

Justiça ao nível da rua: A presença de promotores e o combate à corrupção

Guillermo Toral¹

Esta nota apresenta um resumo não técnico de um artigo de pesquisa intitulado *“Street-Level Rule of Law: Prosecutor Presence and the Fight against Corruption”* [“Justiça ao Nível da Rua: A Presença de Promotores e o Combate à Corrupção”].²

Apenas uma breve visão geral é apresentada aqui; veja o artigo para mais detalhes.³

PROMOTORES DE JUSTIÇA TÊM UM PAPEL CENTRAL NA FISCALIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E NO COMBATE À CORRUPÇÃO, em todo o mundo. No entanto, sabe-se pouco, de forma sistemática, sobre se e como esse trabalho de fato funciona. Os estudos existentes sobre promotores e corrupção tendem a olhar para dois cenários extremos: promotores nos Estados Unidos, escolhidos por critérios políticos ou eleitos por voto popular, ou promotores latino-americanos à frente de grandes operações de combate à corrupção, lideradas por um punhado de figuras muito visíveis. Sabemos pouco sobre o trabalho cotidiano da maioria dos promotores – aqueles que atuam localmente, fora da atenção mediática, no dia a dia da fiscalização municipal.

ESTE ARTIGO ARGUMENTA QUE O TRABALHO DE COMBATE À CORRUPÇÃO DOS PROMOTORES É MAIS EFICAZ QUANDO ESTÃO FISICAMENTE PRESENTES NOS MUNICÍPIOS QUE FISCALIZAM. Estar no território melhora o acesso dos promotores à informação sobre possíveis irregularidades – seja por meio de observação direta, seja porque cidadãos e servidores locais enfrentam menos custos para denunciar. A presença também fortalece a capacidade dos promotores de pressionar gestores públicos, tanto formalmente (a través de investigações, recomendações, acordos) quanto informalmente (por meio de reuniões, telefonemas, e-mails). Por fim, a presença aumenta a percepção de fiscalização entre os próprios gestores locais, que passam a acreditar que há uma probabilidade maior de que irregularidades sejam detectadas e punidas.

NO BRASIL, OS PROMOTORES ESTADUAIS GOZAM DE UM GRAU DE AUTONOMIA E DISCRICIONARIEDADE EXCEPCIONALMENTE ALTO, QUANDO COMPARADOS A PROMOTORES DE OUTROS PAÍSES. São selecionados por concurso público de alta exigência, tomam posse vitalícia após um período de estágio probatório, não podem ser removidos do cargo,

¹ Assistant Professor na IE University (Madrid, Espanha) e Faculty Affiliate no MIT GOV/LAB (Cambridge, EUA).

Site: www.guillermotoral.com
E-mail: guillermo.toral@ie.edu

² Este é um artigo ainda em desenvolvimento (*working paper*, versão de 5 de novembro de 2025), ainda não publicado em uma revista científica – os resultados podem mudar em versões futuras.

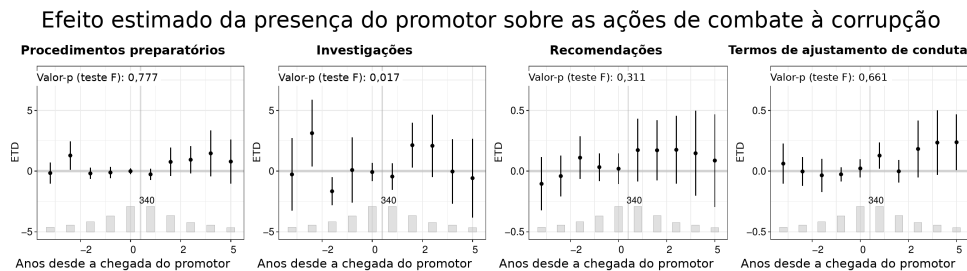
³ O artigo está disponível em https://www.guillermotoral.com/prosecutor_presence.pdf

avancam na carreira principalmente por antiguidade, e são proibidos de fazer política. Cada um dos 26 estados brasileiros organiza seu Ministério Público em comarcas – circunscrições territoriais que, em geral, correspondem a um município maior ou a um conjunto de municípios menores. A lei exige que o promotor resida na comarca onde atua, e isso costuma acontecer. Porém, por limitação de recursos humanos, nem toda comarca tem, a todo momento, um promotor efetivamente designado e presente; muitas ficam temporariamente cobertas “a distância” por um promotor de uma comarca vizinha.



Figura 1: Estados com dados sobre a presença de promotores incluídos nessa versão do artigo (cinza). A base cobre 17 dos 26 estados.

É EXATAMENTE ESSA VARIAÇÃO – COMARCAS QUE ORA TÊM, ORA NÃO TÊM UM PROMOTOR FISICAMENTE PRESENTE – QUE O ARTIGO UTILIZA PARA ESTIMAR O EFEITO CAUSAL DA PRESENÇA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. A ideia central é comparar o que acontece em um município antes e depois da chegada de um promotor, usando como referência outros municípios que ainda não receberam um promotor mas deveriam recebê-lo no futuro. O estudo reúne dados administrativos coletados diretamente dos sites de transparência dos Ministérios Públicos de 17 dos 26 estados brasileiros – cerca de 90% dos municípios e da população do país, mas *não* a totalidade do território nacional – entre 2006 e 2024, combinados com dados administrativos sobre emprego e gastos municipais e com dados de auditorias federais sobre corrupção.



OS RESULTADOS MOSTRAM QUE A CHEGADA DE UM PROMOTOR A UM MUNICÍPIO AUMENTA, DE FORMA CONSISTENTE, AS AÇÕES DE COMBATE À CORRUPÇÃO DIRECIONADAS À PREFEITURA (Figura 2). Em média, o número de procedimentos preparatórios sobe em 0,61, o de investigações cíveis em 1,03, o de recomendações formais em 0,18, e o de acordos extrajudiciais em 0,10 (todos com significância estatística a 1%). O aumento aparece logo após a chegada do promotor e se sustenta ao longo do tempo – não é apenas um impulso inicial – e desaparece quando o promotor deixa a comarca. Isto reforça que é de fato a presença física, e não outro fator, que explica o padrão.

Figura 2: Efeito estimado da chegada de um promotor a um município sobre as ações de combate à corrupção movidas contra a prefeitura: número de procedimentos preparatórios, investigações civis, recomendações formais e termos de ajustamento de conducta firmados com gestores locais. Cada ponto mostra o efeito estimado (ETD, “efeito do tratamento dinâmico”) para os anos antes e depois da chegada do promotor (ano 0), com o respectivo intervalo de confiança de 95%. As barras na parte inferior indicam quantos municípios sustentam cada estimativa.

A PRESENÇA DE UM PROMOTOR TAMBÉM MUDA AS DECISÕES DE CONTRATAÇÃO DE PESSOAL DA PREFEITURA, favorecendo o concurso público em detrimento da contratação temporária – uma modalidade que pesquisas anteriores mostram ser frequentemente usada para fins políticos (recompensar apoiadores, mobilizar eleitores, ou viabilizar coalizões na Câmara municipal). Municípios com um promotor presente têm, em média, uma participação do concurso público 1,6 ponto percentual maior entre as novas contratações, e uma proporção de servidores concursados 2,1 pontos percentuais maior no total do quadro de pessoal (Figura 3). O efeito sobre o estoque de servidores concursados cresce com o tempo, sugerindo que a mudança é persistente, e não um ajuste passageiro.

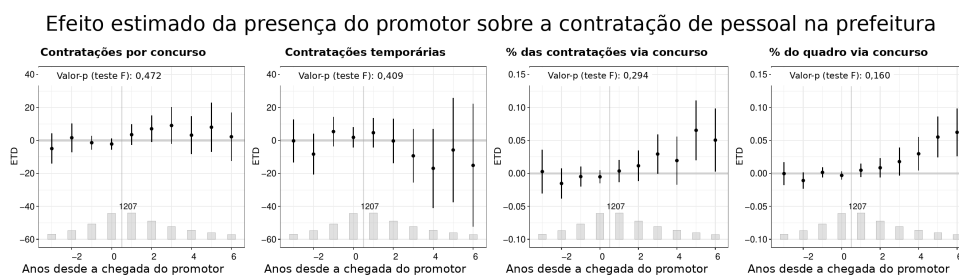


Figura 3: Efeito estimado da chegada de um promotor sobre a contratação de pessoal pela prefeitura: número de contratações por concurso público, número de contratações temporárias, e as respectivas participações no total de novas contratações e no quadro de pessoal. Mesma leitura da figura anterior.

A PRESENÇA DE UM PROMOTOR TAMBÉM ESTÁ ASSOCIADA A MENOS CORRUPÇÃO EFETIVAMENTE ENCONTRADA POR AUDITORES FEDERAIS. Comparando municípios auditados pela Controladoria-Geral da União que tinham, ou não, um promotor presente no ano da auditoria, a presença do promotor reduz em 0,23 ponto percentual a probabilidade de os auditores encontrarem um número elevado de irregularidades graves – uma redução equivalente a 0,45 desvio-padrão (estatisticamente significativa a 0,1%). Ao mesmo tempo, essa maior fiscalização não parece ter um custo em termos de paralisia administrativa: o estudo não encontra evidência de que a presença do promotor reduza a execução do orçamento municipal, contrariando um receio comum de que a pressão de instituições de controle leve a um “apagão das canetas” por medo dos gestores à fiscalização.

O ARTIGO COMPLEMENTA ESSAS EVIDÊNCIAS CAUSAIS COM SURVEYS ORIGINAIS E ENTREVISTAS EM PROFUNDIDADE COM PROMOTORES E POLÍTICOS. Entre elas está um levantamento com promotores do Ministério Público de São Paulo que atuam na área de patrimônio público, já reportado separadamente aos participantes – 51 respondentes, de um universo de cerca de 300, entre abril e outubro de 2025. Como mostra a Figura ??, os respondentes veem a cor-

rupção como um desafio central para a gestão municipal, apontam o uso político do emprego público como um problema recorrente, e atribuem ao Ministério Público um papel de destaque no combate a esses problemas.

ESSE MESMO LEVANTAMENTO TAMBÉM PERGUNTA SOBRE OS OBSTÁCULOS AO COMBATE À IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (Figura 4). A lentidão do Judiciário (49%) e a insuficiência de ferramentas legais (53%) são apontadas como obstáculo importante por parcelas maiores dos respondentes do que a existência de comarcas vagas, sem promotor (38%) – mas essa última parcela sobe para 55% entre promotores juniores, isto é, aqueles no início de carreira que têm maior probabilidade de atuar nas comarcas menores do interior, justamente as que mais impulsionam os resultados causais deste artigo. Além disso, 45% dos respondentes concordam muito com a afirmação de que o Ministério Público deveria expandir sua presença nos municípios do interior.

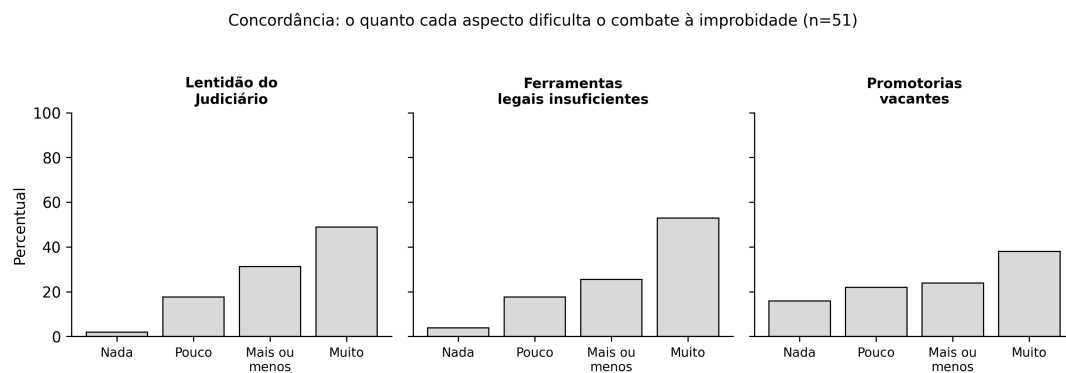


Figura 4: Grau de concordância de promotores do estado de São Paulo que trabalham com patrimônio público com três obstáculos ao combate à improbidade administrativa.

EM CONJUNTO, ESSAS EVIDÊNCIAS SUGEREM QUE PROMOTORES AUTÔNOMOS E PRESENTES NO TERRITÓRIO CONSEGUEM, DE FATO, MELHORAR A GOVERNANÇA LOCAL. Isso tem implicações práticas para quem pensa em políticas de combate à corrupção. Primeiro, fortalecer Ministérios Públicos autônomos pode ser uma forma eficaz de conter a corrupção local. Segundo, investir na descentralização territorial – garantir que comarcas do interior tenham, de fato, um promotor residente – pode gerar ganhos relevantes de efetividade, exatamente o tipo de expansão que os próprios promotores entrevistados dizem apoiar. De forma mais geral, o artigo sugere que a capacidade de instituições de controle não depende apenas de sua independência formal, mas também de sua capacidade relacional e de proximidade com o território que fiscalizam.