

COORDENAÇÃO:

ANTONIO DO PASSO CABRAL

JOSÉ VICENTE SANTOS DE MENDONÇA

# Decisão Administrativa Coordenada

*Reflexões sobre o art. 49-A  
e seguintes da Lei n. 9.784/99*

2022

 EDITORA  
JusPODIVM  
[www.editorajuspodivm.com.br](http://www.editorajuspodivm.com.br)

.....

# DECISÃO ADMINISTRATIVA COORDENADA: LIMITES E IMPOSSIBILIDADES DA LEI NA COORDENAÇÃO DE DECISÕES ADMINISTRATIVAS<sup>1</sup>

JOSÉ VICENTE SANTOS DE MENDONÇA

Professor de Direito Administrativo da UERJ.

**Sumário:** 1. Introdução. 2. O passado dos deveres de coordenação. 3. As dificuldades da coordenação administrativa. 4. Exercícios exegéticos em torno das alterações ao art. 49 da Lei Federal 9.784/99. 5. Encerramento. Referências.

## 1. INTRODUÇÃO

Decisões públicas devem ser tomadas de modo coordenado. A lei pode desempenhar papel relevante ao estruturar tal dever. A recente alteração da lei de processo administrativo federal veio a calhar. Embora sejam frases confortáveis, a verdade não é tão singela. Nem sempre uma coordenação pública absoluta deve ser perseguida, e a lei não possui papel tão relevante junto à coordenação administrativa. A alteração legal, conquanto positiva, não auspícia, por si só, grandes revoluções. Eis a conclusão do artigo.

---

1. Agradeço a Ana Calil, Stela Porto e André Tosta pela leitura de versão anterior do trabalho e formulação de sugestões. A base do texto é a apresentação que fiz no seminário "Decisão Administrativa Coordenada", realizado na UERJ no ano de 2021.

Mas, até chegar lá, o texto percorrerá o roteiro a seguir: afora esta introdução, o próximo tópico (item 2) recupera a história recente para buscar exemplos de deveres legais de coordenação administrativa. A seguir, o estudo comentará algumas das dificuldades com que se defronta tanto um dever legal quanto a própria ideia de coordenação decisória (item 3). O item 4 realiza exegese, espera-se que não óbvia, das normas recentes. O texto se encerra com alguns parágrafos de reflexão.

## 2. O PASSADO DOS DEVERES DE COORDENAÇÃO

A ideia de impor um dever de coordenação administrativa não é nova. Todas as reformas administrativas do século XX tocaram no ponto<sup>2</sup>. Claro que uma coisa é estabelecer dever genérico de coordenação ou criar um órgão coordenador; outra é entrar em detalhes sobre a estrutura e a forma da decisão, como faz a alteração legal<sup>3</sup>.

A reforma do final dos anos 30, do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP –, reforçou a ideia de "Central de Compras" da administração federal. Aliás, o DASP era composto por divisões, sendo uma delas a Divisão de Organização e Coordenação (art. 3º do Decreto-lei 579/38<sup>4</sup>).

A reforma administrativa trazida pelo Decreto-lei 200/67 afirma, desde logo, que um dos princípios fundamentais das atividades da administração federal, junto à descentralização, é a

- 
2. A coordenação também possui frequência na literatura especializada de Direito Administrativo. V., por ex., CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 27a ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 458.
  3. Para os fins do texto, por questão de simplicidade, tratar-se-á as noções de atuação e de decisão de modo indistinto. Naturalmente, em termos analíticos, decidir e atuar não são sinônimos, e é possível atuar de modo coordenado mas decidir de forma descoordenada e vice-versa.
  4. Art. 3º O D. A. S. P. será constituído das seguintes Divisões: (...) Divisão de Organização e Coordenação (D. C.).

coordenação (art. 6º, II<sup>5</sup>)<sup>6</sup>. O decreto da reforma de Castello Branco possui capítulo dedicado ao tema (o capítulo II). O art. 8º impõe a realização de reuniões sistemáticas e a existência de comissões de coordenação nos diversos níveis da hierarquia administrativa<sup>7</sup>. O art. 8º, par. 3º, fala em "soluções integradas" antes da apresentação de propostas ao Presidente da República, o que se obteria por meio de "consultas e entendimentos"<sup>8</sup>.

A reforma gerencial dos anos 90 não trouxe, nas emendas à Constituição da República, deveres explícitos de coordenação. Contudo, a eficiência administrativa, que, a partir de então, tornou-se princípio constitucional, pressupõe algum nível de coordenação<sup>9</sup>.

- 
5. Art. 6º As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais: I – Planejamento. II – Coordenação. III – Descentralização. IV – Dele-gação de Competência. V – Controle.
  6. "A sua principal diretriz era a descentralização, mais exatamente a desconcentra-ção das atividades da administração direta no sentido de expandir a intervenção estatal na vida econômica e social, em contexto da política desenvolvimentista e da expansão econômica em curso. A palavra de ordem era flexibilização gerencial no planejamento, na coordenação e no controle, em especial nos órgãos da adminis-tração indireta." Desigualdades: a dimensão esquecida nas reformas administrativas no Brasil. CAVALCANTE, Pedro; PIRES, Roberto. In: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; SILVA, Mauro Santos (Orgs.) *Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e de-safios*. Rio de Janeiro: IPEA, 2020. p. 58.
  7. Art. 8º As atividades da Administração Federal e, especialmente, a execução dos planos e programas de governo, serão objeto de permanente coordenação.
  8. Art. 8º. (...) § 3º Quando submetidos ao Presidente da República, os assuntos de-verão ter sido previamente coordenados com todos os setores nêles interessados, inclusive no que respeita aos aspectos administrativos pertinentes, através de con-sultas e entendimentos, de modo a sempre compreenderem soluções integradas e que se harmonizem com a política geral e setorial do Governo. Idêntico procedi-mento será adotado nos demais níveis da Administração Federal, antes da submis-são dos assuntos à decisão da autoridade competente.
  9. De nosso histórico estão excluídas alterações constitucionais ou infra que impuse-ram ou estruturaram coordenações setoriais. Em todo caso, impõe-se destacar, por exemplo, o Sistema Único de Saúde e do Sistema Único de Assistência Social, exem-plos de coordenação multinível federativa. V. BICHIR, Renata. *Agendas de reformas e descentralização de políticas: um balanço das trajetórias da saúde e da assistência*

Deveres de coordenação vêm aparecendo em normais jurídicas mais recentes. A medida provisória que instituiu o Programa de Parcerias de Investimentos, o PPI, a MP 727/16, depois convertida na lei n. 13.334/16, impunha, em seu art. 18, dever de os órgãos públicos federais atuarem de modo conjunto e com eficiência na elaboração e execução dos projetos a que se referia<sup>10</sup>. A MP adotou, na busca do entrosamento de órgãos e entidades, o clássico formato da convocação/reunião. O próprio art. 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, quando estatui o dever de as autoridades públicas atuarem para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, sugere um dever de coordenação<sup>11</sup>.

Pois bem: se deveres de coordenação frequentam nossa legislação há tanto tempo, supõe-se que a necessidade continue existindo. Então vem a pergunta: por que é tão difícil coordenar?

### 3. AS DIFICULDADES DA COORDENAÇÃO ADMINISTRATIVA

A ciência política e as teorias da administração oferecem sugestões acerca das dificuldades na estruturação de ações coordenadas. É possível analisá-las à luz de nossa experiência político-administrativa. Uma lista não exaustiva poderia indicar o seguinte: (a) o número de órgãos com competência decisória; (b) a heterogeneidade de suas missões e funções; (c) sua instabilidade;

---

social. In: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; SILVA, Mauro Santos (Orgs.) *Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios*. Rio de Janeiro: IPEA, 2020.

10. Com a conversão, o art. 18 foi reproduzido no art. 17 da lei 13.334/16: Art. 17. Os órgãos, entidades e autoridades estatais, inclusive as autônomas e independentes, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com competências de cujo exercício dependa a viabilização de empreendimento do PPI, têm o dever de atuar, em conjunto e com eficiência, para que sejam concluídos, de forma uniforme, econômica e em prazo compatível com o caráter prioritário nacional do empreendimento, todos os processos e atos administrativos necessários à sua estruturação, liberação e execução.
11. Art. 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas.

(d) a concorrência por recursos limitados; (e) a percepção de que a contribuição para o resultado final é baixa. Analise-se cada uma.

(a) É elevado o número de órgãos e entidades, na administração federal, com competência decisória sobre um mesmo assunto. A técnica das competências comuns, adotada na Constituição e na normatividade infraconstitucional, representa *trade-off* entre diversidade e descoordenação. Se se amplia o escopo da análise até os níveis infranacionais, os números serão impressionantes: milhares de municípios<sup>12</sup>, vinte e seis estados e um distrito federal, centenas de milhares de órgãos e entidades públicas<sup>13</sup>. O ditado "cada cabeça, uma sentença" sinaliza o risco de desacordo trazido pelo número de decisores. Esta é a razão macro de que derivam as demais dificuldades.

(b) Mas, se há muitos órgãos e entidades com capacidade jurídica e administrativa para tomar decisões, isso não seria problema se fossem parecidos ou próximos. Nem sempre é o caso. Alguns foram explicitamente desenhados com missões institucionais contrapostas (ex., Ministério do Meio Ambiente e Ministério da Indústria) ou funções administrativas que os colocam, por vezes, em linhas de tensão (ex., Petrobras, a empresa regulada, e Agência Nacional do Petróleo, a agência reguladora). Busca-se representatividade, *accountability* e incremento epistêmico em razão da diversidade; o custo vem em discordância e em tempo. O dever de coordenação administrativa, por vezes, reduz-se ao arbitramento, por parte de órgão superior (v.g., Casa

---

12. Mais precisamente, 5.570. A informação foi obtida no portal do IBGE. Acessível em: <<<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>>>. Acesso em: 6 de abril de 2022.

13. Para fins ilustrativos, há 28 órgãos da Administração Federal direta, 124 autarquias e 43 fundações públicas. A informação foi obtida no site do Ministério da Economia. Acessível em: <<<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/gestao/estruturas-organizacionais>>>. Acesso em: 6 de abril de 2022.

- Civil), entre vencedores e vencidos. A heterogeneidade radical pode levar à impossibilidade, teórica e logo prática, de espaços de acordo e de pontos médios de consenso.
- (c) Há muitos decisores, que nem sempre estão ou poderiam estar alinhados. Porém, cogite-se que se chegou a acordo. Ora, como há muita mudança na administração federal, nem sempre há como se ter certeza de sua perenidade; novas agendas políticas podem implicar novas agendas administrativas ou setoriais, e acordos, mesmo entre órgãos e entidades públicas, podem durar o tempo do mandato de seus fiadores na alta administração.
- (d) Os muitos agentes decisores, que por vezes estão ou se colocam em posições descoincidentes, e que nem sempre são capazes de honrar, no tempo, acordos, estão, desde sempre, disputando orçamento público e prestígio. Por vezes, o desacordo é estratégia para se chamar atenção à importância do órgão: quem diz "não" convida à negociação, ao ataque ou à adulação – mas jamais passa despercebido<sup>14</sup>. Embora seja possível buscar captar a atenção social difusa por meio de estratégias não-agonísticas, é plausível supor que o ataque possa render dividendos imediatos. Dizem que um mau acordo é melhor do que uma boa briga – exceto quando o resultado importa menos do que chamar atenção para o quão *bom lutador* você é.
- (e) Existe, ainda, a percepção, por parte de alguns decisores, de que a contribuição para o resultado pode ser tão baixa que não justifique o esforço de coordenação. Isso é especialmente destacado em casos com vários decisores competentes, mas cuja ambiência possui agentes com acesso à informação e/ou capacidade de análise muito desiguais.

---

14. O ponto foi por nós desenvolvido em palestra no BNDES. Ela pode ser acessada por meio do seguinte link: <<<https://www.youtube.com/watch?v=IPzVRURTsuM>>>. Acesso em: 6 de abril de 2022.

Do que se comentou até agora, vê-se que nenhuma das dificuldades de coordenação decorre (i) da ausência de norma que imponha o dever de coordenar, (ii) da falta de compreensão sobre os efeitos positivos da coordenação, (iii) da ausência de processo que estruture a coordenação. Sendo assim, embora reafirmar o dever de coordenar ou estruturar um processo de coordenação seja marginalmente positivo, não é isso que irá garantir a coordenação.

Na verdade, a coordenação exige fatores propiciatórios menos formais: é preciso que os atores percebam ganho ou perda individual na atuação coordenada; é preciso buscar algum nível de estabilidade junto aos decisores (até porque *players* repetidos tendem a cooperar mais); pode-se alegar, também, que alguma redução no número de órgãos ajude na cooperação<sup>15</sup>.

De parte isso, há fatores antiooperação inevitáveis, como o desenho relativamente antagônico de funções e de missões institucionais, desigualdades fáticas e competição por recursos e prestígio. Qualquer estratégia de cooperação deve levar tais dados em consideração, inclusive porque há virtudes na descoordenação – tais como a existência de controle (se controlador e controlado estão absolutamente coordenados, o controle pode ser uma farsa), a experimentação (só há experiências na diversidade) e a redução no custo do erro (se todos estão coordenados em direção a uma decisão errada, o custo do erro é muito alto<sup>16</sup>). Sem falar que ninguém quer a coordenação das tiranias ou o consenso dos amedrontados.

---

15. O tratamento clássico está em OLSON, Mancur. *The logic of collective action*. Cambridge: Harvard University Press, 2009.

16. Um dos maiores exemplos de sistemas descoordenados *por design* é o sistema de justiça, com no mínimo duas instâncias decisórias. Caso se busque a coordenação pela coordenação, haver-se-ia que abolir ou limitar ao extremo as possibilidades de recursos judiciais. Valeria à pena? A opinião da maioria dos países civilizados é de que não.



A coordenação é antes fenômeno social complexo, que decorre de ajustes de expectativas em razão de interações frequentes, do que uma realidade que possa ser inteiramente conformada por um dever legal. O que a lei impõe é a formalização de uma decisão coordenada, mas a decisão administrativa coordenada está além ou aquém de qualquer lei.

Ainda assim, agora termos normas jurídicas. Interpretemo-las.

#### 4. EXERCÍCIOS EXEGÉTICOS EM TORNO DAS ALTERAÇÕES AO ART. 49 DA LEI FEDERAL 9.784/99

A lei n. 14.210, de 30 de setembro de 2021, introduziu os arts. 49-A a 49-G na lei federal n. 9.784/99. A lei de processo administrativo federal, cujo projeto de lei foi aprovado, sem qualquer mudança advinda do processo legislativo, e que sofreu poucas alterações até hoje – apenas duas<sup>17</sup> –, veio a receber sua terceira no final de 2021. Trata-se de alteração que busca regular a chamada "decisão coordenada" na administração pública federal.

Chama a atenção, de início, o caráter regulamentar das normas, focadas no procedimento da decisão, e que, em certo sentido, colocam-se em contraste com o tom principiológico e minimalista da lei 9.784/99. Nem o minimalismo ou o maximalismo são técnicas boas ou ruins em abstrato; dependem dos propósitos do legislador e de sua visão em relação aos objetivos da lei. Mas uma coisa é certa: regular detalhes leva à necessidade de ajustes mais frequentes. Como, no presente momento, discute-se reforma

---

17. Até a lei 14.210/21, a lei do processo administrativo federal só havia sido alterada para a inclusão da preferência na tramitação processual do maior de 60 anos ou portador de doenças físicas ou mentais (lei n. 12.008/2009), e para acolher o regime das súmulas vinculantes do STF (lei n. 11.417/2006). Desenvolver em MENDONÇA, José Vicente Santos de; CALIL, Ana Luiza. O discreto charme da Lei de Processo Administrativo Federal: sobriedade, generalidade, uniformidade federativa e imutabilidade nos vinte anos da lei n. 9.784/99. In: BITENCOURT NETO, Eurico; MARRARA, Thiago. (Org.). *Processo Administrativo Brasileiro: estudos em homenagem aos 20 anos da Lei Federal de Processo Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2020, pp. 263-277.

ampla do processo administrativo federal<sup>18</sup>, talvez a mudança sinalize nova macro-orientação. A ver.

Dito isso, destaquemos um primeiro ponto: decisão coordenada não é decisão conjunta. Decisão conjunta é decisão tomada por dois ou mais órgãos num ato único. Decisão coordenada é a decisão conjunta que se estrutura de modo dialogal. Nem toda decisão conjunta é coordenada, embora toda decisão coordenada seja, antes, decisão conjunta.

Quanto ao conteúdo propriamente dito do procedimento estabelecido pela lei, trata-se da formalização de reunião deliberativa entre agentes interessados, com a conclusão dos trabalhos materializada na forma de ata (art. 49-G<sup>19</sup>). O modelo de reuniões não é novo na administração pública federal, como se viu desde as "reuniões de chefia" do decreto-lei 200/67.

O art. 49-A menciona que, sempre que justificável pela relevância da matéria ou discordância prejudicial à celeridade do processo administrativo, decisões que envolvam três ou mais setores, órgãos ou entidades *poderão* ser tomadas mediante decisão coordenada<sup>20</sup>. Órgãos são centros de competência despersonalizados, setores são divisões administrativas, entidades são pessoas

- 
18. Ao momento em que escrito o texto encontrava-se atuando uma Comissão de Juristas destinada a formular propostas em relação à modernização da lei de processo administrativo e encaminhá-las ao Senado.
  19. Art. 49-G. A conclusão dos trabalhos da decisão coordenada será consolidada em ata, que conterá as seguintes informações: I – relato sobre os itens da pauta; II – síntese dos fundamentos aduzidos; III – síntese das teses pertinentes ao objeto da convocação; IV – registro das orientações, das diretrizes, das soluções ou das propostas de atos governamentais relativos ao objeto da convocação; V – posicionamento dos participantes para subsidiar futura atuação governamental em matéria idêntica ou similar; e VI – decisão de cada órgão ou entidade relativa à matéria sujeita à sua competência.
  20. Art. 49-A. No âmbito da Administração Pública federal, as decisões administrativas que exijam a participação de 3 (três) ou mais setores, órgãos ou entidades poderão ser tomadas mediante decisão coordenada, sempre que: I – for justificável pela relevância da matéria; e II – houver discordância que prejudique a celeridade do processo administrativo decisório.

jurídicas integrantes da administração pública federal. Não há limites superiores ao número de órgãos, mas claro que decisão coordenada envolvendo uma superabundância de atores talvez possa ser dividida em decisões coordenadas menores. E vem a pergunta clássica: preenchidos os requisitos, as decisões *poderão* – como está na lei – ou *deverão* ser tomadas mediante o procedimento de coordenação? Apesar da tentação, comum aos juristas, em encontrar deveres em todo lugar, não há como fugir à literalidade do texto. Importa deixar espaços abertos à realidade da administração, tanto que, às vezes, decidir por coordenação pode significar abrir espaço para procedimento que irá burocratizar ainda mais.

Como interpretar o alcance da expressão "discordância que prejudique a celeridade do processo administrativo decisório"? Parece-nos que a noção de discordância deve abranger, também, discordâncias em abstrato, isto é, conflitos de teses ou de orientações. Não há que se exigir, sob pena de limitar o instituto, discordância concreta. A "relevância da matéria" é o impacto jurídico, econômico, político, administrativo ou social da decisão.

A essa altura da discussão, vale sublinhar o seguinte: não estão proibidas decisões coordenadas que não se enquadrem nos limites da lei. Não faria sentido proibir decisões coordenadas sobre, digamos, questões não tão importantes, ou envolvendo dois órgãos (e não três). Ela apenas não será a decisão administrativa coordenada definida pelo art. 49-A, par. 1º, da lei do processo administrativo federal. Pode-se dizer que há *decisão coordenada em sentido amplo*, e outra, *em sentido estrito*, que é a regulada pela lei. Pode se falar, igualmente, em *decisões coordenadas de modo informal* (em razão de interações frequentes) ou *formal* (e, dentre essas, as reguladas pela lei n. 9.784/99, e as permitidas pela autoadministração dos entes federativos, inclusive a da União)<sup>21</sup>. Todas são, em princípio, lícitas e possíveis.

---

21. Questão a ser respondida é a utilidade do modelo procedimental estabelecido pela lei do processo administrativo federal. Vai-se buscar responder à indagação ao final do texto.

Diz-nos o art. 49-A, par. 4º, que a decisão coordenada não exclui a responsabilidade originária de cada órgão ou autoridade envolvida<sup>22</sup>. Ainda que sem se socorrer da lição doutrinária que afirma a "irrenunciabilidade" das competências administrativas, não haveria como ser diferente: a excluir a responsabilidade das partes, inexistiria a possibilidade de responsabilidade do todo. Demais disso, haveria incentivos para se coordenar decisões como estratégia de fuga à responsabilidade parcial, o que geraria decisões artificialmente coordenadas.

A abrangência da decisão administrativa coordenada, pela letra da lei, é restrita: ela se destina a "simplificar o processo administrativo" (art. 49, par. 1º<sup>23</sup>). Mas não se deve interpretar literalmente o trecho: a decisão coordenada pode também simplificar *conteúdos* por meio de simplificação procedimental. E, em nossa opinião, a decisão também pode incluir matérias de competência – pode haver uma coordenação competencial –, assunto que já se inclui nas matérias tratadas por regulamentos conjuntos (v., por ex., art. 29 da lei das agências reguladoras federais<sup>24</sup>). Interpretar de outra

---

22. Art. 49. (...) § 4º A decisão coordenada não exclui a responsabilidade originária de cada órgão ou autoridade envolvida.

23. Art. 49. (...) § 1º Para os fins desta Lei, considera-se decisão coordenada a instância de natureza interinstitucional ou intersetorial que atua de forma compartilhada com a finalidade de simplificar o processo administrativo mediante participação concomitante de todas as autoridades e agentes decisórios e dos responsáveis pela instrução técnico-jurídica, observada a natureza do objeto e a compatibilidade do procedimento e de sua formalização com a legislação pertinente. (Destaque acrescentado.)

24. Art. 29 da lei n. 13.848/19. No exercício de suas competências definidas em lei, duas ou mais agências reguladoras poderão editar atos normativos conjuntos dispondo sobre matéria cuja disciplina envolva agentes econômicos sujeitos a mais de uma regulação setorial.

§ 1º Os atos normativos conjuntos deverão ser aprovados pelo conselho diretor ou pela diretoria colegiada de cada agência reguladora envolvida, por procedimento idêntico ao de aprovação de ato normativo isolado, observando-se em cada agência as normas aplicáveis ao exercício da competência normativa previstas no respectivo regimento interno.

§ 2º Os atos normativos conjuntos deverão conter regras sobre a fiscalização de sua execução e prever mecanismos de solução de controvérsias decorrentes de