

PAULO MODESTO

DIREITO ADMINISTRATIVO DA EXPERIMENTAÇÃO

Inovação e Pragmatismo na Gestão Pública



2ª edição

Revista, atualizada
e ampliada

2026

 EDITORA
*Jus*PODIVM
www.editorajuspodivm.com.br

1

DIREITO ADMINISTRATIVO DA EXPERIMENTAÇÃO: UMA INTRODUÇÃO

Quais são as relações entre inovação, regulação e eficiência no setor público? O Direito vigente oferece respostas para suportar a inovação orientada à melhoria da produtividade e qualidade da ação pública? No Direito brasileiro, sem mudanças estruturais complexas, pode-se identificar instrumental técnico e práticas capazes de incrementar a eficiência administrativa? Regimes jurídicos premiais, microssistemas temporários, *sandboxes* regulatórios, *hackathons* de seleção ou aperfeiçoamento de projetos, acordos de desempenho, processos administrativos de decisão coordenada e contratos de impacto podem alterar a arquitetura de incentivos dos formuladores e executores de políticas públicas? Normas experimentais podem ajudar a incrementar o regime jurídico administrativo, melhorar a alocação da força de trabalho e incentivar o aumento da produtividade na Administração Pública? Em que medida as leis e o orçamento público podem incorporar estratégias de estímulo à inovação e à experimentação?

Esse conjunto de perguntas vale-se de *insights* da ciência comportamental e de experiências institucionais dos últimos anos, porém contrasta com o Direito Administrativo convencional. O Direito Administrativo tradicional uniformiza, estiliza e idealiza o

“*homo administrativus*” e, à semelhança do “*homo economicus*”, pressupõe como regra um *personagem fictício*: o gestor público permanentemente capaz da melhor decisão, a partir de completa informação empírica e pleno conhecimento de seu ambiente regulatório, pronto a responder de modo ótimo aos desafios do interesse público. Esse modelo heurístico tradicional reage ao erro administrativo com intolerância e inibe a experimentação e a inovação, pois confunde regulação adequada com uniformização ou discricionariedade ótima, sendo pouco realista.

No plano concreto, a ação pública quase sempre se move em contexto de “racionalidade limitada”, pois o tempo, a informação e os recursos são escassos, o que obriga a decisão “sub-ótima” e até mesmo sujeita a efeitos de contágio, de pânico, de imitação, de medo ou de euforia inconsistentes. Além disso, em várias situações o agente administrativo atua em processos de *decisão sequencial*, reagindo estrategicamente a decisões de terceiros, que agem ora de modo convergente ora de modo concorrencial ao poder público. Nesses casos, a rigor, a “ótima” ou “sub-ótima” decisão do gestor em parte depende da reação futura ou da decisão incerta de terceiros¹. A resposta à pandemia da Covid-19 foi didática sobre o que significa o gestor público decidir em estado de incerteza severa ou incerteza em sentido estrito, “incerteza knightiana”, quando sequer as variáveis ou todas as variáveis são conhecidas e, portanto, não se consegue mensurar a probabilidade de determinados comportamentos futuros de agentes interferentes e usuários².

A aversão ao risco, natural no comportamento humano, encontra reforço nos gestores públicos, que se movimentam em ambiente de *controle multiportas*. O controle dos gestores públicos é marcado pela complexidade de órgãos dispersos em poderes

1. MODESTO, Paulo. *Café com Prosa*: crônicas de direito e reforma do estado. Rio de Janeiro: Ed. GZ, 2021, p. 214, ou, também, em MODESTO, Paulo, “O erro grosseiro administrativo em tempos de incerteza”, disponível em <https://www.conjur.com.br/2020-jul-30/interesse-publico-erro-grosseiro-administrativo-tempos-incerteza>.

2. KNIGHT, Frank H. *Risk, Uncertainty, and Profit* (Boston MA: Hart, Schaffner and Marx; Houghton Mifflin, 1921). Disponível em <https://oll.libertyfund.org/titles/306>.

distintos, que frequentemente divergem entre si e adotam lógicas particulares de compreensão da própria legislação vigente. A expectativa de rígida atuação do controle, o risco de punição severa em caso de mínimo erro na atuação do gestor, incentiva a cautela, a manutenção de rotinas e desincentiva o experimentalismo. O “apagão das canetas” é a primeira resposta ao agravamento do risco para a decisão administrativa, mas tem custos sociais e econômicos severos. Talvez a criação de espaços normativos de quebra consentida da uniformidade e a aplicação de mecanismos experimentais normativamente autorizados, em caráter temporário e limitado, seja a chave para incentivar a inovação nos modos de atuação do gestor público.

O modelo irrealista do administrador onisciente afeta o desenho de institutos jurídicos relevantes e, mais do que tudo, altera a percepção do gestor real sobre os limites de sua capacidade de inovar e a compreensão do controlador sobre o seu papel. Este último tende a valorizar a defesa do paradigma da ação pública “ótima” ou segundo padrões do “gestor médio”, figura que não deixa de ser uma idealização manipulável e uniformizadora, desatenta do dever de análise concreta do contexto decisório (artigo 22 do Decreto-Lei 4.657/1942, com a redação da Lei nº 13.655/2018). A caricatura do gestor público maximalista é resistente, porém pode ser desestruturada e vencida quando confrontada por *institutos de experimentação controlada na ação administrativa*.

É fato que o gestor público brasileiro não possui uma estrutura adequada de incentivos ao avanço institucional e adoção de mecanismos experimentais na gestão pública. Nesse campo, para fazer valer os riscos, é preciso cogitar de prêmios e incentivos orçamentários, oferecer segurança para o planejamento da atuação do gestor no tempo e o desenvolvimento de projetos-piloto inovadores, desestimulando o *fetichismo da rotina* e a segurança pelo velho modelo de atuar³.

3. Neste sentido, ver UNGER, Roberto Mangabeira. *O Direito e o Futuro da Democracia*. São Paulo: Boitempo, 2004, p. 18.

A experimentação jurídico-administrativa é sempre *quebra da uniformidade e reconhecimento do ambiente regulatório como fator decisivo para o desenho de serviços novos, de impacto singular e valor público*. É a compreensão de que inovação não é simples sinônimo de informatização e exige aprendizado também do regulador. A experimentação pode receber suporte direto do legislador ou derivar de decisões conscientes de gestores, que empregam espaços regulatórios delegados à Administração para ensaios de *microssistemas normativos especiais*.

Leis temporárias, como a Lei Geral da Copa do Mundo (Lei nº 12.663, de 5 de junho de 2012) ou as normas de caráter transitório aplicáveis a parcerias celebradas pela Administração Pública durante a vigência de medidas restritivas relacionadas ao combate à pandemia da covid-19 (Lei 14.215, de 7/10/2021); leis que fomentam a experimentação, como a Lei das Startups (Lei Complementar nº 182, de 1º/6/2021); leis que permitem a experimentação organizacional, como a Lei do Contrato de Desempenho (Lei nº 13.934, de 11/12/2019), ou modelos decisórios coordenados (Lei 14.210, de 30/9/2021) ainda são incomuns e pouco compreendidas. Por outro lado, experiências com *regulatory sandbox* (“caixa de areia regulatória”) tem ganhado desenvolvimento em várias agências governamentais (por exemplo, CVM, Susep e Banco Central do Brasil).

Em regra, após um processo de seleção, os programas de *sandbox* oferecem a empreendedores um regime regulatório flexível, com menor carga de exigências burocráticas e eventualmente acrescido de apoios administrativos e financeiros para o desenvolvimento de projetos inovadores, sem extensão das flexibilidades para a disciplina geral da área⁴. São programas de prazo determinado, que asseguram a empresas em estágio inicial a possibilidade

4. Ver, sobre o tema, FILHO COUTINHO, Augusto. Regulação ‘Sandbox’ como instrumento regulatório no mercado de capitais: principais características e prática Internacional. *Revista Digital de Direito Administrativo*. Jul/2018. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/141450/146135>.

de testarem serviços e produtos em *ambiente limitado e supervisionado (ambiente regulatório controlado)* e em *regime de exceção temporário* (isto é, com redução de custos e remoção ou adaptação temporária de barreiras regulatórias)⁵. O objetivo é favorecer a inovação e, ao mesmo tempo, permitir aos órgãos reguladores a aprendizagem sobre riscos e problemas relacionados a iniciativas e tecnologias disruptivas e, assim, a criação de *ambiente de testes de regulação e controle*⁶. Nada impede que a legislação contemple “ambiente regulatório experimental” também no âmbito de relações entre unidades da organização administrativa ou para facilitar a criação de projetos-piloto em áreas do serviço público atendidas por entidades públicas.

Por outro lado, ensaios de simplificação e desburocratização administrativa, a exemplo da Lei 13.726/2018, que ratificou a eliminação da exigência de comprovantes desnecessários e formalidades inúteis, permitindo aos agentes administrativos o reconhecimento direto de firma, a autenticação imediata de documentos, a certificação administrativa de autenticidade de cópias, a declaração de equivalência documental, apenas tentam afastar a burocracia cartorial da rotina da administração. As normas mais recentes vão além, pois dispensam a presença dos próprios agentes, facilitando o *autoserviço administrativo*, segundo o que se tem denominado de *governo digital* (Lei 14.129/2021). O objetivo nos

5. No Direito brasileiro, para fins da Lei Complementar 182, de 1º/6/2021, que instituiu o marco legal das startups e do empreendedorismo inovador, “sandbox regulatório” é sinônimo de “ambiente regulatório experimental”. A definição é explicitada no Art. 2º, II, da LC 182, segundo a qual considera-se “ambiente regulatório experimental (sandbox regulatório): conjunto de condições especiais simplificadas para que as pessoas jurídicas participantes possam receber autorização temporária dos órgãos ou das entidades com competência de regulamentação setorial para desenvolver modelos de negócios inovadores e testar técnicas e tecnologias experimentais, mediante o cumprimento de critérios e de limites previamente estabelecidos pelo órgão ou entidade reguladora e por meio de procedimento facilitado”.
6. Com abordagem crítica, atualizada e cuidadosa, conferir RANCHORDAS, Sofia. Experimental Regulations and Regulatory Sandboxes: Law without Order? (September 30, 2021). forthcoming in Law & Method (2021), Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3934075>.

dois casos não é exatamente a experimentação, mas a aceleração da atividade administrativa e sua simplificação, com estímulo ao fornecimento de serviços públicos por meio digital, sem necessidade de solicitação presencial; a simplificação dos procedimentos de solicitação, oferta e acompanhamento dos serviços públicos; a interoperabilidade de sistemas e a promoção de dados abertos; a implantação do governo como plataforma e a promoção do uso de dados, preferencialmente anonimizados; o uso de inteligência artificial para produção de atos vinculados; criação de uma “janela única” (*one-stop-government*), entre outros objetivos. São exemplos meritórios de *uniformização simplificadora*, inseridos no amplo campo de estudo das *transformações do direito administrativo*⁷, porém *inconfundíveis* com a experimentação administrativa, pois nesta última predomina a *singularidade* e não a padronização.

A experimentação opera em pequena escala e visa a favorecer o aprendizado fatural e incremental, a descoberta das variáveis relevantes e a coleta de informações antes da decisão regulatória geral ou a generalização de práticas bem-sucedidas. Experimentação envolve análise controlada de erros e acertos, a descoberta da dose certa de disciplina normativa, o que não se faz sem “teste de necessidade” e avaliação de impacto regulatório (prospectivo e retrospectivo). No setor público essa avaliação também pode ser acompanhada pela suspensão de determinadas exigências regulamentares e, eventualmente, até exigências legais (se a lei o

7. Sobre as transformações do direito administrativo, conferir, entre muitos outros, TAVARES DA SILVA, Suzana. *Um novo direito administrativo?* Coimbra: Imprensa Universidade de Coimbra, 2010; BAPTISTA, Patrícia. *Transformações do direito administrativo*. Rio: Lumen Juris, 2018; MARRARA, Thiago (org.). *Direito Administrativo: transformações e tendências*. São Paulo: Almedina, 2014; BINENBOJM, Gustavo. *Uma Teoria do Direito Administrativo*. Rio: Renovar, 3ª. Ed, 2014; MODESTO, Paulo (org.). *Nova Organização Administrativa Brasileira*. Belo Horizonte: Fórum, 2ª. Ed, 2010; RIBEIRO, Leonardo Coelho. *O Direito Administrativo como 'Caixa de Ferramentas'*. São Paulo: Malheiros, 2016; CYRINO, André. *Direito Administrativo de carne e osso*. Rio: Ed. Processo, 2020; BARNES, Javier (org.). *Innovación y Reforma em el Derecho Administrativo*. Sevilla: Ed. Derecho Global, 2006; ALFONSO, Luciano Parejo. *Crisis y Renovacion em el Derecho Publico*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991.

permitir), durante certo tempo e para um conjunto limitado de serviços, que passam a ser regidos por normas alternativas (a exemplo do mecanismo denominado “direito ao desafio”, previsto no direito português pelo Decreto-Lei nº 126/2019). Entre nós são mais frequentes regimes jurídicos experimentais através de *sandbox*, em ambiente controlado, ou contratos de gestão intra-administrativos, sob a nomenclatura atual de contratos de desempenho (Lei 13.934/2019).

Estudar alguns desses instrumentos do *Direito Administrativo da experimentação* constitui uma agenda de reflexão que apresenta enorme relevância nesse momento de recursos escassos e elevada exigência de aumento de eficiência e entrega de resultados pelo Estado. Na sequência desses estudos, a partir de provocação inicial de Walter Baère Filho e apoio constante do instituto *República.org*, serão abordados em textos específicos alguns desses instrumentos do Direito Administrativo da experimentação, vocacionados a criar ambientes normativos controlados de inovação na Administração Pública, ancorados em iniciativas nacionais e em subsídios do Direito Comparado, com vistas a avaliar os pressupostos necessários para uma lei geral para a experimentação administrativa no Brasil.

Como bem ensina Franco Berardi, *não há um futuro, mas muitos* (“*not one future, but many*”), sendo intrínseca em cada momento a pluralidade de futuros possíveis (*futurabilidade*)⁸. No Direito Administrativo, o mesmo ocorre: *são muitos os futuros possíveis, apenas o passado é que não tem volta*. (14/10/2021)

8. BERARDI, Franco. *Depois do futuro*. Trad. Regina Silva. São Paulo: Ubu Editora, 2019, p. 178 e segs.

2

DECISÃO COORDENADA: EXPERIMENTAÇÃO ADMINISTRATIVA PROCESSUAL

O processo administrativo, além da função primária de explicitar a *ordem, a forma, os ônus e as garantias exigidas para a válida e eficaz produção de decisões administrativas*, e constituir situações jurídicas subjetivas à luz do contraditório (processos restritivos e ampliativos) ou da participação administrativa (processos cívicos ou normativos), cumpre funções secundárias em sede de *organização administrativa*.

As funções secundárias a este respeito dizem menos sobre a *sequência* de atos e fatos processuais e mais sobre a *arquitetura* (ou estrutura) dos processos administrativos. Processos administrativos podem ser simples (uni setoriais) ou complexos (plurissetoriais ou plurinstitucionais), assíncronos ou síncronos, bipolares ou poligonais, isolados ou conexos a outros processos. Em expressão de síntese: os processos administrativos apresentam a função de servir de *referente da organização administrativa*¹.

1. Sobre o tema escrevo desde 1998 (conferência sobre contrato de gestão no SBDP, em 14.09.1998), com incremento a partir de 2009: cf. MODESTO, Paulo. Legalidade e autovinculação da Administração Pública: pressupostos conceituais do

A arquitetura dos processos administrativos definirá se a decisão será singular ou colegial, envolvente de órgãos de pessoas administrativas diversas (*relações interadministrativas*) ou da mesma pessoa jurídica (*relações interorgânicas*). Forte nessa perspectiva, Sabino Cassesse definia o processo como o *aspecto dinâmico da organização administrativa*².

O processo administrativo atende a *funções organizativas e seletivas dos intervenientes e dos interesses objetivos em causa*: programa os órgãos intervenientes (legitimados e interessados), o tempo, o lugar e a qualidade da intervenção, e o modo de filtragem e ponderação dos interesses que serão admitidos como relevantes para a tomada de decisão.

As *funções organizativas e seletivas* explicam a razão pela qual é comum nas leis de organização administrativa a presença de disposições processuais, atinentes ao modo de coordenação, colaboração e articulação das diversas unidades do aparato administrativo.

As *funções primárias* (funções de garantia, direção, controle e legitimação democrática) e as *funções secundárias* (funções organizativas e seletivas) convivem sem hierarquia e segundo combinatórias variadas nos processos administrativos, observados os interesses públicos em causa.

contrato de autonomia no anteprojeto da nova lei de organização administrativa, in: MODESTO, Paulo (org.) *Nova Organização Administrativa*, 1ª.Ed. Minas Gerais: Fórum, 2009,p.113-169; 2ª.ed,p.115-174), disponível em <https://www.academia.edu/45494341>; MODESTO, Paulo. A Hora e a Vez das Relações Interorgânicas, in: *Revista Colunistas de Direito do Estado*, n. 296, 09/11/2016, <https://bit.ly/reinterorganicas>; idem, Silêncio Administrativo Positivo, Negativo e Translativo: a omissão estatal formal em tempos de crise. *Revista Colunistas de Direito do Estado*, 22/12/2016, em <https://bit.ly/silencio-organizacaoadm>.

2. CASSESE, Sabino. *Las bases del derecho administrativo*. Trad. Luis Ortega, INAP, 1994, p. 251.

DECISÃO COORDENADA

A decisão coordenada, prevista na Lei Federal nº 14.210, de 30 de setembro deste ano de 2021, institui *modelo procedimental facultativo de aceleração de processos administrativos complexos (interinstitucionais ou intersetoriais) e de emissão de decisões em competência administrativa discricionária de modo dialogal, contextual e concentrado*. Modelo endoprocedimental porque procedimento especial inserido acessoriamente na intimidade de outros procedimentos estabelecidos.

Na decisão coordenada é previsto um *módulo de instrução e de decisão compartilhada*, tendencialmente *síncrono e breve*, destinado a *estruturar a manifestação concomitante de órgãos e entidades diversas* e que de outro modo atuariam sequencialmente e isoladamente no âmbito do processo administrativo ordinário.

Ao adotar a decisão coordenada, a Administração Pública altera a *arquitetura do processo decisório em favor da sincronicidade e da concentração* de pronunciamentos dos diversos órgãos envolvidos em temas complexos. Como regra, *a decisão coordenada substitui a prática de vários atos isolados dos órgãos intervenientes por um pronunciamento formal imediato e unitário*, com vistas a *reduzir a demora no processo de decisão, sem prejuízo de preservar a pluralidade das intervenções, a análise do contexto fático e jurídico e a legitimidade da decisão a ser adotada*.

A decisão coordenada é instrumento de *concertação administrativa processual*, alternativo e experimental em face do modelo sequencial ordinário, útil para abreviar a oitiva e a decisão administrativa incidente sobre diferentes interesses setoriais. Não se destina a situações cotidianas nem ao exercício de competência vinculada. Não significa a criação de órgão colegial temporário e extraordinário ou autoriza a supressão de independência administrativa de órgãos e entidades que dela dispõem, por força da lei

ou da Constituição (v.g. Ministério Público, Tribunais de Contas, agências reguladoras, Banco Central, Cade, entre outros)³.

Presente no Direito brasileiro desde 2011, no âmbito dos estados-membros, com o *nomen juris* de “conferência de serviços” (ver artigo 28 da Lei baiana 12.209/2011, ainda vigente, e os §§1º e 2º do artigo 5º da Lei delegada mineira 180/2011, regulamentada pelo Decreto Estadual 45.757/2011, atualmente revogada pela Lei mineira 22.257/2016), essa *técnica especial de experimentação administrativa processual* foi inserida em termos gerais no âmbito federal *dez anos depois*, com a inclusão do Capítulo XI-A à Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, Lei Geral de Processo Administrativo da União, pela Lei nº 14.210.

ANTECEDENTES IMEDIATOS E INSPIRAÇÃO REMOTA

A *inspiração imediata* da Lei 14.210/2021, registrada no PL 9.431/2017, de autoria do senador *Antonio Anastasia*, foi a legislação estadual preexistente sobre “conferência de serviço” e a proposta contemplada no artigo 43 do Anteprojeto de Normas Gerais de Organização Administrativa da União, apresentado em 2008 por comissão de especialistas nomeada pelo governo federal, da qual tive a honra de participar⁴.

3. Para desenvolver o tema da concertação administrativa e das relações interadministrativas e interorgânicas, cf. LEITAO, Alexandra. Contratos Interadministrativos. Coimbra, Almedina, 2011; BITENCOURT NETO, Eurico. *Concertação Administrativa Interorgânica*. São Paulo: Almedina, 2017.

4. A Comissão, sem remuneração, trabalhou por dezoito meses e realizou quinze encontros de discussão, com ampla autonomia. Foi instituída pelo Ministério do Planejamento (Portaria 426, de 6.12.2007, alterada pela Portaria 84, de 23.4.2008), com os seguintes integrantes: Almiro do Couto e Silva, Carlos Ari Sundfeld, Maria Coeli Simões Pires, Maria Sylvia Zanella di Pietro, Paulo Modesto, Sérgio de Andréa Ferreira. No âmbito da comissão, fui o responsável por sugerir a incorporação ao direito brasileiro (com as necessárias adaptações) do instituto da conferência de serviços, segundo modelo previsto no texto original da Lei 241/1990, da Itália. A sugestão foi aceita, debatida, alterada e incorporada ao anteprojeto

A *inspiração remota* da decisão coordenada foi, no âmbito da comissão de especialistas, instituto similar de origem italiana (*conferenza di servizi*), embora com ele apresente diferenças importantes.

Um paralelo entre o antecedente estadual vigente na Bahia (fiel ao anteprojeto de normas gerais da comissão de especialistas do governo federal) e as várias formas de conferência de serviços da legislação italiana pode ser esclarecedor para traçar um perfil do instrumento previsto na Lei 14.210/2021. Por limitação de espaço, nesta oportunidade cuidarei apenas da norma baiana e suas diferenças em face da decisão coordenada federal, reenviando a temática das conferências de serviço na Itália para outro trabalho⁵.

A CONFERÊNCIA DE SERVIÇOS NA LEI BAIANA DE PROCESSO ADMINISTRATIVO E A DECISÃO COORDENADA FEDERAL

Na Lei de Processo Administrativo da Bahia (Lei 12.209/2011), a conferência de serviços é modalidade de *aceleração facultativa* do processo administrativo convocada exclusivamente pelo chefe do Poder Executivo em assuntos que envolvam interesses inter-setoriais (sem número predeterminado), a ser realizada sempre que possível em sessão única, mas que pode demandar decisão

apresentado, tendo no projeto caráter de módulo processual e organizativo alternativo. Para ler na íntegra o anteprojeto, cf. <https://www.academia.edu/1055240>.

5. Na Itália, em disciplinas especiais, aplica-se a decisão coordenada (sob o nome de conferência de serviços) há mais de seis décadas. No entanto, a generalização do instituto ocorreu apenas com a consagração, na lei de processo administrativo italiana (Artigo 14 da Lei 7 de agosto de 1990, n. 241), da regulamentação geral do instituto. Depois dela o instituto sofreu modificações sucessivas, com destaque para o Decreto legislativo de 30 de junho de 2016, n. 127 e, recentemente, pelo Decreto-Lei n.º 76, de 16 de julho de 2020, convertido com alterações na Lei n.º 120, de 11/09/2020. O modelo italiano também parece ter inspirado as “conferências procedimentais” previstas no Código de Processo Administrativo de Portugal (CPA, artigos 78, 79, 80 e 81).

prévia de autoridade, por prazo a ser fixado pelo chefe do Poder Executivo.

A lei autoriza que, em questões urgentes, caso ocorra a demora ou a omissão na manifestação de órgão ou autoridade, o chefe do Poder Executivo poderá avocar a competência do órgão omissor, se este for órgão da Administração direta hierarquicamente vinculado.

Na legislação federal não é definida a autoridade de convocação da decisão coordenada. Exige-se que a questão multissetorial envolva ao menos “a participação obrigatória de 3 (três) ou mais setores, órgãos ou entidades”, sendo ademais: a) justificável pela relevância da matéria; e b) se houver discordância que prejudique a celeridade do processo administrativo decisório. Por fim, exige-se que o processo guarde compatibilidade com “a natureza do objeto” e “a compatibilidade do procedimento e de sua formalização com a legislação pertinente”.

Embora não afirme preferência por sessão única, a Lei 14.210/2021 define conferência de serviço como 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”*.

A norma federal admite que a decisão coordenada exija “reuniões”, no plural, espaço físico ou virtual onde eventual dissenso na solução do objeto deve ser manifestado, de modo fundamentado, acompanhado de propostas de solução ou de informação sobre as alterações necessária para a resolução da questão. Recusa, porém, a possibilidade de convocação de decisões coordenadas em processos administrativos: a) de licitação; b) *“relacionados ao poder sancionador”*; ou c) *“em que estejam envolvidas autoridades de Poderes distintos”*.

Essas limitações da Lei 12.209/2011 não deveriam existir como vedações *a priori*, uma vez que na prática tem sido frequente a *cooperação estruturada* entre autoridades de poderes

diversos (v.g., a *cooperação interinstitucional* prevista nos artigos 15 e 16 da Resolução CNJ 350, de 27/10/2020, coerente com os artigos 67 a 69 do CPC/2015) e a utilização de instrumentos de *concertação em matéria sancionatória* (v.g., Acordo de Cooperação Técnica em Leniência Anticorrupção envolvendo TCU, AGU e CGU, de 6/8/2020) e em matéria de *licitações e contratos* (v.g., acordos e transações administrativas interinstitucionais da AGU, Lei 9.469/1997; câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, Lei 13.140/2015).

Enquanto na legislação baiana a ata final lavra as providências e decisões com *sentido unitário*, na Lei 14.210/2021 a ata final relata a pauta e os fundamentos aduzidos pelos órgãos, “setores” e entidades (aduzidos na sessão ou complementados até a data da assinatura da ata); o registro das orientações, das diretrizes, das soluções ou das propostas de atos governamentais relativos ao objeto da convocação; posicionamento dos participantes para subsidiar futura atuação governamental em matéria idêntica ou similar; e a decisão de cada órgão ou entidade relativa à matéria sujeita à sua competência. Não exige, portanto, decisão unitária.

Dessas anotações sumárias resultam conclusões relevantes:

- a) A decisão coordenada no plano federal não precisa ser decisória, podendo ser preliminar ou meramente instrutória de decisão de autoridade e, mesmo quando decisória, pode não resultar em decisão unitária, mas simplesmente sintetizar múltiplas decisões parciais;
- b) Pode ser convocada por qualquer autoridade obrigada a decidir matéria multisetorial, com o objetivo de abreviar ou simplificar o processo administrativo, com vistas a colher manifestação concomitante dos diversos órgãos e entidades;
- c) A legislação federal condiciona o método da decisão coordenada a diversos conceitos vagos ou plurissignificativos: “relevância da matéria”, “discordância que

prejudique a celeridade do processo administrativo decisório”, “compatibilidade com a natureza do objeto”, “compatibilidade do procedimento e de sua formalização com a legislação pertinente”;

- d) Estabelece vedações (ou restrição de aplicação) incoerentes com normas e acordos vigentes que estimulam a cooperação interinstitucional entre órgãos de diferentes poderes e a concertação administrativa em matéria sancionatória e em conflitos envolvendo matéria de licitações e contratos.

A Lei 14.210/2021 é imprecisa na definição da decisão coordenada como “instância”. Esse termo sugere conceito de decisão coordenada como órgão colegial temporário, o que não deve ser aceito. Primeiro, porque órgãos (mesmo temporários) apenas podem ser criados por lei no Direito brasileiro (artigo 48, XI, CF); segundo, a decisão coordenada não altera, suprime ou modifica a responsabilidade originária de cada órgão, entidade ou autoridade envolvida (artigo 49-A, §4º, Lei 9.784/1990); terceiro, a legislação federal não definiu o grau de vinculação dos órgãos e entidades convocados ao procedimento (v.g. direito de ausência, direito de oposição em face da independência administrativa, âmbito do poder de avocação da autoridade convocante, entre outros temas).

DECISÃO COORDENADA, ACORDOS ENDOPROCEDIMENTAIS INFORMAIS E CONVENÇÕES PRÉ-PROCESSUAIS E PROCESSUAIS

A previsão legal da decisão coordenada não impede que órgãos e entidades públicas celebrem acordos entre si sem as formalidades e restrições estabelecidas na Lei federal nº 14.210/2021. A decisão coordenada é uma *via processual facultativa e alternativa*, que empresta dialeticidade, velocidade e concentração a