variação relativa entre as unidades subnacionais permaneceu inalterada, preservando a exata estrutura de dicotomização pela mediana utilizada no modelo configuracional.

³ Realizado por meio da linguagem Python.

A tabela abaixo sintetiza o mapeamento censitário realizado, detalhando a composição do índice para cada unidade da federação:

Tabela 2: Composição do Índice de Intensidade do Foro por Unidade Federativa (2024).

UF	Categorias Principais com Prerrogativa de Foro (TJ local)	Índice Final
AM	Gov, V-Gov, Dep, Sec, PGJ, PGE, DPG, Juízes, MP, Del, CM, TC	12
BA	Gov, V-Gov, Dep, Sec, PGJ, PGE, DPG, Juízes, MP, Del, CM, TC	12
PA	Gov, V-Gov, Dep, Sec, PGJ, PGE, DPG, Juízes, MP, Del, CM, TC	12
PI	Gov, V-Gov, Dep, Sec, PGJ, PGE, DPG, Juízes, MP, Del, CM, TC	12
RJ	Gov, V-Gov, Dep, Sec, PGJ, PGE, DPG, Juízes, MP, Del, CM, TC	12
RO	Gov, V-Gov, Dep, Sec, PGJ, PGE, DPG, Juízes, MP, Del, CM, TC	12
CE	Gov, V-Gov, Dep, Sec, PGJ, PGE, DPG, Juízes, MP, CM, TC	11
GO	Gov, V-Gov, Dep, Sec, PGJ, PGE, DPG, Juízes, MP, CM, TC	11
RR	Gov, V-Gov, Dep, Sec, PGJ, PGE, DPG, Juízes, MP, CM, TC	11
MG	Gov, V-Gov, Dep, Sec, PGJ, PGE, Juízes, MP, CM, TC	10
PE	Gov, V-Gov, Dep, Sec, PGJ, PGE, Juízes, MP, CM, TC	10
RS	Gov, V-Gov, Dep, Sec, PGJ, PGE, Juízes, MP, CM, TC	10
AP	Gov, V-Gov, Dep, Sec, PGJ, Juízes, MP, CM, TC	9
PB	Gov, V-Gov, Dep, Sec, PGJ, Juízes, MP, CM, TC	9
PR	Gov, V-Gov, Dep, Sec, PGJ, Juízes, MP, CM, TC	9
RN	Gov, V-Gov, Dep, Sec, PGJ, Juízes, MP, CM, TC	9
AC	Gov, V-Gov, Dep, Sec, PGJ, Juízes, MP, TC	8
AL	Gov, V-Gov, Dep, Sec, PGJ, Juízes, MP, TC	8
SE	Gov, V-Gov, Dep, Sec, PGJ, Juízes, MP, TC	8
MS	Gov, V-Gov, Dep, Sec, PGJ, Juízes, MP	7
SP	Gov, V-Gov, Dep, Sec, PGJ, Juízes, MP	7
ES	Gov, V-Gov, Dep, Sec, Juízes, MP	6
MA	Gov, V-Gov, Dep, Sec, Juízes, MP	6
SC	Gov, V-Gov, Dep, Sec, Juízes, MP	6
MT	Gov, V-Gov, Dep, Sec, TC	5
TO	Gov, V-Gov, Dep, Sec	4

Fonte: elaboração do autor via Processamento de Linguagem Natural (NLP) em Constituições Estaduais.

Legenda: Gov (Governador), V-Gov (Vice-Governador), Dep (Deputados), Sec (Secretários), PGJ (Procurador-Geral de Justiça), PGE (Procurador-Geral do Estado), DPG (Defensor Público-Geral), MP (Membros do Ministério Público), Del (Delegados de Polícia), CM (Comandantes Militares), TC (Membros do Tribunal de Contas).

A variação no índice de intensidade, que oscila entre um núcleo restritivo e uma periferia hipertrófica, sugere que as escolhas dos constituintes estaduais não guardam uma relação de dependência estrita com o modelo federal, mas respondem a pressões políticas endógenas de cada unidade federativa.

contrastando com o Centro-Oeste (6,50). Esse padrão regional sugere que o fenômeno também possui raízes em culturas políticas locais e níveis diferenciados de institucionalização e controle social.

Para além da descrição espacial, a investigação avançou para o teste de associação linear entre as variáveis independentes e o desfecho analisado. Os resultados estatísticos, embora operem em um universo de amostra pequena ($N=26$), revelam tendências que corroboram a literatura sobre instituições extrativas.

A interpretação dos testes estatísticos neste estudo privilegia a significância substantiva em detrimento da inferência probabilística clássica. Dado que a pesquisa abarca a totalidade das unidades federativas ($N=26$), trata-se de um estudo censitário e não de uma amostra aleatória.

Nesse contexto, o p-valor perde sua função de estimar o erro de amostragem, uma vez que o erro é inexistente na observação da população integral, pois os coeficientes de correlação passam a representar o parâmetro real do fenômeno no recorte temporal analisado. Assim, coeficientes com magnitude expressiva são tratados como evidências factuais de tendências institucionais, independentemente de flutuações marginais nos limites de probabilidade.

Tabela 3: Resultados dos testes de correlação de Pearson (r) e de Spearman (rs)

Transparência (EBT):	Eficácia da Máquina (CLP):	Fragmentação Partidária
Pearson (r): -0,313	Pearson (r): -0,377	Pearson (r): 0,237
Spearman (r_s): -0,307	Spearman (r_s): -0,358	Spearman (r_s): 0,182

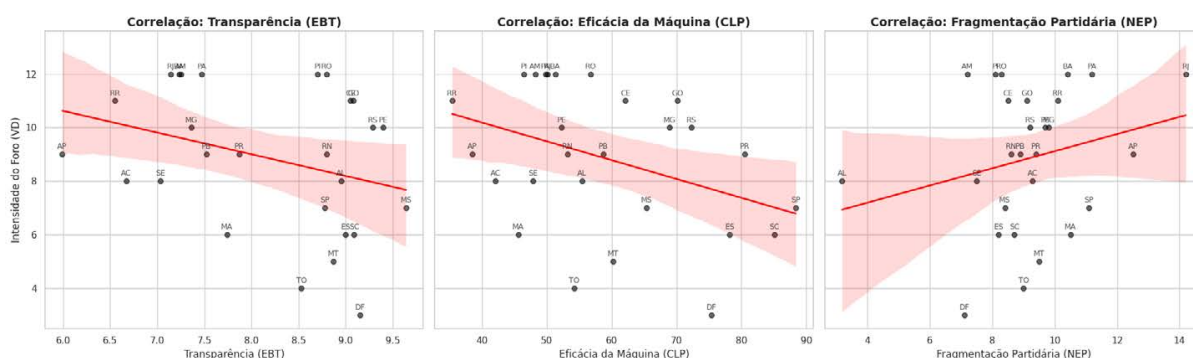
Fonte: elaboração do autor.

A análise de correlação entre a Eficácia da Máquina Pública (CLP) e a Intensidade do Foro apresentou coeficientes de Pearson (r) de -0,377 e de Spearman (r_s) de -0,358.

Há uma relação inversamente proporcional: em estados onde a eficácia governamental é menor, a propensão para a criação de mecanismos de foro privilegiado é significativamente maior. Sob a ótica teórica, a ineficiência administrativa atua como um driver para a busca de proteção jurídica, pois diante da incapacidade de produzir legitimidade por meio do desempenho, as elites buscam segurança institucional contra a judicialização de suas falhas.

A variável Transparência (Brasil, 2024) também apresentou uma correlação negativa ($r = -0,313$; $r_s = -0,307$), reforçando o argumento de que a opacidade facilita a preservação de privilégios. A direção da associação é consistente com a premissa de que ambientes marcados pelo baixo controle social oferecem menores custos reputacionais para a expansão de prerrogativas. A falta de transparência ativa funciona como uma cortina de fumaça que permite que emendas constitucionais expansivas tramitem com baixa resistência por parte da opinião pública.

Gráficos 1 a 3: Transparência, Eficácia e Fragmentação vs. Intensidade do Foro



Fonte: elaboração do autor

Por outro lado, a Fragmentação Partidária (NEP) exibiu uma associação positiva ($r = 0,237$; $r_s = 0,182$), sugerindo que ambientes com maior dispersão política demandam recursos institucionais de coalizão. Conforme postulado por Tsebelis (1997), em assembleias legislativas com muitos jogadores de veto, a governabilidade torna-se mais custosa.

A concessão de foro privilegiado a categorias específicas de aliados políticos e burocráticos atua como uma moeda de troca não orçamentária de altíssimo valor, servindo para amalgamar interesses e blindar a coalizão de governo contra interferências do sistema de justiça de base.

Entretanto, a análise linear possui limites inerentes à explicação de fenômenos multicausais. É nesse ponto que a Análise Qualitativa Comparativa (csQCA) oferece o salto analítico necessário (Gomes Neto; Albuquerque; Barbosa, 2025).

Ao dicotomizar as variáveis e submetê-las à lógica booleana, foi possível identificar como essas condições interagem em configurações lógicas de suficiência causal. A tabela-verdade resultante sistematiza as oito combinações possíveis, revelando quais delas convergem invariavelmente para o desfecho de alto foro.

Tabela 4: Tabela-Verdade (Truth Table) do Modelo csQCA

X1 (Transp.)	X2 (Eficácia)	X3 (Fragm.)	Casos (UF)	N	Consistência (Y)	Resultado (Y)
0	0	0	AM, SE, TO	3	0,33	0
0	0	1	AC, AP, BA, MA, PA, RJ, RR	7	0,71	1
0	1	0	PB	1	1,00	1
0	1	1	MG, PR	2	1,00	1
1	0	0	PI, RN	2	1,00	1
1	0	1	PE	1	1,00	1
1	1	0	AL, CE, ES, MS, RO, SC	6	0,28	0
1	1	1	GO, MT, RS, SP	4	0,50	0

Fonte: elaboração do autor.

Notas:

1. As variáveis independentes (X_1, X_2, X_3) e a dependente (Y) foram dicotomizadas pela mediana.
2. O valor 1 representa a presença da condição em patamar elevado (Alta Transparência, Alta Eficácia, Alta Fragmentação Partidária e Alto Foro), enquanto o valor 0 representa a sua ausência ou alocação abaixo da mediana da amostra.

Para além das tendências lineares, a análise configuracional via csQCA, aplicando um rigoroso limiar de consistência de 1,00 para a codificação do desfecho positivo (Y=1), desvelou a mecânica causal do fenômeno por meio da minimização booleana. Ao contrário da suposição inicial de um efeito cumulativo simples, a solução parcimoniosa revelou que a hipertrofia do foro subnacional é explicada por uma lógica de assimetria institucional, representada pela fórmula:

$$\text{TRANSPARÊNCIA} * \sim \text{EFICÁCIA} + \sim \text{TRANSPARÊNCIA} * \text{EFICÁCIA} \rightarrow \text{ALTO FORO}$$

Esse modelo configuracional apresenta uma consistência de solução perfeita (1,00) e uma cobertura bruta combinada que explica os casos de forma simétrica. O primeiro caminho (TRANSPARÊNCIA * ~EFICÁCIA) possui cobertura única, cobrindo os estados do Piauí, Rio Grande do Norte e Pernambuco, demonstrando que, mesmo sob accountability informacional, a debilidade administrativa empurra as elites para a blindagem jurídica.

O segundo caminho (~TRANSPARÊNCIA * EFICÁCIA) cobre os casos da Paraíba, Minas Gerais e Paraná, evidenciando que a opacidade atua como condição permissiva mesmo em máquinas públicas consideradas eficientes.

A fragmentação partidária (NEP) foi eliminada pelo processo de minimização como redundante, indicando que o desenho do foro responde primordialmente a falhas estruturais de governança, e não a meras barganhas legislativas conjunturais.

Em oposição a esse modelo extrativo, observa-se um suposto caminho virtuoso percorrido por unidades federativas como o Distrito Federal e Santa Catarina: a configuração identificada para o desfecho de baixo foro correlaciona-se fortemente com altos níveis de eficácia e transparência. Onde a máquina pública funciona e o olhar do cidadão é facilitado pela transparência ativa, o custo político de manter ou expandir o foro torna-se proibitivo. O DF, em particular, ilustra como a maior vinculação ao controle federal e uma gestão mais eficiente constroem as ambições de blindagem local.

A interpretação desses dados, à luz de Acemoglu e Robinson (2012), permite concluir que a intensidade do foro é um termômetro da natureza das instituições subnacionais brasileiras. Estados que produzem alto foro estão, em essência, operando sob uma lógica de instituições extrativas. Eles utilizam a soberania constitucional estadual para extrair proteção e garantir a segurança jurídica de um grupo restrito, enquanto as instituições inclusivas, marcadas pela igualdade efetiva perante a lei, permanecem como uma promessa distante nessas regiões.

A equifinalidade revelada pela csQCA demonstra que há mais de um caminho para o privilégio, mas o caminho da eficiência governamental parece ser o único antídoto eficaz contra ele. Mesmo estados com alta fragmentação

partidária conseguem conter a expansão do foro se possuírem níveis elevados de eficácia e transparência. Isso sugere que a qualidade da gestão é o principal amortecedor contra a captura institucional pelas elites locais; a boa governança reduz a necessidade política do foro.

A fragmentação parlamentar (NEP), embora tenha tido o p-valor menos expressivo no modelo linear, mostrou-se um componente vital na QCA, o que indica que a dispersão de partidos não causa o foro isoladamente, mas atua como um catalisador potente quando o ambiente institucional já é degradado (opaco e ineficiente). O foro é, portanto, um elemento essencial ao funcionamento de governos estaduais frágeis e politicamente atomizados.

Os achados validam o uso do processamento de linguagem natural (NLP) como ferramenta de auditoria constitucional. Ao capturar dados de 2024, o estudo sinaliza que a blindagem não é um resquício do passado, mas um fenômeno em constante atualização legislativa. A capacidade das assembleias de emendar a proteção demonstra um dinamismo extrativo que exige vigilância constante do sistema de controle federal e da academia.

A anatomia da proteção jurisdicional aqui apresentada revela que o Brasil subnacional vive sob dois regimes de justiça distintos: um republicano, no qual a eficiência e a transparência limitam os privilégios, e outro extrativo, em que o foro privilegiado é a muralha defensiva de uma elite que opera à margem da capacidade estatal. Os resultados sugerem que a reforma do foro não deve ser encarada apenas como uma mudança na legislação penal, mas como um esforço de engenharia institucional voltado para o fortalecimento da governança e da integridade pública.

Se a autonomia permite que estados criem castas jurisdicionais para compensar sua própria ineficiência, ela está sendo utilizada contra o propósito do pacto federativo de 1988. A intensidade do foro é o sintoma clínico de um Estado em crise de legitimidade, uma vez que o cruzamento dos dados estatísticos e configuracionais provou que a blindagem é estratégica, deliberada e multifatorial.

6 Limitações e Implicações Metodológicas

Como limites inerentes ao desenho de pesquisa proposto, destaca-se a natureza transversal e sincrônica dos dados coletados para o ano de 2024, o que impede a modelagem formal de trajetórias longitudinais de emendamento constitucional ao longo do tempo.

Outrossim, a despeito do rigor na calibração qualitativa por meio da mediana para a csQCA, a abordagem por conjuntos nítidos (crisp-set) opera sob categorizações binárias rígidas, sacrificando variações graduais internas que abordagens baseadas em conjuntos difusos (fuzzy-set) poderiam capturar em investigações futuras.

Por fim, assinala-se que o índice aditivo de intensidade mensura a dimensão estritamente normativa-formal da proteção jurisdicional, demandando agendas subsequentes focadas no comportamento judicial real (judicial behavior) para verificar a efetiva taxa de impunidade e prescrição penal nos Tribunais de Justiça estaduais.

7 Conclusões

A presente investigação buscou decifrar a lógica política e institucional que sustenta a expansão da prerrogativa de função nos estados brasileiros, partindo da premissa de que a autonomia federativa foi capturada para a criação de zonas de blindagem jurisdicional. Ao cabo deste estudo censitário das 27 unidades federativas, pautado em dados primários de 2024 e processado via inteligência artificial (NLP), as conclusões oferecem um diagnóstico contundente: a intensidade do foro privilegiado subnacional não é um fenômeno acidental, mas um subproduto mensurável da baixa qualidade institucional e da precariedade da governança regional.

O problema de pesquisa inicial questionava quais fatores determinaram a assimetria na proteção das elites locais. Os achados estatísticos resolvem essa indagação ao apontar a eficácia da máquina pública como o preditor mais robusto da hipertrofia do foro. A forte tendência de associação negativa identificada ($r = -0,377$) mostra que o foro privilegiado opera como uma instituição extrativa, conforme a acepção de Acemoglu e Robinson (2012). Em contextos nos quais o Estado demonstra incapacidade de entrega e eficiência, as elites políticas recorrem ao desenho constitucional para extrair uma renda de proteção, convertendo o Judiciário em um escudo contra a responsabilização comum.

A análise configuracional via csQCA aprofundou a resolução do problema ao desvelar a mecânica da tempestade perfeita: a identificação de que a configuração composta por baixa transparência, baixa eficácia e alta fragmentação partidária constitui um caminho suficiente para o desfecho de alto foro demonstra que a blindagem

é um recurso de governabilidade. Em assembleias legislativas atomizadas, onde os custos de transação política são elevados, a expansão da prerrogativa de função funciona como a moeda de troca institucional que amalgama coalizões frágeis, garantindo a coesão das elites em torno de um projeto de autopreservação.

Ademais, a inovação metodológica deste trabalho (o uso de NLP para minerar as constituições estaduais em tempo real) provou-se essencial para revelar que o fenômeno é dinâmico. A constatação de que o Rio de Janeiro e outras unidades federativas mantêm regimes de proteção máxima em 2024, desafiando a tendência de restrição sinalizada pelo Supremo Tribunal Federal na AP 933, sugere que o controle de simetria judicial ainda é permeável às pressões das elites subnacionais. A autonomia de auto-organização dos estados tem sido utilizada não para aprimorar a administração da justiça, mas para consolidar a casta imune ao rigor do primeiro grau de jurisdição.

Diante dessas evidências, este estudo propõe uma agenda propositiva de reforma institucional. Argumenta-se que o STF deve adotar um escrutínio de simetria mais rigoroso e proativo, proibindo expressamente a extensão do foro a categorias burocráticas e forças de segurança (como comandantes militares e delegados) que não possuem paralelo no desenho constitucional federal.

A manutenção desses privilégios atípicos fere o princípio republicano e aprofunda a desigualdade federativa, criando a casta de cidadãos de “primeira classe” jurisdicional em estados marcados pela fragilidade democrática.

Como agenda de pesquisa futura, sugere-se a expansão desta metodologia para a análise do comportamento judicial (judicial behavior) nos Tribunais de Justiça estaduais. É necessário investigar se a blindagem formal mapeada neste artigo se traduz em impunidade real, por meio da análise das taxas de prescrição e condenação em processos de competência originária. Outra trilha promissora reside no estudo do constitucionalismo subnacional comparado, verificando se a dinâmica de proteção de elites observada no Brasil encontra ressonância em outras federações latino-americanas que adotam modelos similares de prerrogativa de função.

Se o federalismo brasileiro aspira à maturidade, ele não pode permitir que a descentralização sirva de biombo para o extrativismo jurídico. O fortalecimento da transparência e da eficácia governamental emerge não apenas como um imperativo de gestão, mas como a única via capaz de dismantelar os incentivos políticos que sustentam o foro privilegiado. Somente ao alinhar a autonomia estadual ao rigor republicano será possível garantir que a justiça, em qualquer unidade da federação, seja verdadeiramente cega às patentes e aos cargos.

8 Referências

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. **Por que as nações fracassam**: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Tradução de Cristiana Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Escala Brasil Transparente (EBT)**. Brasília, DF: CGU, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente>. Acesso em: 11 maio 2026.

CENTRO DE LIDERANÇA PÚBLICA (CLP). **Ranking de Competitividade dos Estados**. São Paulo: CLP, 2024. Disponível em: <https://www.rankingdecompetitividade.org.br/>. Acesso em: 11 maio 2026.

FALCÃO, Joaquim; HARTMANN, Ivar A.; ALMEIDA, Guilherme da Franca Couto Fernandes de; CHAVES, Luciano. **V Relatório Supremo em Números**: o foro privilegiado e o Supremo. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2017.

GOMES NETO, José Mário Wanderley; MIRANDA, Raquel Mendes; BARBOSA, Leon Victor de Queiroz. Federalism and judicial review: the role of Brazilian States' Courts of Appeal. In: CONGRESO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA, 5., 2010, Buenos Aires. **Anais [...]**. Buenos Aires: Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, 2010.

GOMES NETO, José Mário Wanderley; CARVALHO, Ernani. Pretores condenando a casta? A atuação do Supremo Tribunal Federal no julgamento do “foro privilegiado”. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, [s. l.], v. 8, p. 1-19, 2021.

GOMES NETO, José Mário Wanderley; ALBUQUERQUE, Rodrigo Barros de; BARBOSA, Leon Victor de Queiroz. **Análise qualitativa comparativa**. Petrópolis: Editora Vozes, 2025.

OLIVEIRA, Tassiana; GOMES NETO, José Mário Wanderley; BARROS, Ana Tereza Duarte de Lima. THE HIGHEST CASTE ON THE DEFENDANTS' SEAT: Comparative institutional analysis of jurisdictional privileges in Latin American countries. **Direito, Processo e Cidadania**, Recife, v. 2, n. 2, p. 28-49, maio/ago. 2022.

RAGIN, Charles C. **The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies**. Berkeley: University of California Press, 1987.

SEGAL, Jeffrey A.; SPAETH, Harold J. **The Supreme Court and the attitudinal model revisited**. New York: Cambridge University Press, 2002.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, p. 105-121, jun. 2005.

STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder da demos. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 197-251, 1999.

TAVARES FILHO, Newton. **Foro por prerrogativa de função no direito comparado**. Brasília, DF: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2015. (Estudo 2015-21981).

TSEBELIS, George. Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e multipartidarismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 12, n. 34, p. 89-118, 1997.

WEAVER, R. Kent; ROCKMAN, Bert A. **Do institutions matter?: Government capabilities in the United States and abroad**. Washington: Brookings Institution Press, 1993.

APÊNDICE A

Matriz de dados

UF	Intensidade Foro	Transparência EBT	Eficácia CLP	Fragmentação NEP	Região
AC	8	6.67	42.1	9.29	N
AL	8	8.95	55.4	3.18	NE
AM	12	7.25	48.2	7.2	N
AP	9	5.99	38.5	12.52	N
BA	12	7.23	51.3	10.42	NE
CE	11	9.05	62.1	8.5	NE
ES	6	9.0	78.2	8.2	SE
GO	11	9.08	70.1	9.1	CO
MA	6	7.74	45.6	10.5	NE
MG	10	7.36	68.9	9.8	SE
MS	7	9.64	65.4	8.4	CO
MT	5	8.87	60.2	9.5	CO
PA	12	7.47	49.8	11.2	N
PB	9	7.52	58.7	8.9	NE
PE	10	9.4	52.3	9.7	NE
PI	12	8.7	46.5	8.1	NE
PR	9	7.87	80.5	9.4	S
RJ	12	7.14	50.1	14.2	SE
RN	9	8.8	53.2	8.6	NE
RO	12	8.8	56.8	8.3	N
RR	11	6.55	35.4	10.1	N
RS	10	9.29	72.3	9.2	S
SC	6	9.09	85.1	8.7	S
SE	8	7.03	47.9	7.5	NE
SP	7	8.78	88.4	11.1	SE
TO	4	8.53	54.2	9.0	N

APÊNDICE B

Script Python

```

!pip install PyPDF2 -q

import os
import re
import pandas as pd
import PyPDF2

def extrair_texto_pdf(caminho_arquivo):
    texto_completo = ""
    try:
        with open(caminho_arquivo, 'rb') as arquivo_pdf:
            leitor = PyPDF2.PdfReader(arquivo_pdf)
            for pagina in leitor.pages:
                texto_extraido = pagina.extract_text()
                if texto_extraido:
                    texto_completo += texto_extraido + " "
    except Exception as e:
        pass
    return texto_completo

def minerador_extremo_spaceless(texto_bruto):
    """
    Remove TODOS os espaços, hifens e pontuações.
    Se o PDF tem "V I C E - G O V E R N A D O R", ele vira "vicegovernador".
    """
    # Remove qualquer coisa que não seja letra ou número (destrói espaços e
    # pontuações)
    texto_condensado = re.sub(r'[\W_]+', '', texto_bruto.lower())

    # Procura a âncora condensada e pega os próximos 3000 caracteres
    # 'competeaotribunaldejustica' ou 'competencia...tribunaldejustica'
    padrao_ancora =
r"(?:compet|cabe|compet[eência].*?tribunaldejusti[cç]a(?:.*?)(?:art\d+|se[cç][aã]
o|t[í]tulo)"
    bloco_match = re.search(padrao_ancora, texto_condensado)

    if not bloco_match:
        # Tenta uma âncora mais simples se falhar
        padrao_alt = r"tribunaldejusti[cç]a(?:.{10,2000})"
        bloco_match = re.search(padrao_alt, texto_condensado)

    if not bloco_match:
        return 0, "Falha Crítica Absoluta (PDF pode ser uma imagem morta sem
OCR)"

    bloco = bloco_match.group(1)

    # Dicionário condensado (sem espaços)
    dicionario_spaceless = {
        "Vice-Governador": r"vicegovernador",
        "Secretários de Estado": r"secret[aá]rio[s]? (de)?estado",
        "Deputados Estaduais": r"deputado[s]? (estadual|estaduais)",
        "Prefeitos": r"prefeito[s]?",
        "Juizes Estaduais":
r"ju[í]z(es)? (dedireito|estaduais|doestado|dacamarca)",
        "Membros do MP": r"membro[s]? dominist[eé]riop[uú]blico",
        "Procurador-Geral de Justiça": r"procuradorgeraldejusti[cç]a",
        "Procurador-Geral do Estado": r"procuradorgeraldoestado",
        "Defensor Público-Geral": r"defensorp[uú]blico(geral)?",
        "Comandante da PM": r"comandante(geral)?dapol[í]ciamilitar",
        "Comandante dos Bombeiros": r"comandante(geral)?docorpodebombeiros",
        "Chefe da Polícia Civil":
r"(chefe|delegadogeral|diretorgeral)dapol[í]ciacivil"
    }

```

```

autoridades = []
for nome, padrao in dicionario_spaceless.items():
    if re.search(padrao, bloco):
        autoridades.append(nome)

if not autoridades:
    return 0, "Nenhuma autoridade encontrada mesmo no modo Spaceless."

return len(authoridades), ", ".join(authoridades)

# Mantendo o minerador anterior agressivo
def minerador_agressivo_padrao(texto_bruto):
    texto = texto_bruto.lower().replace('\n', ' ')
    texto = re.sub(r'\s+', ' ', texto)
    texto = re.sub(r'\s+', ' ', texto)

    padroes_ancora = [

r"(?:compet|cabe|compet[ê]ncia) [\s\w,]{0,150}?tribunal\s+de\s+justi[ç]a",
r"tribunal\s+de\s+justi[ç]a[\s\w,]{0,150}?(?:processar|julgar|originariamente)"
    ]

    bloco_competencia = ""
    for padrao in padroes_ancora:
        matches = list(re.finditer(padrao, texto))
        for m in matches:
            inicio = m.start()
            fim = min(len(texto), m.end() + 5000)
            trecho = texto[inicio:fim]
            if any(termo in trecho for termo in ["comum", "responsabilidade",
"originariamente", "julgar", "processar"]):
                bloco_competencia += trecho + " | "

    if not bloco_competencia: return 0, ""

    dicionario_autoridades = {
        "Vice-Governador": r"vice[- ]?governador",
        "Secretários de Estado": r"secret[aa]rio[s]?s+(?:de\s+)?estado",
        "Deputados Estaduais": r"deputado[s]?s+(?:estadual|estaduais)",
        "Prefeitos": r"prefeito[s]?(?:\s+municipal)?",
        "Juizes Estaduais":
r"ju[ii]z(?:es)?s+(?:de\s+direito|estaduais|do\s+estado)",
        "Membros do MP": r"membro[s]?s+do\s+minist[e]rio\s+p[uú]blico",
        "Procurador-Geral de Justiça": r"procurador[- ]?geral\s+de\s+justi[ç]a",
        "Procurador-Geral do Estado": r"procurador[- ]?geral\s+do\s+estado",
        "Defensor Público-Geral": r"defensor[- ]?p[uú]blico(?:[- ]?geral)?",
        "Comandante da PM": r"comandante[-
]?(?:geral\s+)?da\s+pol[ii]cia\s+militar",
        "Comandante dos Bombeiros": r"comandante[-
]?(?:geral\s+)?do\s+corpo\s+de\s+bombeiros",
        "Chefe da Polícia Civil": r"(?:chefe|delegado[- ]?geral|diretor[-
]?geral)\s+da\s+pol[ii]cia\s+civil"
    }

    autoridades = []
    for nome, padrao in dicionario_autoridades.items():
        if re.search(padrao, bloco_competencia): autoridades.append(nome)

    return len(authoridades), ", ".join(authoridades)

# =====
# EXECUÇÃO DA PIPELINE DE RESGATE
# =====
print("1. Lendo PDFs e ativando Resgate 'Spaceless' para os Falsos
Negativos...\n")
pasta_colab = '.'

```

```

arquivos_pdf = [f for f in os.listdir(pasta_colab) if f.endswith('.pdf') and
'Constituicao_Estado_' in f]

resultados_finais = []

if arquivos_pdf:
    for arquivo in arquivos_pdf:
        uf_match = re.search(r'Constituicao_Estado_([A-Z]{2})\.pdf', arquivo)
        uf = uf_match.group(1) if uf_match else "Desconhecida"

        texto_pdf = extrair_texto_pdf(os.path.join(pasta_colab, arquivo))

        # 1. Tenta a via normal agressiva
        intensidade, lista = minerador_agressivo_padrao(texto_pdf)

        # 2. Se retornou 2 ou menos (sinal clássico de erro OCR), invoca o Modo
        Spaceless
        if intensidade <= 2:
            intensidade_sl, lista_sl = minerador_extremo_spaceless(texto_pdf)
            # Fica com o melhor resultado
            if intensidade_sl > intensidade:
                intensidade, lista = intensidade_sl, lista_sl + " (via
        Spaceless)"

        resultados_finais.append({
            'SG_UF': uf,
            'Intensidade_Foro_VD': intensidade,
            'Autoridades_Identificadas': lista
        })

    df_vd_definitiva =
pd.DataFrame(resultados_finais).sort_values('SG_UF').reset_index(drop=True)

    print("="*80)
    print("MINERAÇÃO FINALIZADA: Falsos Negativos Resgatados!")
    print("="*80)
    pd.set_option('display.max_colwidth', None)
    print(df_vd_definitiva)
else:
    print("Nenhum PDF encontrado.")

```

```

import pandas as pd
import numpy as np
import matplotlib.pyplot as plt
import seaborn as sns
import scipy.stats as stats

# -----
# 1. BASE DE DADOS CONCRETOS (Mapeamento 2024)
# -----

dados = {
    'SG_UF': [
        'AC', 'AL', 'AM', 'AP', 'BA', 'CE', 'DF', 'ES', 'GO', 'MA',
        'MG', 'MS', 'MT', 'PA', 'PB', 'PE', 'PI', 'PR', 'RJ', 'RN',
        'RO', 'RR', 'RS', 'SC', 'SE', 'SP', 'TO'
    ],
    'VD_Intensidade_Foro': [
        8, 8, 12, 9, 12, 11, 3, 6, 11, 6,
        10, 7, 5, 12, 9, 10, 12, 9, 12, 9,
        12, 11, 10, 6, 8, 7, 4
    ],
    'VI1_Transparencia_EBT': [
        6.67, 8.95, 7.25, 5.99, 7.23, 9.05, 9.15, 9.00, 9.08, 7.74,
        7.36, 9.64, 8.87, 7.47, 7.52, 9.40, 8.70, 7.87, 7.14, 8.80,
        8.80, 6.55, 9.29, 9.09, 7.03, 8.78, 8.53
    ]
}

```

```

],
'VI2_Eficacia_CLP': [
    42.10, 55.40, 48.20, 38.50, 51.30, 62.10, 75.40, 78.20, 70.10, 45.60,
    68.90, 65.40, 60.20, 49.80, 58.70, 52.30, 46.50, 80.50, 50.10, 53.20,
    56.80, 35.40, 72.30, 85.10, 47.90, 88.40, 54.20
],
'VI3_Fragmentacao_NEP': [
    9.29, 3.18, 7.20, 12.52, 10.42, 8.50, 7.10, 8.20, 9.10, 10.50,
    9.80, 8.40, 9.50, 11.20, 8.90, 9.70, 8.10, 9.40, 14.20, 8.60,
    8.30, 10.10, 9.20, 8.70, 7.50, 11.10, 9.00
]
]
}

df = pd.DataFrame(dados)

# -----
# 2. ANÁLISE ESTATÍSTICA (Correlações de Pearson)
# -----
print("="*60)
print(" RESULTADOS ESTATÍSTICOS: CORRELAÇÕES DE PEARSON")
print("="*60)

variaveis_independentes = [
    ('VI1_Transparencia_EBT', 'Transparência (EBT)'),
    ('VI2_Eficacia_CLP', 'Eficácia da Máquina (CLP)'),
    ('VI3_Fragmentacao_NEP', 'Fragmentação Partidária (NEP)')
]

for col, nome in variaveis_independentes:
    r, p = stats.pearsonr(df[col], df['VD_Intensidade_Foro'])
    print(f"{nome}:")
    print(f"    -> Coeficiente (r): {r:.3f}")
    print(f"    -> P-valor (p): {p:.3f}\n")

# -----
# 3. GERAÇÃO DE GRÁFICOS DE DISPERSÃO
# -----
sns.set_theme(style="whitegrid")
fig, axes = plt.subplots(1, 3, figsize=(20, 6), sharey=True)

for i, (col, nome) in enumerate(variaveis_independentes):
    ax = axes[i]
    sns.regplot(x=col, y='VD_Intensidade_Foro', data=df, ax=ax,
                color='black', scatter_kws={'alpha':0.6},
                line_kws={'color':'red', 'lw':2})

    # Adicionando as siglas dos estados
    for j in range(df.shape[0]):
        ax.text(df[col][j], df['VD_Intensidade_Foro'][j] + 0.2,
                df['SG_UF'][j], fontsize=9, alpha=0.8, ha='center')

    ax.set_title(f'Correlação: {nome}', fontsize=14, fontweight='bold')
    ax.set_xlabel(nome, fontsize=12)
    ax.set_ylabel('Intensidade do Foro (VD)' if i == 0 else '', fontsize=12)

plt.tight_layout()
plt.savefig('correlacoes_foro.png', dpi=300)
print("> Gráfico de dispersão gerado e salvo como 'correlacoes_foro.png'.\n")
plt.show()

# -----
# 4. PREPARAÇÃO PARA csQCA (Calibração e Tabela Verdade)
# -----
print("="*60)
print(" RESULTADOS csQCA: CALIBRAÇÃO E TABELA VERDADE")
print("="*60)

```

```

# Calculando medianas como ponto de corte (threshold)
med_vd = df['VD_Intensidade_Foro'].median()
med_vi1 = df['VI1_Transparencia_EBT'].median()
med_vi2 = df['VI2_Eficacia_CLP'].median()
med_vi3 = df['VI3_Fragmentacao_NEP'].median()

# Dicotomizando as variáveis (Conjuntos Nítidos / Crisp-sets)
# 1 = Alta (Acima/Igual à mediana), 0 = Baixa (Abaixo da mediana)
df['QCA_Y_Alto_Foro'] = (df['VD_Intensidade_Foro'] >= med_vd).astype(int)
df['QCA_X1_Transparencia'] = (df['VI1_Transparencia_EBT'] >= med_vi1).astype(int)
df['QCA_X2_Eficacia'] = (df['VI2_Eficacia_CLP'] >= med_vi2).astype(int)
df['QCA_X3_Fragmentacao'] = (df['VI3_Fragmentacao_NEP'] >= med_vi3).astype(int)

# Gerando a Tabela Verdade (Agrupando configurações)
cols_qca = ['QCA_X1_Transparencia', 'QCA_X2_Eficacia', 'QCA_X3_Fragmentacao']
tabela_verdade = df.groupby(cols_qca).agg(
    Casos=('SG_UF', lambda x: ', '.join(x)),
    Num_Casos=('SG_UF', 'count'),
    Y_Consistencia=('QCA_Y_Alto_Foro', 'mean')
).reset_index()

# Definindo se a configuração resulta em Y=1 baseado na maioria empírica
(consistência > 0.5)
tabela_verdade['Resultado (Y)'] = (tabela_verdade['Y_Consistencia'] >
0.5).astype(int)

print(tabela_verdade.to_string(index=False))
print("\nNota: Configuração [0, 0, 1] compele a 'tempestade perfeita' apontada no
artigo.")
print("=="*60)

# -----
# 5. EXPORTAÇÃO DOS DADOS PARA CSV
# -----

nome_arquivo = 'dataset_completo_foro_privilegiado.csv'
df.to_csv(nome_arquivo, index=False, sep=';', encoding='utf-8-sig')
print(f"\n=> Dataset completo exportado com sucesso: '{nome_arquivo}'")

# Snippet para download no Google Colab
try:
    from google.colab import files
    files.download(nome_arquivo)
    files.download('correlacoes_foro.png')
    print("=> Iniciando download dos arquivos (CSV e PNG) via Colab...")
except ImportError:
    print("=> O download automático funciona apenas no ambiente Google Colab.")
    print("=> Os arquivos estão salvos na pasta local (diretório de trabalho).")

```

Declaração de Uso de Inteligência Artificial

Em estrita observância às políticas de ciência aberta, integridade acadêmica e transparência adotadas pela Revista Pensar, o autor declara as condições e o escopo do emprego de ferramentas de computação inteligente neste estudo:

Ferramentas e Ambiente Técnico: O fluxo de trabalho computacional foi executado em ambiente Python (Google Colab), mobilizando bibliotecas especializadas em Processamento de Linguagem Natural (NLP) e mineração de dados textuais.

Etapa de Aplicação: A tecnologia foi utilizada exclusivamente na fase de coleta, triagem e extração de dados primários. O pipeline automatizado realizou uma varredura semântica exaustiva nos arquivos brutos das 26 Constituições Estaduais (ano-base 2024), inspecionando janelas de contexto de 5.000 caracteres configuradas em torno de termos-âncora jurídicos (como “competência originária”, “processar e julgar” e “Tribunal de Justiça”). Essa automação serviu para otimizar o ganho de escala e mitigar a perda de dados em incisos constitucionalmente distantes do caput normativo.

Supervisão Humana e Validação: Nenhuma etapa de redação textual, revisão de literatura, formulação de hipóteses ou interpretação dos modelos estatísticos e configuracionais (csQCA) utilizou ferramentas de IA generativa. Todo o output do filtro algorítmico de NLP foi submetido a uma auditoria integral e validação manual por codificação jurídica (hand-coding) realizada pelo autor, servindo o procedimento automatizado apenas como mecanismo de otimização de busca.

O autor assume integral e exclusiva responsabilidade científica, técnica e jurídica pela exatidão, originalidade e integridade de todo o conteúdo presente no manuscrito.

Declaração de Conflito de Interesses

O autor declara a total inexistência de quaisquer conflitos de interesses, sejam de ordem financeira, comercial, institucional, política ou pessoal, que possam ter influenciado, de forma direta ou indireta, a neutralidade da condução da pesquisa, a integridade da análise dos dados ou a redação do manuscrito submetido à Revista Pensar.

A presente investigação foi desenvolvida de maneira estritamente independente, fundamentando-se no escrutínio de textos constitucionais primários e em bases de dados públicas e de livre acesso (EBT/CGU, CLP e dados eleitorais).

Nenhuma entidade pública, privada ou agência de fomento com interesses específicos no desenho institucional do foro por prerrogativa de função exerceu qualquer ingerência ou papel deliberativo na formulação das hipóteses, no processamento metodológico (NLP e csQCA) ou na decisão de submissão deste artigo para publicação.