

Bonelli: Decisão coordenada e simplificação do agir administrativo

O ano de 2021 trouxe mais um instituto jurídico para o Direito Administrativo brasileiro. Trata-se da decisão coordenada, inserida na Lei de Processo Administrativo Federal por meio da Lei nº 14.210/2021. Deve-se ao então senador Antonio Anastasia a iniciativa do projeto de lei que positivou em lei federal a possibilidade de decisão pela Administração Pública.



Nos últimos tempos, muitas normas foram editadas para

permitir que o administrador tenha melhores condições e efetivo suporte legal para se adaptar a necessidades que se apresentam nas repartições públicas. Nesse sentido, destacam-se: a reforma promovida na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb) pela Lei nº 13.655/2018, com a positivação de critérios consequencialistas em tomadas de decisão administrativa; medidas de racionalização, simplificação e desburocratização em procedimentos administrativos, nos termos da Lei nº 13.726/2018; e a análise do impacto regulatório na Lei nº 13.848/2019.

O contexto normativo construído pelos diplomas legais mencionados promove um melhor ambiente para decisões e refinamento nas escolhas públicas, especialmente em casos inusuais e difíceis. Para cenários em que a carga decisória de um processo administrativo é distribuída por vários agentes, a complexificação tende a aumentar ainda mais em função das diferentes visões dos envolvidos e pelos ruídos que podem prejudicar a comunicação entre os participantes.

O processo administrativo consiste no conjunto ordenado de trâmites e exigências legais posto pelo ordenamento jurídico para disciplinar o sequenciar de fatos e atos administrativos que envolvem a tomada de decisões pela Administração Pública [\[1\]](#). As regras que disciplinam o processo administrativo estabelecem a sucessão organizada de eventos e atos acessórios anteriores à conclusão administrativa.

No conceito de processo administrativo é possível identificar a sua nota característica de separação organizada de eventos no tempo e espaço. Firmar essa ideia é fundamental para compreender o caráter excepcional da decisão coordenada. Imaginar que a concentração de atos administrativos fosse a regra tornaria a Administração Pública um grande e confuso protocolo congestionado.

Por outro lado, o sequenciar de atos e fatos havidos na Administração Pública não pode perder de vista a necessidade de referibilidade efetiva com a realidade e a resolução de problemas que reclamam um agir estatal. Cenários de circularidade não propositiva em processos administrativos — autos sendo devolvidos, consultas protocolares e vazias, indicativas de ausência de compreensão do problema posto — certamente se distanciam dos objetivos que se espera da Administração. Do mesmo modo, em situações urgentes, a demora para conclusão do processo pode colocar em risco direitos e bens jurídicos relevantes. Para essas e outras situações, o legislador brasileiro optou pela decisão coordenada.

O recém acrescido artigo 49-A da Lei do Processo Administrativo Federal apresenta a decisão coordenada como um procedimento de simplificação de tomadas de decisão, em que se faculta a concentração de todos os envolvidos em um dado processo para que seja possível avaliar possibilidades de composições, superações de entraves e esclarecimentos necessários a um encaminhamento específico.

Da definição legal do instituto, destaca-se a simplificação do agir administrativo como elemento normativo para a compreensão do futuro da Administração Pública. A simplificação, enquanto diretriz, foi positivada no Direito Administrativo brasileiro com a Lei nº 13.726/2018, com o objetivo de conferir maior racionalidade, redução de custos e estabelecer uma rotina de revisão e criticidade a formalidades e exigências identificadas na prática de atos da Administração Pública. Trata-se de valor que orienta os gestores a atuarem em prol da diminuição da complexidade em ambientes de decisão, valorizando os contextos, evitando abstrações e desenvolvendo claras regras ao funcionamento das repartições públicas [2]. A decisão coordenada, em si, já representa, em algum nível, a concretização do mandamento de simplificação, uma vez que desponta como instrumento vocacionado a reduzir cenários de complexidade e de superação de determinados problemas de entendimento administrativo e de diálogos intersetoriais

Complementando a definição, o artigo 49-A, em seus incisos I e II, estabelece quatro requisitos para a instauração do procedimento de decisão coordenada. O primeiro deles é o envolvimento de três ou mais centros de decisão (setores, órgãos ou entidades). Observa-se a pouco usual menção a "setores" como participante do processo decisório. A positivação, no entanto, reforça a vocação da decisão coordenada de pontualmente afastar as finas e algumas vezes intransponíveis divisórias das repartições públicas, superando entraves em problemas complexos e pluritemáticos.

Exemplificando, tem-se as políticas de atenção a idosos, parcela da população que apresenta demandas setoriais plurais, como saúde, assistência social, alimentação e educação, especialmente para os que estão em contexto de vulnerabilidade. Estimular departamentos de uma mesma Administração Pública a reverem posições que não mais se adequem com alterações havidas em outros setores poderá garantir uma visão holística do problema, de modo a eleger prioridades em uma determinada política pública plurissetorial e pluritemática, considerando a escassez de recursos e de servidores [3].

O segundo requisito é a relevância da matéria. Conceito aberto, a caracterização de um assunto como relevante impõe um ônus argumentativo ao administrador para densificar nos casos concretos a importância de se instaurar o procedimento de decisão coordenada.

Quanto ao terceiro requisito, o legislador aponta que a discordância a ensejar a coordenação será a que impuser ônus à célere conclusão do processo administrativo. Em relação a esse ponto, já se percebem notas críticas à decisão coordenada, no sentido de que, ao contrário do que promete, ela impõe uma maior morosidade aos processos administrativos. O fundamento básico da observação está no apontamento de que, diante de uma discordância específica entre centros de decisão, a instauração da decisão coordenada representará uma nova etapa processual, resultando em lentidão administrativa [\[4\]](#).

A par da compreensível e relevante preocupação, duas observações devem ser feitas. A primeira é no sentido de que a instauração de um procedimento incidental pode, sim, representar um ganho de celeridade. Basta imaginar um cenário de circularidade processual, com autos sendo devolvidos para atender questionamentos mal feitos e respondidos de forma lacônica. A decisão coordenada e sua vocação para a consensualidade e para o estreitamento de agentes públicos distanciados pode interromper esse ciclo vicioso. A segunda reflexão demanda a compreensão da comum multiplicidade de processos administrativos com o mesmo objeto, como as demandas envolvendo direitos dos servidores públicos. O alinhamento de perspectivas e expectativas dentro da Administração em um determinado processo paradigmático tem o condão de ser replicado em outros semelhantes. A celeridade ganha, nesse caso, é sistêmica, escalável e efetivamente atenderá ao interesse público globalmente considerado.

Finalmente, o requisito da compatibilidade da decisão coordenada com a natureza do objeto e com a legislação pertinente figura como relevante exigência, verdadeiro alerta do legislador para evitar que a inovação seja utilizada em processos decisórios com o escopo de forçar um determinado encaminhamento administrativo, enviesadamente escolhido. Basta imaginar uma situação em que uma das autoridades envolvidas seja dotada de influência ou prestígio, e identifique, na concentração de atos, uma possibilidade de pressão ou até mesmo assédio para que órgãos discordantes alinhem suas manifestações ao que lhe interessa.

Há de se rememorar que a separação dos atos e o natural distanciamento de gabinete dos envolvidos, regra do processo administrativo, não existe desmotivadamente, representando claro prestígio à organização administrativa, a procedimentalização do agir administrativo e ao princípio da impessoalidade. Não se revela factível ou eficiente que todas as fases, expedientes e envolvidos nos processos administrativos sejam concentrados num único evento processual, resumindo a Administração Pública a uma fábrica de *brainstormings*. A decisão coordenada deve ser compreendida como medida excepcional a demandar uma fundamentada razão para ser aplicada, qual seja, a identificação de um entrave superável entre os agentes decisores para consecução de um fim público específico e legalmente alinhável.

Concluindo o artigo 49-A, o parágrafo sexto apresenta situações em que a decisão coordenada não poderá ser utilizada, como nos processos licitatórios, os relativos a poder sancionatório e nos que estejam envolvidas autoridades de poderes distintos. Em relação à redução legal do âmbito de aplicação da decisão coordenada, destacam-se críticas fundadas, especialmente na identificação de experiências atuais de procedimentos de concertação e cooperação relativos aos temas afastados legalmente [\[5\]](#).

Dando sequência, identifica-se a exigência estabelecida no artigo 49-E para que os órgãos envolvidos no processo decisório apresentem documentos com os pontos que ensejaram a instauração do procedimento de decisão coordenada. Essa medida tem o claro intuito de fazer com que o ambiente criado com a decisão coordenada seja de amplo, profundo e efetivo debate dentro da Administração Pública, para se alcançar um consenso ou delinear claramente as divergências.

Em complemento, o artigo 49-F estabelece que as situações de dissenso entre os envolvidos deverão ser postas de forma clara e fundamentada. As resistências apresentadas pelos órgãos envolvidos não podem resumir-se a negativas genéricas, exigindo do discordante a consignação de razoáveis fundamentos para divergir do alinhamento pensado para a decisão coordenada.

A limitação à apresentação de matérias estranhas ao objeto da convocação, contida no parágrafo único do artigo 49-F, tem o objetivo de garantir que o procedimento seja propositivo, resolvendo de modo simplificado problemas passíveis de composição. Um encaminhamento conclusivo, um desfecho administrativo específico, é melhor que um cenário de indefinição. Logo, a limitação aos temas pertinentes ao debate tem uma razão de ser.

O último artigo relativo à decisão coordenada é o 49-G, que trata do principal documento produzido pela decisão coordenada, qual seja a ata. Na ata serão consolidadas as contribuições de cada um dos órgãos ou entidades que participaram do procedimento, com as conciliações alcançadas e as discordâncias não superadas.

Caso se atinja a plena concordância entre os convocados ao procedimento, o processo se encerra, aglutinando todas as fases abreviadas. O consenso entre os envolvidos no procedimento resultará na edição de um ato unitário, de autoria e conteúdo complexo, consistindo numa decisão positiva coletiva, apta a abarcar temas gerais (a promover a uniformização de todos os envolvidos) e temas especiais (relativos a competência de cada instância decisória) estampados na ata-decisão [\[6\]](#). Em caso de parcial concordância ou nenhum avanço nas fases de discussões, a ata contemplará o que se concordou e cada uma das decisões contrárias, com seus respectivos fundamentos.

Do que foi exposto, conclui-se que o objetivo da decisão coordenada é permitir a efetiva participação de todos os envolvidos no processo de tomada de decisão, concentrando-se as diversas fases em uma, de modo a não apenas acelerar o procedimento, mas alcançar unidade nos encaminhamentos administrativos antecedentes à decisão final. Instala-se um ambiente de experimentação administrativa e incrementam-se os níveis de diálogo e legitimidade democrática, possibilitando a diminuição dos conflitos entre órgãos decisores e os custos decorrentes da circularidade processual. O fim maior é favorecer soluções consensuais dentro da Administração Pública, o que é excelente.

Como todo instituto novo, é difícil avaliar se e quando a decisão coordenada entrará efetivamente na rotina dos responsáveis pela instauração, instrução e conclusão dos processos administrativos. As profundas alterações operadas pela reforma legislativa que atualizou a Lindb em 2018 ainda estão sendo assimiladas e resistidas pelos administradores e juristas (isso quando não permanecem desconhecidas). De todo modo, trata-se de mais uma tentativa do legislador em conferir novas formas de abordagem a velhos problemas.

Referências bibliográficas

MODESTO, Paulo. Decisão coordenada: experimentação administrativa processual. Consultor Jurídico, 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-dez-02/interesse-publico-decisao-coordenada-experimentacao-administrativa-processual>. Acesso em 17 de dezembro de 2021

MOREIRA, Egon Bockmann. Breves notas sobre a "decisão coordenada". Jota. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/breves-notas-sobre-a-decisao-coordenada-04102021>. Acesso em: 17 dezembro de 2021

MOTTA. Fabrício. Decisão coordenada: a boa novidade. Consultor Jurídico, 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-out-21/interesse-publico-decisao-coordenada-boa-novidade>. Acesso em 17 de dezembro de 2021

SAAD, Amauri. As decisões coordenadas na Lei nº 14.201/2021. Consultor Jurídico, 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-out-14/amauri-saad-decisoes-coordenadas-lei-142102021>. Acesso em 17 de dezembro de 2021

SUNDFELD, Carlos Ari. Direito administrativo para céticos. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2014

SUNSTEIN, Cass R. Simpler: the future of government. Nova York: Simon & Schuster, 2013

[1] SUNDFELD, Carlos Ari. Direito administrativo para céticos. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 299.

[2] SUNSTEIN, Cass R. Simpler: the future of government. Nova York: Simon & Schuster, 2013. p. 12

[3] MOTTA. Fabrício. Decisão coordenada: a boa novidade. Consultor Jurídico, 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-out-21/interesse-publico-decisao-coordenada-boa-novidade>. Acesso em 17 de dezembro de 2021

[4] SAAD, Amauri. As decisões coordenadas na Lei nº 14.201/2021. Consultor Jurídico, 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-out-14/amauri-saad-decisoes-coordenadas-lei-142102021>. Acesso em 17 de dezembro de 2021.

[5] MODESTO, Paulo. Decisão coordenada: experimentação administrativa processual. **Consultor Jurídico**, 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-dez-02/interesse-publico-decisao-coordenada-experimentacao-administrativa-processual>. Acesso em 17 de dezembro de 2021.

[6] MOREIRA, Egon Bockmann. Breves notas sobre a "decisão coordenada". Jota. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/breves-notas-sobre-a-decisao-coordenada-04102021>. Acesso em: 17 dezembro de 2021

Date Created

06/01/2022