

A MESA DE DIÁLOGO PERMANENTE COMO ESTRATÉGIA DE ATUAÇÃO MINISTERIAL EFICIENTE

Autor: José Ourismar Barros de Oliveira

SÍNTESE DOGMÁTICA

A atuação extrajudicial tradicional do Ministério Público produz ineficiência estrutural: ciclos episódicos de ofícios recíprocos inadequados, procedimentos isolados sem sincronização com constrangimentos administrativos reais, falta de responsabilidade compartilhada entre instituições, conflitos não resolvidos e acesso meramente formal à justiça. A Mesa de Diálogo Permanente entre o Ministério Público e a Administração Pública Municipal de Martinho Campos constitui estratégia institucional que inverte essa lógica mediante separação qualificada de procedimentos complexos — aqueles que demandam entendimento aprofundado, solução criativa ou estruturada — e sua deliberação em encontros temáticos permanentes e estruturados onde, através de diálogo genuíno com representantes competentes presentes com poder decisório real, constroem-se soluções viáveis formalizadas em atas monitoradas sistematicamente. Fundamentalmente, a Mesa cria responsabilidade compartilhada (ownership) entre Ministério Público e Administração: ao participar genuinamente da construção da solução, com direito de questionar, sugerir alternativas e expor constrangimentos reais, a Administração desenvolve comprometimento visceral com a implementação, transformando conformidade formal e relutante em adesão substantiva e política. Em consequência, propõe-se que o Ministério Público do Estado de Minas Gerais reconheça a Mesa de Diálogo Permanente como estratégia de atuação capaz de auxiliar a atuação extrajudicial dos membros do Ministério Público, em especial nos procedimentos extrajudiciais de difícil solução.

1. O diagnóstico: ineficiência estrutural da atuação extrajudicial tradicional e o problema da ausência de responsabilidade compartilhada

A atuação extrajudicial clássica do Ministério Público em comarcas brasileiras segue padrão que se perpetua indefinidamente, produzindo uma dinâmica de baixa resolutividade e relação adversarial entre instituições. Recebe-se denúncia; instaura-se procedimento; envia-se ofício à Administração solicitando informações ou conformidade; aguarda-se resposta. A resposta frequentemente não vem, ou vem inadequada. Novo ofício é enviado. Silêncio novamente. O ciclo prolonga-se meses ou anos sem resolução real do conflito. Procedimentos terminam em arquivo pela prescrição, falta de resultado, ou judicialização — esta última custando recursos públicos substanciais ao Judiciário e muitas vezes não resolvendo o problema fundamental porque a decisão foi construída isoladamente, sem participação qualificada de quem deveria implementá-la.

O problema estrutural não reside na ausência de instrumentos jurídicos. O Ministério Público dispõe de ferramentas sofisticadas: recomendações formais, inquéritos civis, termos de ajustamento de conduta, ações civis públicas. O problema é anterior ao instrumental: é a falta de responsabilidade compartilhada entre as instituições. Quando o Ministério Público envia um ofício, a Administração recebe como imposição externa, não como oportunidade de participação. Não há espaço para que o gestor público contribua com conhecimento de constrangimentos reais, de viabilidade orçamentária genuína, de dinâmicas administrativas complexas. O Promotor, por sua vez, frequentemente não compreende — porque não interage — as realidades que impedem conformidade: limites orçamentários que não são desculpa, mas realidade factual; conflitos intersetoriais internos que fragmentam capacidades; dinâmicas políticas que viabilizam ou inviabilizam certas soluções. Resultado: duas instituições operando em silos verticais, sem sincronização, sem corresponsabilidade pela solução.

Nesse contexto, a "responsabilidade" fica nominal. A Administração é responsável formalmente por descumprir a lei; o Ministério Público é responsável formalmente por fiscalizar. Mas ninguém é verdadeiramente responsável pela transformação da realidade. Ninguém tem "ownership" — sentimento de pertencimento e comprometimento genuíno — sobre a solução. O conflito permanece, a população continua vulnerável, e ambas as instituições se frustram com ineficácia que nenhuma delas consegue sozinha reverter.

2. O conceito de responsabilidade compartilhada (ownership) como fundamento institucional

Responsibility (responsabilidade) e ownership (responsabilidade compartilhada ou pertencimento) são conceitos distintos em teoria organizacional. Responsabilidade é obrigação formal de prestar contas; é atribuída por norma. Ownership é comprometimento visceral com o resultado; é conquistado através de participação na construção da solução. Uma pessoa pode ser formalmente responsável por algo que não deseja; mas ownership exige que ela tenha participado da decisão sobre aquilo.

No contexto da atuação ministerial, a ausência de ownership produz conformidade formal e efetividade zero. A Administração cumpre a recomendação porque teme sanção, mas cumpre minimamente, sem qualidade, sem investimento genuíno. A população sofre com a solução pior que viável. Quando há ownership — quando a Administração participou da construção da solução, quando a reconhece como viável e própria — o cumprimento é qualitativo, é implementado com zelo, é integrado nas políticas públicas de forma estruturada.

O documento sobre legitimidade social menciona "compartilhamento de poder": a instituição não monopoliza as decisões "com base em sua interpretação isolada do que é certo, mas as compartilha com a comunidade. Compartilhar poder não é enfraquecer a instituição; é fortalecê-la". Esse princípio aplica-se igualmente à relação entre Ministério Público e Administração. Quando o Promoter compartilha poder decisório com o gestor municipal — não impõe, mas delibera conjuntamente — cria-se ownership. O gestor deixa de ser alvo de acusação e passa a ser parceiro. A solução resultante é viável, é sua, é defendida internamente no governo municipal com convicção.

3. A estrutura da Mesa de Diálogo Permanente: separação qualificada de procedimentos e deliberação temática

É nesse contexto que a Mesa de Diálogo Permanente operacionaliza inovação institucional fundamental. Não propõe que todo procedimento seja deliberado em mesa redonda — isso seria caótico. Propõe que procedimentos complexos, aqueles que demandam "entendimento mais aprofundado e solução criativa ou estruturada", sejam separados do fluxo ordinário e tratados mediante metodologia distinta.

O critério de separação é operacional: um procedimento é candidato a ser trazido à Mesa quando (1) envolve múltiplos setores da Administração, exigindo coordenação interna; (2) apresenta conflito entre o que a lei exige e o que a Administração consegue fazer nos prazos e orçamentos disponíveis, demandando negociação realista; (3) há reiterações estereis de ofícios sem produção de resultado; (4) requer criatividade — não há solução pronta, precisa-se construir em diálogo.

Exemplos concretos da terceira reunião de Martinho Campos (12 de março de 2026) ilustram: parcelamento irregular de solo envolvia ordenamento urbano, fiscalização, cadastro — exigia coordenação interna; loteamento com esgoto a céu aberto apresentava questão técnica de como notificar proprietários, viabilizar saneamento, em que prazos — exigia negociação; desassoreamento irregular demandava solução inovadora de recuperação ambiental — era questão criativa.

Procedimentos lineares permanecem no fluxo ordinário. Os complexos são separados e agendados para reunião temática.

4. Metodologia de deliberação: preparação prévia, presença qualificada, diálogo estruturado

A Mesa opera mediante metodologia precisa que garante que a deliberação seja genuína, não meramente formal. Realizam-se reuniões mensais, temáticas, organizadas por setores administrativos — saúde, educação, meio ambiente, urbanismo. Essa divisão temática permite que secretários competentes estejam presentes com conhecimento profundo e poder decisório real. Não é encontro consultivo; é deliberativo.

Crucialmente, há preparação prévia. A pauta — composta pelos procedimentos já separados — é elaborada pelo Ministério Público e encaminhada à Administração com antecedência de sete dias. Isso não é formalidade: permite que a Administração chegue informada, com dados, com possibilidade real de diálogo técnico qualificado. Cada questão é sintetizada de forma acessível.

Na reunião, cada procedimento é tratado um a um. Não há leitura mecânica de ofício. Há apresentação pelo Promoter do problema — contexto fático, violação de norma, interesse público, titulares afetados. Apresentação em linguagem acessível.

Aqui, a Administração tem espaço genuíno para questionar, sugerir alternativas, expor constrangimentos reais. "Esse saneamento demorará dois anos, não seis meses?"; "Essa questão envolve a Secretaria de Obras; precisamos de coordenação". Essas manifestações não são obstáculos ao diálogo. São subsídios essenciais para construir solução que seja eficaz e viável. É nesse momento que nasce a responsabilidade compartilhada: a Administração não apenas recebe ordem, participa.

5. Dinâmica de deliberação: do confronto para a cooperação deliberativa e a geração de ownership

O grande diferencial é o deslocamento paradigmático de relação. Não é confrontação — "eu tenho razão, vou fazer valer". É cooperação deliberativa. O Ministério Público reconhece que a Administração tem conhecimento local, experiência acumulada, compreensão de constrangimentos que a instituição, de fora, não acessa. A Administração reconhece que o Ministério Público traz perspectiva de direitos públicos, conhecimento jurídico, capacidade de fiscalização que coloca a questão em prioridade institucional.

Nessa dinâmica, soluções emergem que não seriam identificadas isoladamente. Sobre cães de rua, em vez de ordem simplista de "castrarem", a Mesa deliberou por "verificação de possibilidade de parcerias para castração" — reconhecendo que a solução técnica estava clara, mas era necessário explorar viabilidade. Sobre parcelamento irregular, em vez de judicialização automática, construiu-se alternativa de "Município apresentar proposta amigável de composição" — reconhecendo que há lotes já vendidos e a rescisão total pode gerar mais dano. Sobre empreendimentos sem licença ambiental, construiu-se "abertura de negociações para Termo de Ajustamento de Conduta com cronograma de regularização".

Nessas soluções construídas dialogicamente, surge *ownership*: o Município participou, reconhece como viável, defende internamente porque é sua. A solução não é imposta; é negociada. Não é fruto de poder dominante; é fruto de deliberação.

6. Formalização de compromissos e monitoramento: institucionalização da responsabilidade compartilhada

O resultado de cada deliberação é formalizado em atas circunstanciadas. Nelas constam: problema, discussões, compromissos, responsáveis, prazos, indicadores. Atas públicas, consultáveis, divulgáveis. Essa formalização cumpre funções múltiplas simultâneas.

Primeira, memória institucional: mudança de gestão não apaga compromisso. Continuidade administrativa é garantida.

Segunda, responsabilização positiva: a Administração sabe que será cobrada, em reunião futura, sobre cumprimento do que prometeu. Mas não é cobrada de forma punitiva — é cobrada no espaço dialogal da Mesa, onde podem explicar dificuldades, negociar ajustes, demonstrar boa-fé.

Terceira, transparência: comunidade pode saber o que está sendo feito, por quem, em que prazo. Exigir cumprimento com conhecimento de causa.

Na reunião temática seguinte, a Mesa retoma compromissos anteriores. "Como ficou aquele saneamento? Qual foi o progresso?" Essa retomada é demonstração de que a Mesa está atenta, que os compromissos não foram esquecidos, que o Ministério Público mantém vigilância ativa. Se houve cumprimento, formaliza-se. Se há dificuldades, discute-se: o que impediu? É factual ou retórica? É possível ajustar prazo mantendo compromisso? Se recalcitrância manifesta — desonestidade da Administração — aí sim, Promoter aciona instrumentos mais robustos: recomendação formal específica, abertura de inquérito, proposta de TAC com cláusulas estruturadas. Mas frequentemente, cumprimento ocorre porque solução foi viável e porque ambas instituições estão sincronizadas no objetivo.

A formalização e retomada sistemáticas institucionalizam *ownership*: não é mais episódio isolado, é processo permanente de construção e manutenção de responsabilidade compartilhada.

7. Eficiência administrativa como princípio constitucional operacionalizado

O princípio de eficiência (art. 37, CF/88) não é mero ideal gerencial. É mandamento constitucional que vincula toda administração — e por reflexão, Ministério Público como instituição essencial. Eficiência significa: produção de resultados relevantes com menor dispêndio de recursos institucionais.

A Mesa é eficiente porque reduz drasticamente iterações comunicativas. Procedimento que demandaria doze ofícios ao longo de ano é resolvido em uma reunião. Tempo de resolução passa de meses/anos para semanas/meses. Número de pessoas envolvidas reduz: em vez de ofícios fragmentados, há reunião integrada. Qualidade da solução melhora: porque construída em diálogo, enfrenta realidades. Adesão à solução é maior: porque Administração participou, tem *ownership*, está comprometida não formalmente mas politicamente.

Toda essa eficiência é constitucional. É cumprimento do mandamento de eficiência. Uma instituição que gasta recursos em ciclos estereis, que demora anos para resolver conflitos negociáveis em semanas, que judicializa questões consensualizáveis, não é eficiente — ainda que cumpra formalmente procedimentos. A Mesa reverte ineficiência. Operacionaliza eficiência como princípio constitucional vinculante.

8. Acesso à justiça redimensionado: da judicialização à resolutividade substantiva

Constituição Federal prescreve (art. 5º, XXXV): "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito". Historicamente interpretado como direito ao processo judicial — interpretação correta mas incompleta. Acesso à justiça é mais amplo: é possibilidade concreta de resolução de conflitos e tutela de direitos. Pode ocorrer judicialmente, mas também extrajudicialmente — e extrajudicialmente frequentemente é mais eficaz, rápido, menos custoso.

A Mesa operacionaliza concepção expandida de acesso à justiça. Quando conflito é resolvido consensualmente — porque Administração e Ministério Público, em diálogo, identificaram solução viável — o cidadão acessa justiça. Seu direito é tutelado. Sua demanda é respondida. Não demora anos em processo. Demora semanas/meses em deliberação temática. Justiça não é retardada; é antecipada.

Paralelamente, Judiciário não é congestionado com demandas estruturais que poderiam ter sido negociadas. Recursos limitados do Judiciário ficam disponíveis para casos que genuinamente exigem julgamento contencioso.

Além disso, Mesa garante acesso à justiça de forma substantiva, não apenas formal. Não é suficiente que cidadão tenha "direito" a saneamento; é preciso que o saneamento seja implementado. Não é suficiente que lei reconheça dever da Administração; é preciso que o dever seja cumprido. A Mesa, ao exigir cronogramas, responsáveis nomeados, indicadores de resultado, garante que acesso à justiça é efetivo — que tutela de direito é acompanhada de realização concreta.

9. A Mesa não elimina coercitividade: a otimiza estrategicamente

Objecção óbvia é que Ministério Público abdicaria de posição crítica, transformando-se em parceiro complacente. Objeção repousa em leitura equivocada. Mesa não elimina coercitividade; a otimiza estrategicamente.

Instrumentos coercitivos — recomendação formal, inquérito civil, ação civil pública — não desaparecem do arsenal ministerial. Deslocam-se estrategicamente. Passam a ser acionados quando via dialogal fracassa ou quando objeto é tão grave que não admite consenso. Administração sabe disso. Sabe que se não cumprir compromissos assumidos na Mesa, Ministério Público disporá desses instrumentos — que ata, violada, pode fundamentar inquérito, que compromissos formalizados violados podem suportar ação judicial posterior. Ameaça latente, nunca verbalizada agressivamente mas estruturalmente presente, cria incentivo poderoso para cumprimento.

Ao mesmo tempo, via consensual nunca é fraca. Soluções construídas na Mesa são formalizadas em atas públicas que valem como prova de falta de cumprimento. Atas podem ser usadas como fundamento para instrução de procedimentos posteriores. Se houver necessidade de judicialização, atas demonstram boa-fé do Ministério Público, tentativa genuína de negociação, tentativa séria de cooperação que foi desonrada pela Administração. Promoter não perde poder jurídico; apenas o exerce de forma mais inteligente.

De fato, coercitividade é potencializada quando suportada por tentativa séria de negociação formalizada. Um juiz observa que Ministério Público passou meses tentando ofícios recíprocos estéreis, depois "resolveu" processar — pode questionar diligência anterior. Mas se observa que Ministério Público instituiu mesa permanente de diálogo, que pauta foi preparada, que Administração foi ouvida, que alternativas foram discutidas, que compromissos foram formalizados e monitorados, e somente diante de desobediência manifesta o Ministério Público acionou instrumentos coercitivos — aí a posição judicial é muito mais forte. Há demonstração de razoabilidade, de tentativa genuína, de respeito ao outro lado mesmo mantendo vigilância crítica. A coercitividade resultante, se necessária, é mais legítima, mais eficaz.

10. A Mesa como prática de eficiência na rotina extrajudicial do Ministério Público

A Mesa de Diálogo Permanente representa, concretamente, uma prática de atuação que se revela extraordinariamente eficiente para a gestão da rotina extrajudicial do Ministério Público. Os membros que atuam em comarca, particularmente aqueles com atuação ampla em matérias de interesse público difuso e coletivo, enfrentam quantitativo volumoso de procedimentos extrajudiciais em estado de baixa resolutividade. A Mesa permite, primeiro, que esses procedimentos sejam classificados de forma racional: quais podem ser resolvidos mediante instrumento clássico isolado, quais demandam deliberação estruturada. Essa separação já reduz drasticamente o volume de procedimentos que demandam ciclos iterativos de comunicação.

Segundo, a Mesa produz ganho de tempo ministerial. Promoter que precisava dedicar meses a ofícios recíprocos agora dedica uma ou duas horas por mês à reunião temática, onde resolve múltiplos procedimentos simultaneamente. Tempo gasto em preparação de pauta é significativamente menor que tempo que seria gasto em ofícios individuais subsequentes. Secretaria do promoter é desobrigada de acompanhar ciclos de não-resposta, de registrar ofícios, de tentar contactos alternativos. Fluxo processual é linearizado.

Terceiro, a Mesa produz ganho de qualidade na atuação. O promoter, ao participar de deliberação qualificada com secretários competentes, aprende sobre as realidades administrativas, sobre viabilidades orçamentárias, sobre dinâmicas políticas. Esse conhecimento permite que, em futuras atuações, o promoter já antecipe constrangimentos e proponha soluções viáveis — ao contrário do modelo tradicional em que o promoter descobre limitações após meses de ofícios. Qualidade técnica das soluções melhora porque são construídas com conhecimento.

Quarto, a Mesa reduz procedimentos que terminam em arquivo ou que são judicializados por ineficiência extrajudicial. Procedimento que seria arquivado porque o promoter não conseguiu resultado agora é resolvido. Tempo que seria gasto com defesa em ação judicial é economizado. Relatório de desempenho do promoter melhora — taxa de resolutividade aumenta, taxa de judicialização reduz, tempo médio de resolução de procedimentos diminui. Mensurável, portanto.

Quinto, a Mesa permite que o promoter dedique tempo a questões verdadeiramente emergenciais, a violações graves que demandam resposta urgente. Se ciclos estéreis são eliminados pela via da Mesa, o promoter tem capacidade psicológica e temporal para enfrentar casos mais agudos com atenção qualificada. Distribuição de atenção ministerial torna-se mais racional.

CONCLUSÃO

A Mesa de Diálogo Permanente de Martinho Campos constitui modelo institucional de atuação ministerial que operacionaliza, simultaneamente, três princípios constitucionais fundamentais e complementares. Primeiro, o princípio de eficiência (art. 37, CF/88): ao separar procedimentos complexos, deliberá-los em encontros temáticos estruturados com presença qualificada, formalizar compromissos e acompanhá-los sistematicamente, a Mesa reduz drasticamente ciclos estéreis de comunicação, diminui tempo de resolução, melhora qualidade de soluções e otimiza investimento de recursos institucionais. Segundo, o direito de acesso à justiça (art. 5º, XXXV, CF/88): ao resolver consensualmente conflitos que poderiam demandar anos de litígio, a Mesa amplia concretamente a possibilidade de resolução de conflitos e efetiva tutela de direitos de forma rápida e substantiva, liberando recursos do Judiciário para questões que genuinamente exigem julgamento contencioso. Terceiro, o dever de efetividade ministerial (art. 127, CF/88): ao obrigar à retomada sistemática de compromissos, à avaliação de se direitos se realizaram, à reformulação se objetivos não foram alcançados, a Mesa garante que atuação do Ministério Público não é meramente formal, mas produz transformação real nas condições de vulnerabilidade.

Além disso, a Mesa operacionaliza princípio subjacente que integra esses três: o princípio de responsabilidade compartilhada (ownership). Ao disponibilizar espaço para que a Administração Pública participe da construção de soluções — não como alvo de acusação, mas como parceira na deliberação — a Mesa cria comprometimento genuíno das partes com a implementação. A Administração não apenas cumpre a lei porque teme sanção, mas porque a solução é sua, foi deliberada conjuntamente, é reconhecida como viável. Esse ownership transforma conformidade formal em adesão substantiva, conformidade em qualidade, cumprimento relutante em engajamento institucional.

Decisivamente, a Mesa constitui prática de atuação que auxilia membros do Ministério Público no desenvolvimento mais eficiente de sua rotina de trabalho afeta às atividades extrajudiciais. Ao separar procedimentos de acordo com complexidade, ao eliminar ciclos iterativos estéreis de ofícios, ao permitir deliberação simultânea com múltiplos atores competentes, ao formalizar compromissos e acompanhá-los sistematicamente, a Mesa reduz drasticamente o tempo que o promoter dedica a questões de baixa resolutividade, melhora a qualidade das soluções produzidas, aumenta a taxa de resolução extrajudicial, diminui judicialização por ineficiência processual, e permite que o membro ministerial dedique atenção prioritária a questões verdadeiramente emergenciais e graves. Trata-se, portanto, de prática recomendável não apenas por seu fundamento constitucional, mas por sua utilidade pragmática na efficientização da rotina ministerial.