

## 1. INTRODUÇÃO

A sociedade contemporânea e sua opção pelo sistema capitalista na busca por condições de vida mais digna, paradoxalmente promove a maior crise ambiental dos últimos séculos.

A ciência demonstra que a crise hídrica possui origem nas mudanças climáticas, na ocupação irregular do território, no desmatamento ilegal, dentre outros, efeito da ação antrópica endereçada aos recursos ambientais para a produção dos bens de consumo. Atenta à complexidade que envolve os conflitos ambientais, em grande parte por períodos de escassez dos recursos hídricos, a Lei nº 9433/97, na esteira do artigo 225 da Constituição de 1988 (direito fundamental ambiental), instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, criando o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SNGRH).

Para viabilizar a atuação legal dos Comitês de Bacia Hidrográfica, o legislador definiu duas premissas básicas: o local do dano ambiental e o sistema da autocomposição na solução dos conflitos hídricos. A autocomposição como sistema adotado é extraído da hermenêutica da Lei da PNRH, que indicou os Comitês de Bacia Hidrográfica como Centro Multiportas para solução adequada das questões hídricas, havendo sua composição acolhido os principais atores para discussão e deliberação. No Brasil, a previsão da utilização dos métodos alternativos na solução dos conflitos está disciplinada em legislação específica e vem, ao logo dos anos, propiciando uma maior efetividade no acesso ao direito fundamental ao meio ambiente.

O local do dano como regra primeira na solução das questões hídricas advém da hermenêutica dos incisos I, II e III, do artigo 37 da Lei da PNRH, que define a área de atuação dos Comitês de Bacia como sendo: a totalidade de uma bacia hidrográfica; sub-bacia hidrográfica de tributário do curso de água principal da bacia, ou de tributário desse tributário; ou grupo de bacias ou sub-bacias hidrográficas contíguas. O microssistema do processo seguiu a mesma orientação, dispondo que será competente para julgar os conflitos ambientais o juízo do foro do lugar onde ocorreu ou deva ocorrer o dano, quando de âmbito local, ressalvada a competência da Justiça Federal, tudo previsto no artigo 93, I, do CDC.

A escolha do local do dano como regra geral para solução das questões ambientais, viabiliza a atuação dos Comitês de Bacia Hidrográfica na missão legal da promoção do diálogo das

questões relacionadas a recursos hídricos e na articulação da atuação das entidades intervenientes, desvelando a cooperação que deve permear a construção das soluções hídricas. A problemática surge quando a competência é deslocada para localidade diversa do local do dano ou de onde deveria ocorrer o dano.

A hipótese a ser testada parte da premissa de uma nova hermenêutica, uma releitura, do art. 93, inciso II, do CDC, com a possibilidade da construção de uma modulação da regra procedimental, no sentido de atender os interesses locais com a preponderância do poder de decisão na participação cooperativa, consensual e extrajudicial dos atores que compõem os Comitês de Bacia Hidrográfica, como verdadeiro Centro Multiportas na gestão adequada de conflitos hídricos. Tem-se como objetivo geral demonstrar que o Estado socioambiental brasileiro, fulcrado nos princípios da solidariedade, democracia e cidadania ambiental, desvela nos Comitês de Bacia Hidrográfica um típico Centro Multiportas na gestão consensual e adequada na solução dos conflitos hídricos doce. Os objetivos específicos do presente trabalho são: *i)* identificar a gênese do Estado socioambiental, que tem como alicerce os princípios da solidariedade, democracia e cidadania ambiental, e o reconhecimento do direito ambiental como direito fundamental; *ii)* discorrer sobre a tutela jurídica dos recursos hídricos com o surgimento dos Comitês de Bacia Hidrográfica como protagonistas na gestão dos recursos hídricos doce; *iii)* compreender os Comitês de Bacia Hidrográfica como Centro Multiportas na solução adequada e consensual dos conflitos hídricos doce a partir de uma releitura, de uma nova hermenêutica ou racionalidade do art. 93, II, do CDC, procedimento coletivo. A partir dos objetivos específicos formulados para o problema apresentado, elaborou-se o seguinte plano de investigação. O primeiro capítulo traz a introdução como de praxe. No segundo capítulo, é desvelado o esverdear do Direito Ambiental com criação do Estado socioambiental tendo como pilar os princípios da solidariedade, cooperação, democracia e cidadania ambiental na busca da efetiva proteção do meio ambiente. Busca-se compreender a crise ecológica que se agravou na modernidade industrial capitalista na relação cartesiana entre a humanidade e natureza e a geração dos problemas ambientais. O terceiro capítulo aborda a tutela jurídica dos recursos hídricos doce e a importância da gestão democrática e consensual dos Comitês de Bacia Hidrográfica no caso dos conflitos hídricos. O quarto capítulo discorre sobre a compreensão dos Comitês de Bacia Hidrográfica como Centro Multiportas na solução adequada e consensual dos conflitos hídricos, com base na teoria de Frank Sander, indicando a necessidade de uma releitura do art. 93, II, do CDC, procedimento coletivo.

A metodologia segue a abordagem hipotético-dedutivo de Karl Popper. Partindo da análise do Estado Socioambiental e sua principiologia, da gestão dos recursos hídricos pelos Comitês de Bacia Hidrográfica, como Centro Multiportas na solução adequada e consensual dos conflitos hídricos. Após analisadas (falseamento) as possibilidades é indicada a releitura do art. 93, do inciso II, do CDC, como necessária ao efetivo acesso ao direito fundamental aos recursos hídricos.

O marco teórico é o Sistema Multiportas idealizado por Frank Sander. O método de procedimento utilizado é o monográfico, com ampla consulta em doutrinas, artigos científicos nacionais e estrangeiros. A técnica de pesquisa utilizada é a bibliográfica e documental, com pesquisa jurisprudencial nos tribunais brasileiros em determinados temas, em especial no Superior Tribunal de Justiça e no Supremo Tribunal Federal.

## **2. ESTADO SOCIOAMBIENTAL E O DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE**

A Teoria Constitucional (a Teoria dos Direitos Fundamentais) tem sido caracterizada por um processo evolutivo de constante transformação e aprimoramento, o qual é modelado a partir das relações sociais que legitimam toda a ordem constitucional, assim como dos recentes aspectos e tarefas incorporadas ao Estado e ao Direito de modo geral, sempre na procura de uma salvaguarda ampla dos direitos fundamentais (liberais, sociais e ecológicos) e da dignidade da pessoa humana (Sarlet; Fensterseifer, 2012, p. 36).

Como afiança Bobbio (1992, p. 6), “os direitos não nascem todos de uma vez, são construídos com barreiras de proteção e ameaças produzidas pelo aumento do poder do homem sobre o homem e do homem sobre a natureza, por meio do progresso técnico, e este não necessariamente se faz acompanhar do progresso moral”. Padilha (2010, p. 35) afiança que se tardiamente a sociedade desperta para a necessidade de proteção jurídica do meio ambiente, antes, contudo, teve que passar por um longo caminho de afirmação de direitos humanos fundamentais.

Advém a necessidade de uma transformação do papel do Estado devido à Ecologização do Direito, com impactos ambientais cada vez maiores e oriundos de uma sociedade de risco. Leite aponta a inevitável construção de um Estado de Direito Ambiental, definido “como um conceito

de cunho teórico abstrato que abarca elementos jurídicos, sociais e políticos na busca de uma situação ambiental favorável à plena satisfação da dignidade humana e harmonia dos ecossistemas”, advertindo “que fique bem claro que as normas jurídicas são apenas uma faceta do complexo de realidades que se relacionam com a ideia de Estado de Direito Ambiental” (Leite; Ayala, 2010, p. 35).

As bases do Estado Ambiental deve estar fulcrado na dignidade da pessoa humana e a proteção da natureza subjacente, propondo a concretização da solidariedade econômica e social, visando sempre à sustentabilidade, à igualdade substancial entre cidadãos e à utilização racional dos recursos naturais. O princípio da solidariedade (Benjamin, 2012, p. 83) passa a ser alicerce da formação do Estado Socioambiental, envolvendo, na mesma relação jurídica obrigacional, sujeitos públicos e privados, na realização da proteção ambiental. Benjamin (2012, p. 83), aponta que

Diferente do Estado Liberal (princípio da liberdade), em que prevalecem os complexos quadros das aspirações individuais, cujos contornos estão em divergência com a fórmula clássica do eu-contra-o-Estado, e do Estado Social (princípio da igualdade), sua welfarista e mais moderna fórmula do nós-contra-o-Estado, a ecologização do texto constitucional traz certo sabor herético, deslocando as fórmulas antecedentes, ao propor a receita solidarista – temporal e materialmente ampliada do nós-todos-em-favor-do Planeta. Dessa forma, comparando-a com os paradigmas anteriores, nota-se que o eu individualista é substituído pelo nós coletivista.

Bobbio (1992, p. 6), fazendo referência ao surgimento dos direitos de terceira geração, ensina que mesmo diante “das críticas que tem sido formuladas em relação à classificação dos direitos (humanos e fundamentais) em gerações e mesmo dimensões, ao lado dos direitos sociais, que foram chamados de direitos de segunda geração”, surgem contemporaneamente os denominados direitos de terceira geração, que constituem uma categoria ainda demasiadamente heterogênea e vaga, “o que nos impede de compreender do que efetivamente se trata”.

A Teoria Constitucional e a Teoria do Direito Fundamental buscam restabelecer o equilíbrio e a segurança nas relações socioambientais, devido às novas ameaças que enfraquecem e colocam em risco a ordem de valores e os princípios republicanos e do Estado Democrático de Direito, afetando a sobrevivência (humana e não humana) e a qualidade de vida. Pereira da Silva (Sarlet; Fensterseifer, 2012, p. 36), chega a afirmar que existe um esverdear da Teoria da Constituição e do Direito Constitucional, bem como da ordem jurídica como um todo, com a edificação de uma Teoria Constitucional Ecológica, possibilitando a defesa de um Direito Constitucional

Ambiental. O Direito Constitucional Ambiental, por sua vez, acaba por desvelar o Estado Socioambiental, sendo a representação popular imprescindível na sua formação. Surge a Democracia ambiental como instrumento necessário e imprescindível na construção da gestão participativa, tornando o Estado Socioambiental também um Estado Democrático (Vieira; Fabri, 2019, p. 47).

Navarro (2015, p. 59) afirma que o Estado ambiental precisa ser democrático, pois “os deveres em matéria ambiental não foram impostos somente ao Estado, como também a ‘todos’, cabendo a cada um de nós a obrigação de construir um Estado de Direito Ambiental”. O Estado Socioambiental deve promover o exercício da cidadania, criando meios de participação popular no Estado e fora dele, para viabilizar a gestão participativa. Bianchi (2010, p. 19) afirma que no Estado socioambiental é essencial a construção de uma cidadania ambiental, devendo haver o avanço de uma cidadania formal para uma cidadania participativa, construindo-se uma sociedade mais democrática e assegurando a dignidade de vida e seus componentes.

A “compreensão dos princípios ambientais é requisito fundamental para a compreensão de todo sistema de defesa do meio ambiente” na formação do Estado socioambiental. Navarro (2015, p. 59) adota critérios principiológicos, com atenção especial para o princípio da participação, apontando que “a sociedade em geral deixa de ser mera beneficiária da proteção ambiental para se tornar responsável pela proteção ambiental”. Afirma, ainda, “o que de mais vibrante neste texto constitucional é o reconhecimento da indissolubilidade do Estado e a sociedade civil. Sua realização envolve a ação e abstenção de ambos, dentro de um processo comunicativo”.

Destaca que “a participação se concretiza através do envolvimento da sociedade em políticas públicas ambientais, influência da formação das leis e participação via acesso ao judiciário”, sendo que o princípio integra ainda o direito à informação, pois somente com conhecimento das ações públicas referentes ao meio ambiente é possível participar de tais ações (2015, p. 59). Sobre a influência da Teoria do Direito Constitucional Ambiental em face da Teoria dos Direitos Fundamentais, afirma Vieira (2019, p. 51).

A Teoria Constitucional na defesa e preservação do meio ambiente, com a criação do Estado de Direito Socioambiental, desvela os avanços ocorridos na Teoria dos Direitos Fundamentais, face à proteção daqueles direitos a nível constitucional, tendo seu ápice na inclusão dos direitos ambientais no rol dos direitos fundamentais. Esse é mais um esforço político-jurídico na busca em mitigar a crise ecológica, caracterizada pela degradação ambiental do planeta, devido ao comportamento nocivo do homem, frenético em consumir desmedidamente os recursos naturais, deixando de lado e sem

pudor o devido cuidado com a natureza e seus recursos esgotáveis, devido a sua racionalidade monista, tecnicista (Vieira, 2019, p. 51).

A Declaração de Estocolmo de 1972, no primeiro princípio, estabelece que o homem, ao lado dos direitos fundamentais à liberdade e à igualdade, tem direito fundamental ao desfrute de condições adequadas em um meio cuja qualidade lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar. Esse reconhecimento do direito ao ambiente como direito fundamental na órbita internacional foi assimilado pela ordem constitucional de vários Estados, inclusive no Brasil (Gavião Filho, 2005, p. 35).

Sarlet (2012, p. 36) aponta que com “a superação teórica do Estado Liberal de Direito em sua forma clássica e o advento do Estado do Bem estar Social, houve o redimensionamento da importância dos direitos fundamentais”, onde o modelo de Estado clássico não foi capaz de resolver todos os conflitos ambientais que surgiram no contexto da crise ambiental, não sendo capaz de oferecer à sociedade uma solução harmônica à proporção da degradação ambiental e da desigualdade social.

A criação do direito ambiental fundamental no Brasil <sup>1</sup> passa a ser um novo paradigma, com a superação do individualismo e instituindo um espírito de solidariedade e cooperação. Bello Filho (2006, p. 42-43) escreve que mesmo sendo a fundamentalidade do direito ambiental prescrita no artigo 225 da CF/88, “emana de sua estreita ligação com princípios fundamentais do Estado brasileiro, sejam eles explícitos (cidadania, dignidade, soberania...) ou implícitos (igualdade, liberdade, anterioridade) na carta constitucional”. O constituinte de 1988 valeu-se de algumas categorias para a proteção ambiental. Criou direitos materiais e instrumentos visando efetivar a garantia a um meio ambiente equilibrado, com a previsão de um capítulo

---

<sup>1</sup> No Brasil, o direito ambiental positivo brasileiro possui três fases bem distintas. A primeira é a proteção de recursos naturais por seu valor econômico, em um viés individualista e antropocêntrico. A segunda fase, o direito ambiental surge e se consolida por meio da atribuição de valor intrínseco ao meio ambiente, atribuindo-se normatividade aos princípios ambientais. Os ícones legislativos desse período são a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (LPNMA) e a Constituição de 1988. Na última década, por fim, seguem-se um momento de flexibilização do direito ambiental por meio de leis que retrocedem a proteção adquirida. Entusiasmado pela Conferência de Estocolmo, a década de oitenta foi, com certeza, o apogeu da positividade do direito ambiental brasileiro, em que, finalmente, o bem ambiental é protegido de forma abrangente, abarcando diversos de seus aspectos. Em 1981, houve a promulgação da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente e, em 1985, a Lei de Ação Civil Pública que possibilitou a judicialização de questões ambientais. É nessa década que é promulgado o ápice do direito ambiental brasileiro: a Constituição Federal de 1988. Além das acima citadas, são importantes legislações ambientais no Brasil: a Lei de Crimes Ambientais, a Lei de Política Nacional de Educação Ambiental, a Lei que instituiu o Sistema nacional de Unidades de Conservação, a Lei de Biossegurança, a Lei de Política Nacional de Recursos Hídricos e a Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos, valendo ressaltar que há um enorme volume de leis ambientais, já que a competência legislativa em matéria ambiental é concorrente entre União e Estados, além da participação dos municípios em temas de interesse local;

próprio e inédito na Constituição de 1988. Contudo, o art. 225 da Constituição Federal de 1988 é apenas o vetor principiológico do sistema constitucional, o qual busca assegurar e viabilizar a proteção ambiental por meio de diversos dispositivos em seu texto (função social da propriedade, ação civil pública, direito à saúde, proteção de biomas frágeis, dentre outros).

Questão que deve ser observada é a abrangência da proteção ambiental, nos moldes do art. 225 da Carta de 1988. Conforme entende Fiorillo, não só o homem deve ser protegido pelo direito ambiental,

Se a Política Nacional do Meio Ambiente protege a vida em todas as suas formas, e não é só homem que possui vida, então todos os que a possuem são tutelados e protegidos pelo direito ambiental, sendo certo que um bem, ainda que não seja vivo, pode ser ambiental, na medida que possa ser essencial à sadia qualidade de vida de outrem, em face do que determina o art. 225 da Constituição Federal.

O Supremo Tribunal Federal<sup>2</sup> já vem admitindo a defesa e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, e bem de uso comum do povo, essencial na proteção da dignidade da pessoa humana, como direito fundamental, conforme previsto no art. 225 da Constituição de 1988.

### **3. TUTELA JURÍDICA E A GESTÃO DESCENTRALIZADA E PARTICIPATIVA DOS RECURSOS HÍDRICOS DOCE NO BRASIL**

A água doce tem sido considerada a principal fonte para a manutenção da vida de qualquer ser vivo não marinho através dos séculos. A água está na base de todas as coisas, já afirmava Tales de Mileto, no século VI a.C (Amorim, 2015, p. 271). O regime jurídico da água doce no plano do direito internacional público e nos países fronteiriços ao Brasil, além das suas peculiaridades, tem contornos que envolve a tormentosa questão do antagonismo entre a conformação dada pelo direito internacional das águas doces, que destaca sua essencialidade para a manutenção e

---

<sup>2</sup> “O direito à integridade do meio ambiente – típico direito de terceira geração – constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, a própria coletividade social. Enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis) – realçam o princípio da liberdade, e os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) – que se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas – acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade”. (BRASIL. STF, MS 22.164/SP, rel. Min. Celso de Mello, j.30.10.1995);

continuidade da vida no planeta e o tratamento mercantil que lhe é dispensado pelo direito internacional econômico (Amorim, 2015, p. 270).

Importante, então, verificar como o Brasil se posiciona juridicamente em relação a essa dicotomia, como se deu a formação do ordenamento jurídico relativo ao meio ambiente e, em particular, às águas doces, sobretudo para se poder analisar sua simbiose com a formação cultural em torno da proteção do meio ambiente e da água e os conflitos daí recorrentes (Amorim, 2015, p. 270). Os problemas hidrológicos e a falta de abastecimento, perene ou sazonal, em algumas regiões do país, não são fruto da inexistência ou indisponibilidade de água doce, ou exclusivamente da alteração de determinado padrão de distribuição de chuvas, mas sim, principalmente, da má gestão<sup>3</sup> e de questões envolvendo interesses políticos e econômicos (Amorim, 2015, p. 271). Amorim (2015, p. 271) indica que,

mesmo sendo o país mais rico em disponibilidade de água doce<sup>4</sup>, o Brasil ainda possui, aproximadamente, 20% de sua população sem acesso à água potável, cerca de 50% de sua população sem acesso a esgoto, e uma parcela ainda maior de seus habitantes submetida ao consumo de água com baixos padrões de potabilidade e com tarifação elevada.

---

<sup>3</sup> “Além disso, um total significativo, e em número crescente, dos que possuem “acesso” aos serviços públicos de captação, tratamento e distribuição de água frequentemente continua privado dela, por uma série de razões, que vão desde o rompimento constante de instalações adutoras, causados pela falta de manutenção e pelo descaso das entidades gestoras desse serviço público, até o cerceamento do acesso à água, motivado por racionamentos ou “rodízios” informais, feitos pelas autoridades estatais diante de períodos de escassez ou estiagem. Principalmente nos bairros mais pobres e nas periferias das grandes metrópoles. Essa espécie de apartheid econômico e político da água, feito sobre os mais pobres e carentes, faz aumentar exponencialmente o número de pessoas que, de fato, não possuem acesso à água doce no país, estatísticas fantasmas para uma escassez real, levada a cabo pela ineficiência e pela incompetência, política e de gestão, da maior parte das empresas públicas de água no país”. (AMORIM, João Alberto Alves. Direitos das águas: o regime jurídico da água doce no direito internacional e no direito brasileiro / João Alberto Alves Amorim. - 2 ed. rev. e ampl – São Paulo: Atlas, 2015, p. 271);

<sup>4</sup> “O Brasil possui a mais extensa malha fluvial do planeta, 55.457 km<sup>2</sup> de rios – o que corresponde a 1,66% da superfície do planeta, com uma vazão anual média de 160.000 m<sup>3</sup>/s. A precipitação média anual no país é de 1.783 mm/ano, e seu potencial hidrológico corresponde a 12% de toda a água doce existente no planeta (53% de toda a água doce superficial da América do Sul) para utilização imediata. Esse montante equivale a aproximadamente 8.233 km<sup>3</sup>/ano, se considerarmos influência da vazão total da bacia amazônica) e de 5.418 km<sup>3</sup>/ano, se considerarmos valores apenas da Amazônia brasileira. Em relação às águas subterrâneas, o país é igualmente bem afortunado, estima-se que as reservas de água subterrânea do país somem 112.000 km<sup>3</sup> e a contribuição multianual média à descarga dos rios seja de 2.400 km<sup>3</sup>/ano. Esses valores colocam o país em primeiro lugar mundial em riqueza hídrica, à frente, respectivamente, de Rússia, Estados Unidos da América, Canadá e China. Contudo, em termos de “acesso e distribuição per capita”, a situação altera-se drasticamente, deslocando o país para a 26ª posição (48.314 m<sup>3</sup>/hab./ano), atrás de países com riqueza e potenciais hidrológicos muito mais modestos, como Guiana Francesa (3º), Suriname (6º), Gabão (9º), Bolívia (16º), Chile (20º) e Costa do Marfim (22º)”. (AMORIM, João Alberto Alves. Direitos das águas: o regime jurídico da água doce no direito internacional e no direito brasileiro / João Alberto Alves Amorim. - 2 ed. rev. e ampl – São Paulo: Atlas, 2015, p. 270 – 271);

Consequência de Estocolmo,<sup>5</sup> no Brasil a lei 6.938/81<sup>6</sup>, denominada Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), estabeleceu como objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, para assegurar condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana. A PNMA indicou os recursos ambientais tutelados como sendo: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora.

A Constituição de 1988<sup>7</sup> (primeira Constituição com capítulo específico de proteção ambiental), estabeleceu o domínio público da água entre a União e os Estados da Federação, desencadeando um novo modelo gerencial, baseado em uma nova fundamentação legal, fruto da redemocratização do país e da convocação de um Congresso Constituinte (Matos, 2018, p. 77). Matos afirma que,

Com o Congresso Constituinte uma nova constituição foi concretizada e promulgada em 05 de outubro de 1988, representando o momento de rompimento com o passado o início de fato e de direito do Estado Democrático Constitucional de Direito. Na verdade, até aquela data vigorava o estabelecido no antigo Código de Águas, o qual estabelecia o domínio da água entre a União, Estados, Municípios e particulares, numa repartição muito mais elástica que a atual.

A Constituição de 1988, principal marco legal no tocante a gestão hídrica, revogou o Código de Águas e estabeleceu um novo paradigma, alterando a gestão e delimitando um novo campo de competência<sup>8</sup>, resultando na Lei 9433/1997<sup>9</sup> e nas leis estaduais “para estabelecimento do

---

<sup>5</sup> “A Conferência de Estocolmo (Suécia), de 1972, chamada de “Conferência das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente Humano”, foi o primeiro encontro da Organização das Nações Unidas (ONU) em matéria ambiental, e é considerada um marco nos debates das questões ambientais. Sua Declaração final representa um verdadeiro Manifesto Ambiental, com 19 (dezenove) princípios norteadores, sendo considerado uma base para a nova agenda ambiental”. (A ONU e o Meio Ambiente. Nações Unidas do Brasil, 2020. Disponível em <<https://brasil.un.org/pt-br/91223-onu-e-o-meio-ambiente>>. Acesso em: 25 de jul. de 2022);

<sup>6</sup> A Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981, art. 1º, com fundamento nos incisos VI e VII do art. 23 e no art. 225 da Constituição, estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, constitui o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e institui o Cadastro de Defesa Ambiental. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm)>. Acesso em: 25 de jul. de 2022;

<sup>7</sup> Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, artigo 225: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> . Acesso em: 25 de jul. de 2022;

<sup>8</sup> Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, artigo 21, inciso XIX: “Compete à União: [...] XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso”. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> . Acesso em: 25 de jul. de 2022;

<sup>9</sup> A Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997 institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamentou o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19433.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19433.htm)>. Acesso em 25 de jul. de 2022;

sistema nacional e estadual de gerenciamento dos recursos hídricos, sistema ainda em construção, em virtude da dimensão territorial e das diversidades do país” (Matos, 2018, p. 77).

A nova sistemática gerencial adotada a partir do novo marco legal introduziu um modelo diferenciado, fundamentado na descentralização e participação, levando ao compartilhamento com a comunidade das decisões fundamentais para a bacia hidrográfica. O ordenamento jurídico alterado pela Constituição de 1988 estabeleceu a gestão descentralizada<sup>10</sup> e como ela é fundamental para a bacia hidrográfica, uma vez que a nova legislação adotou instâncias gerenciais próximas da comunidade que tomarão as medidas de condução dos interesses em conflito, como por exemplo o Comitê de Bacia Hidrográfica. Quis o legislador concretizar a descentralização gerencial, delegando a uma instância coletiva as decisões de interesse do conjunto de beneficiários da unidade hidrográfica.

Os Comitês de Bacia hidrográfica<sup>11</sup> tornam-se o principal ator da nova forma de gerenciamento das bacias hidrográficas, passando a ser a instância descentralizada responsável para estabelecer os parâmetros de gestão da bacia hidrográfica, num sistema participativo e descentralizado. Matos, oportunamente, aponta que,

Só que a gestão não é meramente de regras, **o Comitê de Bacia hidrográfica tem o dever legal de dirimir conflitos**, estabelecer prioridades de usos, limites, regulamentar a captação e o lançamento, enfim, exercitar a gestão sob vários parâmetros, sempre focada na supremacia do interesse público sobre o particular. (*grifamos*)

Abers e Kexk (Matos, 2018, p. 79) fazem importante alusão ao protagonismo do Comitê na reforma,

Em suma, os comitês da bacia constituem componente central da reforma. Sua principal especificidade é a de ser uma organização institucional moldada por uma territorialidade “natural”, a bacia hidrográfica, ao invés de corresponder às tradicionais fronteiras político-administrativas dos municípios, Estados e União. De acordo com a lei das águas, **os comitês devem ser amplamente representativos, incorporando os stakeholders mais importantes**, ou seja, **Estado, usuários e**

---

<sup>10</sup> A Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, no art. 33, define os integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos: I – o Conselho Nacional de Recursos Hídricos; I-A. – a Agência Nacional de Águas; I – os Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal; III – os Comitês de Bacia Hidrográfica; IV – os órgãos dos poderes públicos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos; V – as Agências de Água. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19433.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19433.htm)>. Acesso em 25 de jul. de 2022;

<sup>11</sup> O Capítulo III da Lei da PNRH (Lei 9.433/97), desvela nos art. 37 a 40 e parágrafos, a nova forma de gerenciamento e sistema descentralizado das bacias hidrográficas. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19433.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19433.htm)>. Acesso em 25 de jul. de 2022;

**sociedade.** Entre suas principais atribuições, podemos citar o estabelecimento de diretrizes e prioridades para a gestão da água, através dos planos de bacia; a deliberação sobre metodologia, critérios e preços de cobrança; e a criação das agências de bacias. (*grifamos*)

No próximo capítulo, será analisada a relação entre a teoria do Sistema Multiportas de gestão adequada de conflitos de Frank Sander e a instituição dos Comitês de Bacia hidrográfica como Centro Multiportas na resolução dos conflitos hídricos, como possibilidade de acesso à Justiça ambiental. A mediação<sup>12</sup> é apontada como método apropriado em face dos seus requisitos, dentre eles o da não-adversariedade e permanência das relações factuais, que facilitam a construção da solução no campo da intersubjetividade, propiciando a observância dos princípios da solidariedade, cooperação, cidadania e democracia ambiental, alicerces do Estado Socioambiental brasileiro e, por consequência, a efetivação do acesso ao direito fundamental aos recursos hídricos doce.

Será indicada uma nova releitura do art. 93, II, do Código de Defesa do Consumidor (CDC)<sup>13</sup>, microsistema processual coletivo, que desloca o julgamento da causa para o foro da Capital do Estado ou no do Distrito Federal, para os danos de âmbito nacional ou regional, dificultando a atuação legal dos Comitês de Bacia hidrográfica na sua missão em concretizar um gestão participativa e descentralizada dos conflitos hídricos, em especial nos casos de grandes desastres.

#### **4. OS COMITÊS DE BACIA HIDROGRÁFICA COMO CENTRO MULTIPORTAS NA GESTÃO ADEQUADA DE CONFLITOS: A NECESSIDADE DA RELEITURA DA REGRA DE COMPETÊNCIA DO PROCEDIMENTO COLETIVO**

---

<sup>12</sup> “O regular desenvolvimento de um processo de mediação pressupõe a conjugação de três elementos essenciais, que lhe conferem estrutura ou forma. São eles: conflito, partes mediadas e mediador. Na mediação, o primeiro elemento (o conflito), vivenciado pelo segundo (as partes mediadas), é o objeto a ser conduzido e resolvido mediante a intervenção auxiliar não decisória do terceiro elemento constitutivo (o mediador). [...] Em regra, quando as disposições norteadoras de condutas que constituem um dado ordenamento jurídico são respeitadas, as relações humanas se revelam pacíficas. A convivência pacífica, entretanto, nem sempre é possível. Nestas situações em que a função preventiva não se revela eficaz, fundamental se torna a segunda atribuição do Direito: a composição dos conflitos travados entre indivíduos inseridos em um dado contexto social. A condição de seres humanos nos aloca como elementos centrais de um dinâmico processo interativo-social, responsável pela caracterização de infindáveis mudanças que ora nos satisfazem, ora nos afligem, comprovando ser um equívoco pensar na existência de sociedades estáticas, desprovidas de antagonismos [...]”. (Goretti, Ricardo. Manual de Mediação de Conflitos / Ricardo Goretti Santos. Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2012, p. 1-2);

<sup>13</sup> A Lei Nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, no Capítulo II, dispõe sobre as ações coletivas para a defesa de interesses individuais homogêneos. O art. 93 determina que, ressalvada a competência da Justiça Federal, é competente para a causa a justiça local: I - no foro do lugar onde ocorreu ou deva ocorrer o dano, quando de âmbito local; II - no foro da Capital do Estado ou no do Distrito Federal, para os danos de âmbito nacional ou regional, aplicando-se as regras do Código de Processo Civil aos casos de competência concorrente. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18078compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm)>. Acesso em 25 de julho de 2022;

A gestão multiportas de conflitos como uma política judiciária de efetivação do direito fundamental de acesso à justiça é bem delineada por Ricardo Goretti, que fazendo menção à presença dos métodos autocompositivos na gestão adequada dos conflitos na tarefa diária dos profissionais do Direito como da sociedade, aponta que “a percepção dessas novas exigências nos remete ao estudo de uma experiência norte-americana paradigmática, idealizada na segunda metade da década de 70, que ficou conhecida como Sistema Multiportas de Solução de Conflitos (*Multi-door Courthouse*)” (Goretti, 2021, p. 240).

Frank Ernest Arnold Sander<sup>14</sup>, na *Pound Conference*, proferiu o primeiro discurso sobre o tema em 1976, sendo os elementos basilares do Sistema Multiportas expostos posteriormente em artigo intitulado *Varieties of Dispute Processing* (Variedade no Processamento de Conflitos). Importante ressaltar que mesmo a teórica de Sander fazer referência à proposta da instituição de um Sistema Multiportas na estrutura do Poder Judiciário, suas premissas serão consideradas na atuação extrajudicial privada dos Comitês de Bacia Hidrográfica, cerne do presente ensaio. Para melhor compreensão do Sistema, é preciso discorrer sobre o conceito de gestão adequada de conflitos. Goretti entende como a prática de cognição, condução e resolução de situações conflituosas, promovida mediante o emprego do método ou técnica que melhor atenda às particularidades do caso concreto (Goretti, 2021, p. 592).

O Sistema de Sander indica que as disputas poderiam ser resolvidas por uma variedade de abordagens diferentes, julgamento pelos tribunais e arbitragem (heterocomposição), como também através da autocomposição, através da mediação, negociação, conciliação, centros de justiça de bairro, e outros, aqui já podendo considerar os Comitês de Bacia Hidrográfica.

Entre as medidas registradas por Sander, como necessárias na construção do Sistema, as que interessam ao presente ensaio são: maior ênfase ao direito preventivo, como forma de prevenção ao surgimento de conflitos e a difusão de meios alternativos de resolução de conflitos no âmbito extrajudicial, visando à redução da sobrecarga judicial (Sander, 2010, p. 1-2). Sander concebeu um sistema pautado na lógica da gestão adequada de conflitos mediante a oferta de métodos e técnicas diversificados na estrutura dos tribunais. Em virtude da grande variedade de disputas que surgem (caso concreto), Sander apontou a criação de um critério racional que nos permite distribuir certos tipos de disputas entre determinados procedimentos destinados à obtenção da sua resolução com base nas características dos métodos e técnicas. A necessidade de utilização

---

<sup>14</sup> Frank E. A. Sander foi um professor emérito e reitor associado da Harvard Law School. O professor Sander se formou em matemática no Harvard College em 1949 e na Harvard Law School em 1952;

de critérios racionais de escolha de método adequado às particularidades de cada caso concreto (Goretti, 2021, p. 242).

Frank Sander (2010, p. 17-18) vislumbrou um cenário para 24 anos após a realização de sua conferência, em 1976. Foi a de que em 2000 ter-se-ia não somente um Palácio de Justiça, mas um Centro de Resolução de Conflitos (*Multi-Door Courthouse* – Tribunal Multiportas). O *Multi-Door Courthouse* atenderia todo aquele que se apresentasse como afrontado. Seria levado a um funcionário que, depois de examinar a natureza do conflito, orientaria o comparecente a respeito de qual seria o procedimento (ou a sequência de procedimentos) mais apropriado(s) para resolver a referida disputa. A concepção de Sander (Goretti, 2021, p. 245) da estrutura do Centro de Resolução de Conflitos teria uma sala de recepção do diretório do referido centro poderia estar estruturada da forma seguinte: funcionário examinador (Gestor) Sala 1 (*intake person*).; Mediação Sala 2; arbitragem Sala 3; departamento de investigação de direitos Sala 4; Painel de negligência médica Sala 5; Tribunal Superior Sala 6; Defensor Público Sala 7. Além da estrutura do *Multi-Door Courthouse*, Sander criou critérios racionais de facilitação da escolha (do diagnóstico) do método mais adequado na solução dos conflitos.

Para a adoção dos métodos alternativos de resolução de disputas (ADR) para solução de cada caso concreto, Frank Sander indicou os seguintes critérios racionais: a natureza do conflito; a relação entre os sujeitos em conflito, considerando-se a mediação como o método mais adequado de gestão de conflitos entre sujeitos que apresentem relações continuadas ou duradouras; o valor do bem da vida em discussão e os custos inerentes ao processamento do método que se pretenda utilizar, considerando que os gastos inerentes ao processamento podem ser proibitivos; e o grau de celeridade exigido no processo de administração da controvérsia (Goretti, 2021, p. 245). Luchiari (2011, p. 308-309) discorre sobre o Fórum de Múltiplas Portas ou Tribunal Multiportas,

O Fórum de Múltiplas Portas ou Tribunal Multiportas constitui uma forma de organização judiciária na qual o Poder Judiciário funciona como um centro de resolução de disputas, com vários e diversos procedimentos, cada qual com suas vantagens e desvantagens, que devem ser levadas em consideração, no momento da escolha, em função das características específicas de cada conflito e das pessoas nele envolvidas. Em outras palavras, o sistema de uma única “porta”, que é a do processo judicial, é substituído por um sistema composto de vários tipos de procedimento, que integram um “centro de resolução de disputas”, organizado pelo Estado, composto de pessoas treinadas para receber as partes e direcioná-las ao procedimento mais adequado para o seu tipo de conflito. Nesse sentido, considerando que a orientação ao público é feita por um funcionário do Judiciário, ao magistrado cabe, além da função jurisdicional, que lhe é inerente, a fiscalização e o acompanhamento desse trabalho

(função gerencial), a fim de assegurar a efetiva realização dos escopos do ordenamento jurídico e a correta atuação dos terceiros facilitadores, com a observância dos princípios constitucionais (Luchiari, 2011, p. 308-309).

A teoria de Sander<sup>15</sup> tem como princípio basilar o princípio da adaptabilidade que tem como características principal a de cada procedimento há de se aperfeiçoar as particularidades de cada litígio. Sua lógica de operacionalização assim foi retratada por Gabbay (2013, p. 123-124):

Ao invés de uma única porta direcionada ao Judiciário, um centro de solução de conflitos localizado na Corte poderia oferecer várias portas através das quais os indivíduos acessariam diferentes processos (**mediação**, arbitragem, dentre outros [...]). Esse **centro de solução de conflitos** se destinaria não apenas aos assuntos já tratados pelas cortes, mas também a questões ainda não ventiladas junto ao Judiciário, demandas que estariam suprimidas e que poderiam ver nesses novos caminhos uma forma de expressão. (*grifamos*)

Analisar a lógica de operacionalização do Sistema Multiportas de Frank Sander é fundamental para a compreensão dos Comitês de Bacia hidrográfica como Centros Multiportas de Gestão de Conflitos Hídricos, diante da nova roupagem da gestão hídrica, participativa e descentralizada, promovida pela Lei nº 9433/97. Sobre a instituição pública ou privada dos Centros Multiportas de Gestão de Conflitos, Goretti (2021, p. 240) afirma que,

**Toda e qualquer instituição (pública ou privada)** que se dedique à prática da gestão de conflitos por vias plurais de prevenção e resolução deve passar por um processo de reestruturação das suas práticas, como condição para que possam funcionar como verdadeiros **Centros Multiportas de Gestão de Conflitos**.

A nova gestão dos recursos hídricos no Brasil reflete a teórica de Frank Sander. A Constituição Federal de 1988 alterou a regulamentação da competência em matéria de águas inserindo a gestão descentralizada. À União foi atribuída reponsabilidade pelas águas correntes em terrenos de seu domínio ou que banhem mais de um Estado (art. 20, II, CF) e aos Estados “[...] as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergente em depósitos, ressalvados neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União”. A Lei nº 9.433/1997, seguindo orientação constitucional, adotou os princípios da descentralização e participação como

---

<sup>15</sup> As ideias de Frank Sander prosperaram em diversos Estados norte-americanos que aderiram ao referido sistema, tais como: Ohio, Flórida, Connecticut, Maine, Texas, Oklahoma e Washington D.C. Essas experiências foram fundamentais em termos de provocação para o surgimento de uma “[...] maior consciência acerca da importância de selecionar um método mais apropriado”. A experiência norte-americana com o Sistema *Multi-door Courthouse* serve de inspiração para o desenvolvimento de projetos de gestão multiportas de conflitos, em diversos países, mas, INFELIZMENTE, dela NÃO se pode extrair um valioso aprendizado quanto à aplicação dos critérios racionais e objetivos de escolha do método adequado, defendidos por Frank Sander ao propor que a intervenção do gestor de conflitos fosse norteada pelo uso de uma TAXONOMIA.

fundamentos basilares da sua concretização no novo modelo gerencial da gestão dos recursos hídricos doce. Matos (2018, p. 80) aponta que:

O modelo foi idealizado da seguinte forma: órgão público gestor, órgão colegiado nacional responsável pela integração, construção e concretização de uma política nacional de recursos hídricos e o **Comitê de Bacia hidrográfica, instância maior do sistema descentralizado**. (*Grifamos*) Já o **Comitê de Bacia Hidrográfica** teve estabelecido um perfil completamente diferente, pois foi fundado na descentralização real e dessa forma a representação estabelecida foi de fato paritária, ou seja, o poder público não detém a maioria dos membros, assim na votação de qualquer matéria terá que discutir os temas de relevância da bacia hidrográfica diretamente com a comunidade, esse de fato foi o grande avanço na legislação ambiental brasileira, quando realçou a **descentralização e a participação** (*Grifamos*) (2018, p. 80).

A comunidade, usuária das atividades no seio da bacia hidrográfica, passa ter poder deliberativo como forma de conhecimento das necessidades e da realidade do referido ecossistema, através do Comitê de Bacia Hidrográfica, que teve reconhecido o poder de decidir sobre o uso da água na bacia hidrográfica a partir dos dados estabelecidos e coletados, consagrando prioridades, situações específicas, necessidades, resolvendo conflitos, enfim, guiando o uso da água para o respeito ao princípio da igualdade e por conseguinte atendendo o interesse público (Matos, 2018, p. 80).<sup>16</sup>

A comunidade deliberativa tem no princípio da participação um grau de intervenção na condução da Administração Pública, dando suporte à efetividade do regime democrático. O Sistema Nacional de Gerenciamento Hídrico deu destaque específico para o Comitê de Bacia Hidrográfica, colocando-o em paridade com o Poder Público, acabou por acolher por completo o princípio da participação. Sobre esse ponto Matos (2018, p. 87) afirma,

Nesse caso do Comitê de Bacia Hidrográfica, a garantia da paridade, significou uma influência direta na gestão, um dos exemplos mais enfáticos, que tem se mostrado eficaz e correto, pois o conjunto de beneficiários e usuários participou da escolha de decisões, fomentando a responsabilidade de todos na gestão do bem natural água.

---

<sup>16</sup> No entanto, a complexidade de uma bacia hidrográfica foi um dado relevante para o estudo, mais ainda quando a bacia objeto de estudo foi a do São Francisco, que possui quatro subáreas, que são: alto São Francisco. Médio São Francisco, Submédio São Francisco e baixo São Francisco. O Comitê da Bacia Hidrográfica do rio São Francisco seguiu o perfil legal estabelecido, tendo sido instituído no ano de 2001, por Decreto presidencial e vem exercendo suas atribuições, como informou o site do CBHSF. Criado por decreto presidencial em 5 de junho de 2001, o comitê tem 62 membros titulares e expressa, na sua composição tripartite, os interesses dos principais atores envolvidos na gestão dos recursos hídricos da bacia. Em termos numéricos, os usuários somam 38,7% do total de membros, o poder público (federal, estadual e municipal) representa 32,2%, a sociedade civil detém 25,8% e as comunidades tradicionais 3,3%. (<http://cbhsaofrancisco.org.br/o-cbhst/o-que-e-um-comite-de-bacia>). A gestão descentralizada e participativa, como bem salientado anteriormente, uma característica de um Estado Federado, proporcionou a presença de vários atores no cenário da gestão, no presente caso, o Comitê de Bacia Hidrográfica, especificamente o do São Francisco obedeceu rigorosamente esse critério, uma vez que o Poder Público ficou em situação minoritária, quando se faz a soma dos representantes dos usuários e da sociedade civil.

O princípio da descentralização aparece ao lado do princípio da participação, também aplicável ao Direito Ambiental, mais especificamente no tocante a gestão de recursos hídricos. Moreira Neto diz (apud Eduardo Lima de Matos, p. 87)

O princípio da descentralização, que informa todo o Direito Público, age como resposta a tendência inversa a hipertrofia estatal e a monopolização do poder, informando desde a instituição de certos instrumentos de transcendente importância juspolítica, como a separação orgânica de Poderes do Estado, que Oto Mayer, já definia como um princípio autônomo, “o princípio da separação de Poderes”, até a simples desconcentração de um serviço burocrático, a mais modesta repartição pública local (Matos, 2018, p. 87).

A presença dos princípios da participação e da descentralização formam o alicerce da edificação da gestão hídrica, sendo que a descentralização foi a transferência do poder decisório da esfera central para a esfera periférica, para aqueles diretamente ligados às necessidades da bacia hidrográfica (Matos, 2018, p. 88). Já o princípio da participação implicou no grau de engajamento do cidadão no órgão que recebeu a delegação, representou a composição com representantes da sociedade civil para o exercício do poder decisório (Matos, 2018, p. 88)<sup>17</sup>.

A gestão hídrica forjada nos princípios da participação e da descentralizada tem esteio nos princípios da solidariedade, cooperação, democracia e cidadania ambiental alicerces do Estado Socioambiental brasileiro. No caso do dano ambiental hídrico local, a atuação plena dos Comitês de Bacia Hidrográfica encontra guarida no procedimento coletivo, art. 93, I<sup>18</sup>, que fixa a competência judicial e extrajudicial no local do dano, garantindo a participação tanto dos componentes do Comitê, como também de eventuais afetados diretos, promovendo de forma descentralizada a solução do conflito hídrico.

---

<sup>17</sup> “CONFLITOS E SUAS SOLUÇÕES. O Rio Santa Maria de Vitória. PROJETO NASCENTES. Iniciativa criada no âmbito do CBH do Rio Santa Maria da Vitória, o Projeto Nascentes tem como objetivo recuperar fontes de água que alimentam diferentes pontos da bacia, localizadas no município de Santa Leopoldina. Fruto dos estudos e diagnósticos realizados com apoio do Comitê, esse projeto envolve parceria da ArcelorMittal Tubarão com o Incaper, a Fundação de Desenvolvimento Agropecuário do Espírito Santo (Fundagres), o Ministério Público do Estado do Espírito Santo (MPES) e a Prefeitura Municipal de Santa Leopoldina”. (Águas: distintos olhares / Valmir Pedrosa (organizador). – Vitória: Ed. Do Autor, 2022. 171 p.: il. ; 22 cm 1. Água – uso. 2. Água – uso sustentável. 3. Rios – uso sustentável. 4. Recursos hídricos. 5. Desenvolvimento de recursos hídricos. I. PINTO, Anivaldo de Miranda, 1944 - . II. SILVA, João Bosco Reis da, 1973 - . III. LINDENBERG, Leticia Paoliello, 1969 - . IV. GOSSEN, Marcell André, 1975 - . V. PEDROSA, Valmir de Albuquerque, 1971);

<sup>18</sup> Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, artigo 2º: “As ações previstas nesta Lei serão propostas no foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa”. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm)>. Acesso em 25 de jul. de 2022;

A gestão dos conflitos hídricos fulcrada nos princípios da participação e da descentralização se amolda ao sistema da autocomposição de conflitos muito em virtude da intersubjetividade no processo de decisão. A construção da solução consensual e intersubjetiva, evitando as amarras de um processo judicial longo e custoso para os interessados, no caso dos recursos hídricos direito fundamental de terceira geração, os denominados direitos difusos, tem na mediação o método mais adequada na solução das questões. Os princípios que regem a nova forma de gestão hídrica (participação e descentralização) são afastados, porém, na hipótese dos danos de natureza Estadual e regional, quando ocorre o deslocamento da gestão dos conflitos hídricos para localidade diversa<sup>1920</sup>, dificultando a efetiva atuação do Comitê de Bacia, ferindo

---

<sup>19</sup> “A pergunta é, por que não permitir a ação coletiva seja promovida nas seções judiciais do local do dano? Por que usar o artigo 93 do CDC nesta situação? Certamente que o dano não é local, e aí deve se aplicar o inciso II do art.93 do CDC? O Superior Tribunal de Justiça enfrentou situação semelhante e pronunciou-se, corretamente, no sentido de que não deveria aplicar o art. 93 para transferir a competência para a capital do Estado, mesmo sendo dano nacional ou regional, porque a capital não era o local do dano. 1. Conflito de competência suscitado em ação civil pública, pelo juízo federal da 4ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal, no qual se discute a competência para o processamento e julgamento dessa ação, que visa obstar degradação ambiental na Bacia do Rio Paraíba do Sul, que banha mais de um Estado da Federação. 2. O Superior Tribunal de Justiça tem o pacífico entendimento de que o art. 93, II, da Lei n. 8.078/1990 - Código de Defesa do Consumidor não atrai a competência exclusiva da justiça federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, quando o dano for de âmbito regional ou nacional. Conforme a jurisprudência do STJ, nos casos de danos de âmbito regional ou nacional, cumpre ao autor optar pela Seção Judiciária que deverá ingressar com ação. Precedentes: CC 26842/DF, Rel. Ministro Waldemar Zveiter, Rel. p/Acórdão Ministro Cesar Asfor Rocha, Segunda Seção, DJ 05/08/2002; CC 112.235/DF, Rel. Ministra Maria Isabel Gallotti, Segunda Seção, DJe 16/02/2011. 3. Isso considerado e verificando-se que o Ministério Público Federal optou por ajuizar a ação civil pública na Subseção Judiciária de Campos dos Goytacazes/RJ, situada em localidade que também é passível de sofrer as consequências dos danos ambientais que se querem evitados, é nela que deverá tramitar a ação. A isso deve-se somar o entendimento de que “a ratio essendi da competência para a ação civil pública ambiental, calca -se no princípio da efetividade, por isso que o juízo federal do local do dano habilita-se, funcionalmente, na percepção da degradação ao meio ambiente posto em condições ideais para a obtenção dos elementos de convicção conducentes ao desate da lide”. (CC39.111/RJ, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Seção, DJ 28/02/2005). A respeito, ainda, AgRg no REsp 1043307/RN, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 20/04/2009; CC 60.643/BA, Rel. Ministro Castro Meira, Primeira Seção, DJ 08/10/2007; CC 47. 950/DF, Rel. Ministra Denise Arruda, Primeira Seção, DJ 07/05/2007. 4. Agravo regimental não provido”. (AgRg no CC 118.023/DF, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Seção, julgado em 28/03/2012, DJe 03/04/2012).

<sup>20</sup> “Enfim, parece-nos que o mais adequado é não estabelecer um critério fixo e engessado, porque as regras do art. 58 e 59 do CPC combinado com o artigo 2º, parágrafo único da LACP poderão não ser as mais adequadas e eficientes para a tutela coletiva. De qualquer forma, menos eficiente será - porque se trata de dano nacional ou regional - abandonar o critério do local do dano para usar o artigo 93 do CDC sem a análise do caso concreto, pois nesta hipótese, por exemplo, como já dito alhures, pode ocorrer de o dano regional não atingir nenhuma capital dos Estados envolvidos e, no entanto, uma delas seria, absurdamente, o foro competente. Estaria aviltada a regra da proximidade do juízo com o local do dano coletivo como já alertamos alhures. "Entende-se aqui que a utilização do critério da prevenção para determinar a competência entre os foros concorrentes sem a ponderação, no caso, acerca de qual foro pode tutelar de forma mais efetiva e adequada o litígio coletivo e ambiental viola frontalmente o devido processo legal coletivo e o devido processo legal ambiental. Nessa perspectiva, embora a regra geral seja a prevenção, deve-se permitir, em certos casos, flexibilizar essa regra para definir a competência do local que possa oferecer a melhor tutela jurisdicional, mesmo que não seja o juízo preventivo, considerando-se critérios como local de produção de provas, local dos cumprimentos dos provimentos jurisdicionais, local em que se possa promover de forma mais efetiva a restauração do dano causado, local dos bens do executado (nas ações de reparação pecuniária)17, entre outros critérios que possam atender à adequação entre o caso e a competência, Trata-se de aplicar o princípio da competência adequada para preencher lacunas do art. 2º da LACP". (RODRIGUES, Marcelo

frontalmente os princípios da solidariedade, cidadania e democracia ambiental, esteios do Estado Socioambiental brasileiro.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A crise ambiental da modernidade influenciou na criação do Estado Socioambiental a partir dos reclamos da Conferência de Estocolmo de 1972. Não demorou para que Estados inserissem o direito ambiental no rol dos direitos fundamentais. Embasada nos princípios da solidariedade, cooperação, cidadania e democracia ambiental, alicerces do Estado Socioambiental, a Lei nº 9433/97, na esteira do artigo 225 da Constituição de 1988 (direito fundamental ambiental), instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, criando o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SNGRH), apontando os Comitês de Bacia Hidrográfica com competência para articular a atuação das entidades intervenientes e promover o diálogo nos conflitos envolvendo os recursos hídricos doce. Para atuação legal dos Comitês de Bacia Hidrográfica, o legislador definiu duas premissas básicas: o local do dano ambiental e o sistema da autocomposição na solução dos conflitos hídricos, desvelando a observância pelo legislador infraconstitucional dos princípios constitucionais da solidariedade, cooperação, democracia e cidadania ambiental. A melhor hermenêutica da Lei da PNRH aponta a mediação (autocomposição) como sistema adotado (desjudicialização), indicando os Comitês de Bacia Hidrográfica como Centro Multiportas para solução adequada das questões hídricas indo ao encontro da teoria de Frank Sander, que em 1976 apresentou a noção do Sistema Multiportas. Como analisado, a escolha do local do dano como regra geral para solução das questões ambientais, viabiliza a atuação dos Comitês de Bacia Hidrográfica na missão legal da promoção do diálogo das questões relacionadas a recursos hídricos. Diante de todos os argumentos apresentados, desvela-se a necessária revisitação do art. 93, II, do CDC, na busca de uma modulação (competência adequada), que observe e alcance as atribuições dos Comitês de Bacia Hidrográfica, devendo prevalecer o interesse local, acolhido pelos princípios constitucionais como premissa primária do acesso à justiça nos conflitos ambientais hídricos.

---

Abelha. Ação civil pública e meio ambiente: tutela contra o ilícito, o risco e o dano ao equilíbrio ecológico / Marcelo Abelha Rodrigues. - Indaiatuba, SP: Editora. Foco, 2021).

## 6. REFERÊNCIAS

**A ONU e o Meio Ambiente.** Nações Unidas do Brasil, 2020. Disponível em <<https://brasil.un.org/pt-br/91223-onu-e-o-meio-ambiente>>. Acesso em: 25 de jul. de 2022.

**Águas: distintos olhares** / Valmir Pedrosa (organizador). – Vitória: Ed. Do Autor, 2022. 171 p.: il. ; 22 cm 1. Água – uso. 2. Água – uso sustentável. 3. Rios – uso sustentável. 4. Recursos hídricos. 5. Desenvolvimento de recursos hídricos. I. PINTO, Anivaldo de Miranda, 1944 - . II. SILVA, João Bosco Reis da, 1973 - . III. LINDENBERG, Leticia Paoliello, 1969 - . IV. GOSSSEN, Marcell André, 1975 - . V. PEDROSA, Valmir de Albuquerque, 1971.

AMORIM, João Alberto Alves. **Direitos das águas: o regime jurídico da água doce no direito internacional e no direito brasileiro** / João Alberto Alves Amorim. - 2 ed. rev. e ampl – São Paulo: Atlas, 2015.

BELLO FILHO, Ney de Barros. **Pressupostos sociológicos e dogmáticos da fundamentalidade do Direito ao ambiente sadio e ecologicamente equilibrado.** 480f. 2006. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

BENJAMIN. 2008, p. 82.

\_\_\_\_\_. 2012, p. 83.

BIANCHI, Patrícia. **Eficácia das normas ambientais.** São Paulo: Saraiva, 2010.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos.** 10. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992;

BRASIL. **AgRg no CC 118.023/DF**, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Seção, julgado em 28/03/2012, DJe 03/04/2012

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 25 de julho de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981.** Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm)>. Acesso em 25 de jul. de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 7347, de 24 de julho de 1985.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm)>. Acesso em 25 de julho de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm)>. Acesso em 25 de jul. de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9433.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9433.htm)>. Acesso em 25 de jul. de 2022.

\_\_\_\_\_. **STF, MS 22.164/SP**, rel. Min. Celso de Mello, j.30.10.1995.

GABBAY, Daniela Monteiro. **Mediação & Judiciário no Brasil e nos EUA: condições, desafios e limites para a institucionalização da mediação no judiciário**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2013.

GAVIÃO FILHO, Anizio Pires. **Direito fundamental ao ambiente**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

GORETTI, Ricardo. **Manual de mediação de conflitos** / Ricardo Goretti Santos. Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2012.

\_\_\_\_\_. **Mediação e acesso à justiça** / Ricardo Goretti. – 2. Ed.rev., atual. e ampl. – Salvador: Editora JusPodivm, 2021.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patrych de Araújo. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. Teoria e prática. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

LUCHIARI, Valéria Feriolo Lagastra. **Histórico dos métodos alternativos de solução de conflitos**. In: GROSMAN, Claudia Frankel; MANDELBAUM, Helena Gurfinkel (Org.). **Mediação no judiciário: teoria na prática**. São Paulo: Primavera Editorial, 2011.

MATOS, Eduardo Lima de. **A crise hídrica: gestão participativa, descentralizada, pactuada e sustentável** / Eduardo Lima de Matos. – Belo Horizonte: Del Rey, 2018.

NAVARRO, Gabriela Cristina Braga. **Hermenêutica filosófica e direito ambiental: concretizando a justiça ambiental**. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2015.  
PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Ação civil pública e meio ambiente: tutela contra o ilícito, o risco e o dano ao equilíbrio ecológico** / Marcelo Abelha Rodrigues. - Indaiatuba, SP: Editora. Foco, 2021.

SANDER, Frank Ernest Arnold, **Varieties of the dispute processing**. London: Chartered Institute of Arbitrators, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang.; FENSTERSEIFER, Tiago Fensterseifer. **Direito constitucional ambiental: constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

VIEIRA, Marcelo Lemos; FABRIZ, Daury Cesar. **A mediação na solução das questões ambientais no âmbito do ministério público**. 1ª ed. – Curitiba: Appris, 2019.