

RECEBIDO EM: 30/11/2020

APROVADO EM: 27/01/2022

# GOVERNANÇA, AUTOCOMPOSIÇÃO ADMINISTRATIVA, DECISÃO COORDENADA E TUTELA DIFERENCIADA DE BENS AMBIENTAIS<sup>1</sup>

*GOVERNANCE, ADMINISTRATIVE SELF-COMPOSITION,  
COORDINATED DECISION AND DIFFERENTIATED  
PROTECTION OF ENVIRONMENTAL GOODS*

*Marcelo Kokke Gomes*

*Pós-doutor em Direito Público - Ambiental pela Universidade de Santiago de Compostela - Espanha..Doutor e Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Especialista em Processo Constitucional Professor de Direito da Escola Superior Dom Helder Câmara. Professor do Mestrado e Doutorado da Dom Helder Câmara. Procurador Federal*

*Magno Federici Gomes*

*Estágio Pós-doutoral em Direito Público e Educação pela Universidade Nova de Lisboa-Portugal. Estágios Pós-doutorais em Direito Civil e Processual Civil. Doutor*

---

<sup>1</sup> Trabalho financiado pelo Projeto Edital nº 03/2019 de Incentivo à Pesquisa da Escola Superior Dom Helder Câmara, resultante dos Grupos de Pesquisas (CNPQ): Responsabilidade Civil e Processo Ambiental (RECIPRO), NEGESP, Metamorfose Jurídica e CEDIS (FCT-PT).

*em Direito e Mestre em Direito Processual, pela Universidad de Deusto-Espanha. Mestre em Educação pela PUC Minas. Coordenador e professor do Doutorado e Mestrado Acadêmico em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável na Escola Superior Dom Helder Câmara. Professor Titular licenciado da Faculdade de Direito Arnaldo Janssen. Advogado Sócio do Escritório Moraes & Federici Advocacia Associada*

**SUMÁRIO:** Introdução. 1. Modelo de decisão coordenada previsto na Lei n. 14.210/21. 2. Métodos alternativos de soluções de conflitos ambientais. 3. Decisão coordenada como modelo de governança conciliativa. Conclusão. Referências.

**RESUMO:** O tema do artigo é a decisão coordenada como forma de solução de conflitos de atribuições na Administração Pública Federal brasileira, isto é, quando a matéria sujeita à deliberação for concomitante ou de efeito recíproco entre vários órgãos ambientais. O objetivo é estudar o novo paradigma de governança das decisões administrativas em questões ambientais, sob a égide da Lei n. 14.210/21. Os problemas acadêmicos verificam a viabilidade, ou não, da prolação de decisões coordenadas que prejudicam a atuação administrativa dos entes federais, em caso de gestão articulada entre eles, bem como se o novo sistema de decisão coordenada outorgará eficiência à governança administrativa ambiental, mantendo ainda a segurança jurídica. A metodologia utilizada foi a crítico-propositiva, com análise de fontes documentais, especialmente o campo regulatório da temática. A título de conclusões, as autocomposições geradas em decisões coordenadas não podem flexibilizar pareceres técnicos e políticas públicas sustentáveis amparadas em princípios ambientais, atos legislativos e regulamentos administrativos preexistentes, para permitir atividades antrópicas que prejudicam o macro bem ambiental. Como resultados, constatou-se que o novo regime jurídico da decisão coordenada tornou-se uma etapa discursiva e deliberativa, sem adjudicação e constrição dentro do Poder Público. Ademais, o novo instrumento detém natureza autocompositiva, por meio de procedimentalização conciliatória e técnica de mediação.

**PALAVRAS-CHAVE:** Conflito de Atribuições. Decisão Administrativa Coordenada. Proteção Ambiental Sustentável. Autocomposição. Mediação.

**ABSTRACT:** The subject of the paper is the coordinated decision as a way of solving conflicts of attributions in the Brazilian Federal Public Administration, that is, when the matter subject to deliberation

is concomitant or of reciprocal effect between several environmental agencies. The objective is to study the new paradigm of governance of administrative decisions in environmental issues, under the aegis of Act n. 14.210/2021. The academic problems verify the feasibility, or not, of issuing coordinated decisions that affect the administrative performance of federal entities, in case of articulated management between them, as well as whether the new coordinated decision system will grant efficiency to environmental administrative governance, while maintaining legal certainty. The methodology used was critical-propositional, with analysis of documentary sources, especially the regulatory field of the subject. As conclusions, the self-compositions generated in coordinated decisions cannot make flexible technical opinions and sustainable public policies supported by environmental principles, legislative acts and pre-existing administrative regulations, to allow anthropic activities that harm the macro environmental good. As a result, it was found that the new legal regime of coordinated decision became a discursive and deliberative stage, without adjudication and constriction within the Public Power. Furthermore, the new instrument has a self-compositional nature, through conciliatory procedures and mediation techniques.

**KEYWORDS:** Attribution Conflict. Coordinated Administrative Decision. Sustainable Environmental Protection. Self-Composition. Mediation.

## **INTRODUÇÃO**

O processo administrativo ambiental é envolvido em uma série de vertentes jurídicas diversas mas integradas em seus aspectos decisórios. Análises de licenciamento ambiental, manifestações de avaliação de impacto, tomadas de decisão quanto ao embargo ou não de atividades, medidas compensatórias e eficácia de medidas de contenção ou mitigação comumente se encontram envolvidas em uma interlocução de órgãos ou entidades públicas de diversas vertentes. As diversas expressões de meio ambiente, tais como o meio ambiente natural, o artificial, o cultural, o do trabalho e o meio ambiente virtual são envolvidas em integração com regimes jurídicos próprios e coligados, tais como os direitos das populações tradicionais, como os quilombolas e os indígenas, as medidas de regime jurídico minerário e a dinâmica exploratória de recursos energéticos.

Um dos dilemas que surge dessa interlocução constante é a definição do modelo decisório quando a matéria de deliberação for simultânea ou de efeito recíproco entre diversos órgãos ou entidades ambientais, o que justifica o presente estudo.

É nesse cenário de planejamento e de arranjos institucionais que adveio a recente Lei n. 14.210, de 30 de setembro de 2021. O diploma legal alterou a Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que sedia o núcleo fundamental do marco regulatório do processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. O campo regulatório envolvido é a governança articulada do processo administrativo federal, a incluir, por decorrência, a governança ambiental e os modelos de gestão de inovação ou tecnologias que se impliquem no trato da matéria decisória que tenha por objeto a gestão de recursos naturais e bens ambientais como um todo.

O objetivo deste artigo é analisar, em campo direto, o novo modelo de governança das decisões administrativas patrocinado pela Lei n. 14.210/21, em especial, os impactos de governança e regência derivados de sua aplicação em matéria ambiental e nos processos administrativos federais que versem sobre recursos naturais e bens ambientais afetos à competência da União. Além disso, busca-se analisar a aplicação de métodos alternativos de resolução de conflitos ambientais na esfera administrativa, como o modelo de governança conciliativa.

O desenvolvimento do artigo se volta a responder o problema imediato desencadeado pelo instituto da decisão coordenada federal. Em que medida é viável e factível o desenvolvimento de decisões coordenadas sem o comprometimento das áreas de atuação próprias dos entes federais envolvidos em matérias de gestão articulada? Em que medida o novo regime jurídico pretendido se apresenta como alternativa viável e dotada de segurança jurídica para se incrementar eficácia e eficiência aos modelos de governança administrativa?

A metodologia proposta para abordagem é crítico-propositiva, atendo-se em levantamento normativo de campo regulatório e problematizando a aplicação prevista no novo instituto jurídico, introduzido no ordenamento jurídico brasileiro sem uma base sólida de implicações e fixações de efeitos nos variados campos coligados ao Direito Ambiental.

Para a resolução dos problemas acadêmicos, será apresentado o modelo de decisão coordenada contido na Lei n. 14.210/21 e, posteriormente, como o modelo de governança conciliativa pode ser adotado no novo instituto.

## **1. MODELO DE DECISÃO COORDENADA PREVISTO NA LEI N. 14.210/21**

A Lei n. 14.210, de 30 de setembro de 2021, alterou a Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que sedia o núcleo fundamental do marco regulatório

do processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. O diploma legal instituiu no ordenamento jurídico brasileiro a decisão coordenada, instrumento construído para fazer valer uma unicidade deliberativa quando a matéria objeto de demanda estiver envolvida com a participação de mais de três setores, órgãos ou entidades da Administração Pública Federal. A nova matriz de governança implica efeitos diretos sobre matérias ambientais. Licenciamentos ambientais, análises de risco, autorizações ou licenças, em sua mais ampla diversidade, quando estiverem enlaçadas a assuntos objeto de regulação outras entidades para além das ambientais propriamente ditas, poderão se situar no campo regulatório da decisão coordenada, a fim de evitar conflitos de atribuições<sup>2</sup>.

Por governança, em especial, por governança ambiental, compreendem-se os processos e as instituições “por meio dos quais os atores sociais – estatais e não estatais – se organizam e tomam decisões a respeito das questões ambientais” (ADAMS *et al*, 2020, p. 2). A governança remete ao conjuntor de estruturas de ação e desenvolvimento propositivo nos arranjos organizacionais de modo a se alcançar a multiplicidade de atores sociais, Poder Público e instituições como um todo, públicas e privadas, considerando os referenciais de “*accountability* (responsabilização, transparência e prestação de contas), legalidade, equidade e inclusão, processo decisório participativo e a tríade (eficiência, efetividade e eficácia)” (MOURA, 2016, p. 13). Os aspectos da governança, sob a esfera do Poder Público, exige a avaliação e delimitação dos suportes regulatórios para desenvolvimento das relações jurídicas e papel decisório exercido pelas instituições<sup>3</sup>.

As modificações foram introduzidas pelo Capítulo XI-A, artigos 49-A a 49-G. O primeiro fator de recorte é o caráter circunscrito em termos federativos<sup>4</sup>. A sistemática da decisão coordenada somente se aplica em âmbito federal. Dessa maneira, para que se tenha aplicação em âmbitos estadual e mesmo municipal, exige-se norma própria de cada ente federativo. A ideia motriz da decisão coordenada é uma reunião de atores setoriais da Administração Pública, que deixariam de exercer sua atribuição em campo circunscrito para passar a deliberar em uma ágora coletiva administrativa.

A matéria que está sujeita à decisão coordenada pode ser qualquer tema implicado em decisão administrativa, desde que for justificável pela

2 Para aprofundamento no conflito de atribuições administrativas, ver: PINTO; GOMES, 2018, p. 32-51.

3 Para uma relação entre governança e conflitos de interesse, ver: GOMES; PIGHINI, 2016, p. 165-192.

4 Para aprofundamento no federalismo cooperativo, ver: MARIA; GOMES, 2017, p. 303-330.

relevância da matéria e houver dissenso que dificulte a rapidez da decisão a ser proferida no processo administrativo. O instituto aparenta uma clara incursão de prévia recursal para se ultrapassar óbices levantados por uma entidade ou órgão em face de outros. Se a intervenção em bem ambiental, portanto, envolver matéria energética ou usos de recursos naturais a implicar interesses e decisões de IBAMA, ICMBio, ANM e Ministério das Minas e Energia, exemplificativamente, o mecanismo é ativado para ser a via de desenlace das discordâncias existentes. A questão acarreta efeitos sobre a perspectiva do licenciamento ambiental, inclusive quanto ao estudo prévio de impacto ambiental, que avalia a viabilidade do empreendimento sujeito à análise técnica do órgão ambiental, por exemplo.

A definição legal de decisão coordenada, presente no artigo 49-A, § 1º, apresenta o instituto como “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” (BRASIL, 2021). A decisão coordenada não exclui ou anula os campos próprios de cada um dos atores envolvidos, mas, sem dúvidas, afeta a sistemática de deliberação setorial.

Isso vem a significar que decisões ou posicionamento a princípio fixadores de restrição ou mesmo de inviabilidade podem ser sujeitos a modificações no curso do procedimento, com negociações e revisões internas voltadas para ultrapassar as razões motivadoras de restrição. As razões de análise locacional e de modalidade operacional são casos previsíveis. Poderá o órgão ambiental se manifestar em desfavor quanto a determinado empreendimento em área de proteção ambiental pelos impactos geográficos identificados ou pelas modalidades tecnológicas de operação do empreendimento.

No curso do processo administrativo, em razão de manifestação técnica ou de gestão acolhida por outros órgãos ou entidades, o próprio órgão ambiental poderá ser levado a relativizar sua posição. Isso se compreende que, via de intervenção compatível, for apresentada para afetação locacional ou modalidade operacional depreendida nas discussões prévias à emissão da decisão coordenada. O problema consiste em garantir que sejam mantidas as integridades técnicas e de convicção de gestão ambiental quanto aos impactos das atividades econômicas ou de infraestrutura postas em pretensão.

A decisão coordenada possui campo de aplicação essencialmente voltado para as atividades econômicas, sejam elas públicas ou privadas. O artigo 49-A, § 6º, determina sua não aplicação às matérias de licitação, ao processo sancionador e àquelas que estejam envolvidas autoridades de Poderes distintos. Mas antes de exclusão, tem-se, em verdade, um foco de aplicação. A decisão coordenada se destina a reger a superação de problemas ou entraves em atividades de infraestrutura ou de impacto regulatório que afetem campo de gestão em licença ou autorização de órgãos e entidades públicas. Em outras palavras, a decisão coordenada não se volta para o âmbito punitivo, ou para o âmbito interno da Administração Pública, mas sim se endereça para as atividades de infraestrutura desenvolvidas pelo Poder Público e para as ações de intervenção no domínio econômico, que desencadeiem situações de sujeição especial junto à Administração Pública (GUERRA; GUERRA, 2012, p. 104).

O procedimento de elaboração decisório com o dever atribuído a cada órgão ou entidade de apresentar documento e razões específicas sobre o tema atinente à respectiva competência, que, por sua vez, irá integrar o processo da decisão coordenada. Devem, nessa etapa, ser apresentadas todas as razões de gestão e fundamentações técnicas que estejam ligadas ao ponto de controvérsia ou aos fundamentos de restrição existentes na percepção de cada um dos atores envolvidos. A tendência revelada pelo artigo 49-F é de se evitar a solução zero ou a denominada negativa geral e irrestrita. Há dever jurídico da entidade de apresentar seu dissenso ou resistência de forma fundamentada, mas também de apresentar sugestão de resolução ou modificação indispensável para a solução da controvérsia.

A sistemática adotada revela pontos de preocupação sob o aspecto ambiental e a coerência normativa do modelo jurídico-ambiental brasileiro. A sistemática presente na Lei Complementar n. 140, de 8 de dezembro de 2011, na Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, assim como em diversas Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), atribui ao empreendedor a obrigação jurídica de apresentar soluções e propostas técnicas que tornem expressamente viável o empreendimento pretendido, para fins de licença ou de autorização ambiental. Já a sistemática indicada na Lei n. 14.210 indica caminho inverso, atribuindo ao próprio Poder Público o dever jurídico de apresentar bases de solução para a viabilidade da intervenção pretendida.

A prevalência desta interpretação poderá comprometer toda a expressão sistêmica do marco regulatório ambiental, pois transferiria para o Poder Público incumbência própria dos atores privados, que passariam

a contar com verdadeira inversão do ônus de inviabilidade ambiental, em flagrante ruptura com o paradigma de Direito Administrativo holandês adotado no Brasil<sup>5</sup>. A melhor indicação hermenêutica que se apresenta é compreender o dispositivo de modo a somente se carregar de obrigações do órgão público de apresentar soluções que sejam compatíveis com o ônus de instrução do processo administrativo (LEVATE, 2017, p. 68-69), de modo a não se encarregar a Administração Pública do dever de patrocinar vias de concretização de empreendimento privado.

O caráter deliberativo ou mesmo de conciliação é uma expressão dúbia existente no mecanismo da decisão coordenada. A sistemática legal simplesmente pressupõe que se chegará, por meio do procedimento, a uma solução comum e conjugada, sem sequer se dispor quanto a maiores requisitos a serem apresentados. O artigo 49-G indica que “a conclusão dos trabalhos da decisão coordenada será consolidada em ata, que conterá o relato dos itens de pauta, a síntese dos fundamentos, a síntese das teses” (BRASIL, 2021) e ainda o “registro das orientações, das diretrizes, das soluções ou das propostas de atos governamentais relativos ao objeto da convocação, o posicionamento dos participantes para subsidiar futura atuação governamental em matéria idêntica ou similar” (BRASIL, 2021) e a decisão de cada órgão ou entidade relativa à matéria sujeita à sua competência.

## 2. MÉTODOS ALTERNATIVOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS AMBIENTAIS

É notório que, com o avanço tecnológico decorrente do surgimento de centros comerciais, houve uma ascensão de conflitos entre pessoas e entre comunidades, o que acabou por causar uma grande demanda pela tutela do Estado, que obviamente não conseguiu suportá-la, tornando-a jurisdição estatal um meio moroso de solução de conflitos. Diante dessa realidade, procurou-se buscar, cada vez mais, técnicas alternativas de solução de conflitos, inclusive com o regresso a instrumentos antigamente empregados.

Ademais, em razão da escassez de recursos naturais, houve também uma ascensão de conflitos nessa seara e, além de buscar discutir cada vez mais formas de inibir tal escassez, colocando em pauta no mundo jurídico o assunto ambiental, especialmente no que tange a sustentabilidade e formas de coerção e medidas para evitar a degradação ambiental, se tornou necessário a instituição de técnicas alternativas de solução de conflitos específicas à área ambiental.

---

5 Para analisar o Direito Administrativo holandês, consultar: GOMES; OLIVEIRA, 2018, p. 173-197.



Conforme muito bem aponta Jaques:

Anteriormente ao século XX havia uma verdadeira falta de consciência quanto ao dever de proteção e respeito à natureza. O desconhecimento quanto aos fenômenos naturais e o impacto do homem no meio em que vivia acarretavam em uma falsa certeza de inesgotabilidade daqueles recursos naturais até então abundantes. Com a Revolução Industrial e o desenvolvimento da produção em massa, houve uma ruptura com o modo de vida natural. O Capitalismo, pautado pela busca incessante de produção para acúmulo de riqueza e a utilização da tecnologia para propiciar conforto, luxo e prazeres aos homens, até os dias de hoje carece de atenção aos efeitos dos meios empregados (JAQUES, 2014, p. 301).

Um exemplo seria, justamente, o modelo de governança conciliativa, que será abordado de forma específica no próximo tópico, sendo ele uma fase conciliatória à implementação de solução de controvérsias entre órgãos da Administração Pública Federal. Poderia, assim, afirmar que se trata de uma medida que pode dar fim ao litígio sem a necessidade de processo administrativo, mediante técnica alternativa de resolução de conflitos.

Para entender melhor o que o este estudo pretende tratar, torna-se necessário, ao menos, uma síntese do que seria um conflito de interesses. Erroneamente, costuma-se tratar conflito uma situação decorrente de brigas e discussões, algo anormal. Mas não é o seu verdadeiro significado. Na verdade, como bem explica Moore:

Todas as sociedades, comunidades, organizações e relacionamentos interpessoais experimentam conflitos em um ou outro momento no processo diário de interação. O conflito não é necessariamente ruim, anormal ou disfuncional, é um fato da vida. [...] Entretanto, o conflito pode ir além do comportamento competitivo e adquirir o propósito adicional de infligir dano físico ou psicológico a um oponente, até mesmo a ponto de destruí-lo. É aí que a dinâmica negativa e prejudicial do conflito atinge o seu custo máximo (MOORE, 1998, p. 05).

Tais conflitos, usualmente, decorrem de inter-relações sociais e de uma aglomeração massiva em determinado espaço. Conforme explica Lambony:

De fato, se o espaço é um produto social e político (no sentido mais amplo do termo), isso significa que há uma inter-relação direta entre o

social e o espacial. Portanto, é possível agir sobre o espaço para garantir que essa sua produção seja mais ou menos favorável a todos, ou, ao contrário, que ela seja exclusiva e controlada por alguns (LAMBONY, 2017, p. 118).

A princípio, portanto, a construção de uma sociedade com espaços urbanos menos desiguais, com a participação popular nessa construção, seria uma medida capaz de tornar escassos conflitos de natureza social e espacial.

Além de saber o que de fato configura-se como conflito, é necessário saber reconhece-lo diante de um caso concreto, através da identificação de uma relação de interdependência entre dois ou mais autores com respeito aos objetivos, e eles devem ter ciência que essa relação é incompatível, de forma parcial ou total.

Ocorre que, uma vez formado o conflito, diferentemente dos tempos mais remotos, onde a solução era a autotutela ou, um pouco mais tarde, mediante a decisão do chefe de família, recorre-se ao Poder Judiciário ou à outros órgãos decisórios, que é atualmente a instituição dotada de autoridade para determinar o convívio humano com base em normas jurídicas criadas pelos representantes do povo. Com isso, nasceu o Estado de Direito moderno.

Entretanto, a intensa procura pelos órgãos que exercem jurisdição ou atribuição decisória, como instituição que detém a última palavra acerca de resolução de divergências entre pessoas, ou entre Estado e pessoas, ou entre órgãos da Administração Pública, acaba por desencadear em uma intensa morosidade judicial ou administrativa, uma vez que o Estado, por si só, não é capaz de analisar tantas demandas e julgá-las em pouco tempo. Isso acaba por trazer uma ineficácia das decisões judiciais e administrativas, que, quando mais postergadas, menos são efetivas para as partes e interessados.

Por isso, tornou-se necessária a busca por medidas alternativas de solução de conflitos, denominado também como “processos de facilitação”, que são justamente o contrário de processos judiciais. Para aplicação efetiva dessas medidas, é necessário identificar, a princípio, o nível de intervenção necessária e se seria possível acabar, de vez, com as incompatibilidades geradas entre os atores.

A utilização dessas técnicas pode partir dos próprios atores, de forma desassistida (endógenas) ou mediante ajuda de um terceiro (exógenas). Esta

última, geralmente é caracterizada através da arbitragem, conciliação, mediação ou negociação, sendo ela a mais comum em razão de que ambas as partes podem maximizar seus benefícios. Nesse sentido:

Para cada una de las partes, el propósito de la negociación puede ser maximizar su propio beneficio, independientemente del de la otra parte, por lo tanto y por lo general, el negociador se toma la libertad de ser capaz de utilizar los recursos como una parte natural de proceso de negociación. Esto conduce a dos formas de negociación que, hoy en día, son las más conocidas: a) la negociación distributiva; y b) la negociación integrada (CONFORTI, 2016, p. 154).

Atualmente, decorrente da intensa demanda por recursos naturais, em virtude da explosão demográfica e da produção de consumo nos centros urbanos, um dos principais desafios é a resolução de conflitos de interesse que envolvem problemas ambientais como a escassez iminente de recursos naturais essenciais à vida humana<sup>6</sup>.

Essa situação acabou por clamar por medidas alternativas de solucionar conflitos ambientais, a fim de alcançar a sustentabilidade, em especial diante da esfera administrativa.

Pode-se afirmar que quanto maior a diversidade de técnicas alternativas de resolução de conflitos sociais, maior os índices de preservação e garantia de que haverá recursos naturais capazes de propiciar uma futura geração saudável e capaz de dar continuidade à vida humana.

### **3. DECISÃO COORDENADA COMO MODELO DE GOVERNANÇA CONCILIATIVA**

A decisão coordenada representa desafio para seu enquadramento na sistemática de governança e planejamento e na identificação dos campos próprios de decisão administrativa em matérias postas sob controvérsia. A gestão e planejamento de recursos naturais exige compatilização no tempo e espaço, repercutindo de forma intergeracional e em todo o território nacional e mundial, respectivamente.

O modelo deliberativo de governança em matérias afetas aos bens ambientais não pode se perder do paradigma próprio de regência do primado ambiental no desenvolvimento socioeconômico. Assim, marcos

---

6 Nesse sentido, ver: GOMES; PINTO, 2020, p. 147-162.

de sustentabilidade e viabilidade ambiental não são simples pontos de divergência ou de obstrução, mas primados de avaliação de possibilidade no desenvolvimento de atividades antrópicas<sup>7</sup>. Nessa linha, o paradigma ecológico é pano de fundo compreensivo de qualquer aplicação prática a que se disponha a abordagem de governança de conflitos administrativos a serem enfrentados na decisão coordenada. Esse pano de fundo pode ser delineado tanto a partir da visão de Estado ecológico quanto da visão de Estado Socioambiental.

O Estado ecológico, na terminologia apropriada por Pérez Luño, exige a promessa constitucional de situar “os problemas da qualidade de vida e o meio ambiente” (SARLET, 2012, p. 53). No mesmo sentido, lecionam Sarlet e Fensterseifer que o Estado Socioambiental é a concretização do federalismo ecológico, “longe de ser um Estado ‘Mínimo’, é um Estado regulador da atividade econômica, capaz de dirigi-la e ajustá-la aos valores e princípios constitucionais, objetivando o desenvolvimento humano e social de forma ambientalmente sustentável” (LUÑO, 2010, p. 22). A justiça socioambiental demanda a análise dos benefícios e malefícios de toda e qualquer atividade antrópica, sem falar nos eventuais riscos intergeracionais, especialmente à herança da biodiversidade, o que deve ser considerado no momento da decisão administrativa<sup>8</sup>.

Em outros termos, a confrontação ecológica em face de posicionamentos setoriais voltados para a implementação obras ou atividades, públicas ou privadas, deve estar preparada para a saída de negativa de viabilidade. Não se pode conceber ou admitir a decisão coordenada como uma conciliação ou superação necessária de antagonismos existentes. O processo deliberativo e a própria decisão devem estar aptos ao resultado não decisório, ou seja, à permanência de negativa não conciliada entre os atores envolvidos, sob pena de vulneração do plexo da sustentabilidade<sup>9</sup>. Dessa forma, a aplicação da decisão coordenada não pode significar renúncia de aplicação normativa ambiental derivada do processo administrativo, para fins de prevalência de posições regulatórias não sustentáveis ou que pressuponham o afastamento de requisitos técnicos de adequação.

---

7 Para analisar a sustentabilidade como marco estruturante do Estado Democrático de Direito Ecológico e Socioambiental, bem como sua relação com as políticas públicas, ver: GOMES; FERREIRA, 2017, p. 93-111; e GOMES; FERREIRA, 2018, p. 155-178.

8 Para uma relação entre o Direito dos Desastres e o compliance ambiental, ver: KOKKE, 2020, p. 170-195.

9 Para ver o conceito de plexo de sustentabilidade, consulte: GOMES; FERREIRA, 2018, p. 155-178.

A instrumentalização da decisão coordenada corresponderá, em verdade, uma fase conciliatória prévia à implementação de procedimento de solução de controvérsias, por via de autocomposição administrativa, que é feito por meio da Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Federal (CCAF), regradada pelo artigo 18 do Decreto 10.608, de 25 de janeiro de 2021. À CCAF compete tanto o juízo de admissibilidade dos requerimentos de resolução de conflitos, através de conciliação, quanto solucionar, por meio de mediação, conflitos entre órgãos e entidades públicas da Administração Federal (BRASIL, 2012).

Não alcançada a solução, o conflito é remetido, em escala administrativa, ao Consultor-Geral da União, para seguimento junto à Advocacia-Geral da União. A previsão é decorrente da Lei n. 13.140, de 25 de junho de 2015. O artigo 36 da norma dispõe que “no caso de conflitos que envolvam controvérsia jurídica entre órgãos ou entidades de direito público que integram a administração pública federal, a Advocacia-Geral da União deverá realizar composição extrajudicial do conflito” (BRASIL, 2015), segundo procedimento constante em ato administrativo normativo do Advogado-Geral da União. Portanto, se não houver acordo quanto à controvérsia, cabe ao Advogado-Geral da União dirimi-la, sempre observando as elaborações técnicas e espaço de governança próprios das esferas de gestão governamental.

É relevante ponderar que a dinâmica de composição de conflitos é essencialmente administrativa. Não é facultado às entidades federais litigarem entre si ao bem-querer. O artigo 39 da Lei n. 13.140 impõe que qualquer ajuizamento de demanda judicial em que figurem simultaneamente nos polos ativo e passivo entes da Administração Pública Federal deverá haver necessária e imprescindível autorização do Advogado-Geral da União. Trata-se de verdadeira condição de procedibilidade da demanda cível e que se volta para definir no âmbito da própria Administração Pública seus conflitos.

O cenário normativo extraído delinea aspiração de governança resolutiva conciliatória advinda do instrumento da decisão coordenada no processo administrativo federal, simultaneamente a uma conjuntura resolutiva que define campos resolutivos adjudicatórios que extrapolam a decisão coordenada. É possível, nessa órbita, tracejar limites normativos de legitimidade para o novel instituto da decisão coordenada.

A decisão coordenada somente se aplica a situações de possível superação de posicionamentos confrontantes em que não se tenha

sobreposição ou anulação de fundamentação técnica ou posição juridicamente escorada de gestão própria das atribuições de uma entidade pública em face de outras entidades ou órgãos que possuam campos de atuação tangenciados pela primeira. No âmbito do processo administrativo ambiental, seja de licença, seja de autorização, ou mesmo de anuência, as posições técnicas ou de gestão, apoiadas em posicionamentos jurídicos emitidas pelos órgãos ambientais não podem ser objeto de flexibilização pela expressão de prevalência de entendimento que pretenda anteparo à atividades antrópicas que não guardem potencial de compatibilidade ou viabilidade ambiental e com a sustentabilidade, em suas múltiplas dimensões.

Além disso, o instrumento de solução conciliada previsto por meio da decisão coordenada não pode assumir, de forma alguma, caráter impositivo ou adjudicatório. O procedimento de decisão coordenada é fase anterior ou de solução em autocomposição que, frustrada, cede espaço à atuação da CCAF e, mantendo-se a indefinição, à solução determinada pela Advocacia-Geral da União, nos termos da Lei n. 13.140/15.

## CONCLUSÃO

A partir do levantamento crítico e sistêmico desenvolvido, ao vetor do método crítico-propositivo, tem-se que o recente instrumento da decisão coordenada, inserido por meio da Lei n. 14.210/2021, representa uma via conciliatória de autocomposição inserta no processo administrativo federal, a se aplicar também às matérias ambientais, que implementa o federalismo cooperativo. Entretanto, não se tem como viável e factível o desenvolvimento de decisões coordenadas que comprometam determinações deliberativas próprias dos órgãos ambientais.

Assim, não podem as autocomposições formadas por decisão coordenada configurar flexibilizações artificiais em posições técnicas e de gestão escoradas em panos de fundo, princípios ambientais e marcos legais, de modo a projetar restrições indevidas quanto a definições de viabilidade ambiental de atividades antrópicas. O novo regime jurídico implicado pela decisão coordenada afigura-se como uma nova etapa, discursiva e deliberativa, sem constringões e sem adjudicação dentro da Administração Pública Federal. O instrumento da decisão coordenada possui natureza autocompositiva, uma fase prévia que se agrega às disposições regentes da procedimentalização conciliatória e voltada para mediação existente na Administração Pública Federal.

Não se pode cogitar de graus de imperatividade coativa ou constritiva, e menos ainda adjudicatória no âmbito do desenvolvimento do procedimento das decisões coordenadas. A frustração do processo autocompositivo determinará o seguimento da controvérsia à CCAF e, mantendo-se a indefinição, à solução determinada pela Advocacia-Geral da União, nos termos da Lei n. 13.140/15.

O modelo de governança conciliativa expressado por meio da decisão coordenada não pode se converter em mecanismo de superação indistinta e imposição velada de posições de um órgão regulatório sobre outro. Em consequência, embora possa o instituto alçar níveis de superação de entraves e eficiência na aplicação das normas administrativas que interrelacionem campos de gestão regulatória diversos, seu potencial de resolução é limitado. Deve ele guardar respeito aos limites próprios de regulação de cada órgão ou entidade e, sempre que possível à força normativa dos princípios ambientais (paradigma do *compliance* público ambiental), sob risco de criação de hierarquias regulatórias no interior da Administração Pública Federal, a provocar vulnerabilidades ambientais na aplicação de normas protetivas em face de atividades que não se manifestem como compatíveis ou viáveis em seu impacto ecológico.

## REFERÊNCIAS

ADAMS, Cristina; BORGES, Zilma; MORETTO, Evandro Mateus; FUTEMMA, Celia. *Governança ambiental no Brasil: acelerando em direção aos objetivos de desenvolvimento sustentável ou olhando pelo retrovisor?* Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 25, n. 81, p. 1-13, 2020, p. 2. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/81403/77731>. Acesso em: 07 out. 2021.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Pública Federal (CCAF). *Diário Oficial da União*, Brasília, 2012.

BRASIL. Lei n. 13.140, de 26 jun. 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. *Diário Oficial da União*, Brasília, 29 jun. 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm). Acesso em: 10 out. 2021.

BRASIL. Lei n. 14.210, de 30 set. 2021. Acrescenta o Capítulo XI-A à Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, para dispor sobre a decisão coordenada no âmbito da administração pública federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, 1º out. 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Lei/L14210.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14210.htm). Acesso em: 10 out. 2021.

CONFORTI, Franco: *Construcción de paz: diseño de intervención en conflictos*. 2. ed. Madri: Dykinson, 2016.

GOMES, Magno Federici; FERREIRA, Leandro José. A dimensão jurídico-política da sustentabilidade e o direito fundamental à razoável duração do procedimento. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, n. 52, v. 2, p. 93-111, maio/set. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.17058/rdunisc.v2i52.8864>. Acesso em: 22 set. 2021.

GOMES, Magno Federici; FERREIRA, Leandro José. Políticas públicas e os objetivos do desenvolvimento sustentável. *Revista Direito e Desenvolvimento*, João Pessoa, v. 9, n. 2, p. 155-178, ago./dez. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.25246/direitoedesenvolvimento.v9i2.667>. Acesso em: 25 maio 2021.

GOMES, Magno Federici; OLIVEIRA, Warley Ribeiro. A aplicação de boa governança, do compliance e do princípio da cooperação no licenciamento ambiental brasileiro. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 9, n. 2, p. 173-197, maio/ago. 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.7213/rev.dir.econ.soc.v9i2.23345>. Acesso em: 10 out. 2021.

GOMES, Magno Federici; PIGHINI, Bráulio Chagas. Sustentabilidade para Governança, Supremo Tribunal Federal e Conflito de Interesses. *Seqüência*, Florianópolis, n. 73, v. 37, p. 165-192, ago. 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5007/2177-7055.2016v37n73p165>. Acesso em: 10 out. 2021.

GOMES, Magno Federici; PINTO, Wallace Douglas da Silva. Efetividade da jurisdição e a análise dos sistemas alternativos de resolução de conflitos ambientais e internacionais. In: MAILLART, Adriana Silva; CARMO, Valter Moura do (Coords.). *Formas consensuais de solução de conflitos I*. Florianópolis: CONPEDI, 2020. p. 147-162. Disponível em: <http://conpedi.danilolr.info/publicacoes/nl6180k3/45nx4pp0>. Acesso em: 11 mar. 2022.

GUERRA, Sidney; GUERRA, Sérgio. *Intervenção estatal ambiental: licenciamento e compensação de acordo com a Lei Complementar n. 140/2011*. São Paulo: Atlas, 2012. p. 104.



JAQUES, Marcelo Dias. A tutela internacional do meio ambiente: um contexto histórico. *Revista Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 11, n. 22, p. 299-315, jul./dez. 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.18623/rvd.v11i22.372>. Acesso em: 28 jan. 2020.

KOKKE, Marcelo. A Interligação entre a Lei Anticorrupção e o Direito dos Desastres. *Seqüência*, Florianópolis, n. 86, v. 41, p. 170-195, dez. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2020v41n86p170>. Acesso em: 11 mar. 2022.

LAMBONY, Philippe Gervais. A justiça espacial, experiências e pistas de pesquisa. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri, ALVES, Glória, PADUA, de Rafael Faleiros (Orgs.). *Justiça espacial e o direito à cidade*. São Paulo: Editora Contexto, 2017. p. 117-132.

LEVATE, Luiz Gustavo. *Processo administrativo ambiental: relação entre constituição, direitos fundamentais e processo*. Curitiba: Ed. Prismas, 2017. p. 68-69.

LUÑO, Antonio Enrique Pérez. *Perspectivas e tendências atuais do Estado Constitucional*. Tradução José Luís Bolzan de Moraes e Valéria Ribas do Nascimento. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 22

MARIA, Dioclides José; GOMES, Magno Federici. Da (im)possibilidade do ajuizamento da ação direta interventiva para assegurar a autonomia municipal para legislar sobre licenciamento ambiental de impacto local. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 8, n. 1, p. 303-330, jan./abr. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.7213/rev.dir.econ.soc.v8i1.7538>. Acesso em: 10 out. 2021.

MOORE, Christopher W. *O processo de mediação: estratégias práticas para a resolução de conflitos*. Tradução de Magda França Lopes. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 1998.

MOURA, Adriana Maria Magalhães de. Trajetória da política ambiental federal no Brasil. In: MOURA, Adriana Maria Magalhães de (Org.). *Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2016. p. 13-43.

PINTO, Wallace Douglas da Silva; GOMES, Magno Federici. Conflitos de atribuições e cooperação administrativa para tutela do meio ambiente. *Sustentare*, v. 2, n. 1, p. 32-51, jan./jul. 2018. Disponível em: <http://periodicos.unincor.br/index.php/sustentare/article/view/4497>. Acesso em: 10 out. 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental: Constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 53.