

Artigo

## Função arbitral de primeira instância administrativa dos comitês de bacia hidrográfica em conflitos pelos usos dos recursos hídricos a partir da lei n° 9.433/1997

*River basin committees' first instance of arbitration in conflicts over the use of water resources under law no. 9.433/1997*

Lauriane Almeida dos Anjos Soares<sup>1</sup>, Vera Lúcia Antunes de Lima<sup>2</sup> e Francisco César Martins de Oliveira<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Professora do Curso de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão de Recursos Naturais pela Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, Paraíba. ORCID: 0000-0002-7689-9628. E-mail: [lauriane.soares@ccta.ufcg.edu.br](mailto:lauriane.soares@ccta.ufcg.edu.br);

<sup>2</sup>Professora do Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão dos Recursos Naturais pela Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, Paraíba. ORCID: 0000-0001-7495-6935. E-mail: [vera.lucia@professor.ufcg.edu.br](mailto:vera.lucia@professor.ufcg.edu.br);

<sup>3</sup>Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão dos Recursos Naturais pela Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, Paraíba. ORCID: 0000-0002-4159-009X. E-mail: [prof\\_fcmo@yahoo.com.br](mailto:prof_fcmo@yahoo.com.br).

Submetido em: 01/12/2025, revisado em: 05/09/2025 e aceito para publicação em: 18/09/2025.

**RESUMO:** O presente estudo analisa a função arbitral atribuída aos Comitês de Bacia Hidrográfica (CBHs) pela Lei n° 9.433/1997, especialmente no que se refere à competência para solucionar, em primeira instância administrativa, conflitos pelo uso dos recursos hídricos. A pesquisa parte da problemática sobre a possibilidade de exercício da arbitragem por um órgão colegiado dotado apenas de poderes consultivos e deliberativos, considerando que a arbitragem é tradicionalmente compreendida como método de heterocomposição com caráter impositivo. A metodologia utilizada foi o estudo bibliográfico, documental e legal, valendo-se do método dedutivo para relacionar a legislação, a literatura e as práticas institucionais. Os resultados demonstram que a arbitragem prevista na Política Nacional de Recursos Hídricos configura-se como arbitragem por equidade, compatível com a natureza deliberativa dos CBHs, cuja atuação possui caráter quasi-executivo dentro de sua esfera administrativa. Assim, conclui-se que a atribuição legislativa não constitui erro, mas instrumento de fortalecimento da governança hídrica e da resolução administrativa de conflitos. Este estudo propõe, ainda, a criação de uma instância arbitral no âmbito dos comitês, bem como práticas educativas e procedimentos adequados para consolidar essa função. Essas conclusões reforçam a necessidade de aprofundar pesquisas sobre mecanismos equitativos de arbitragem e sua integração aos modelos de governança dos recursos hídricos no Brasil.

**Palavras-chave:** Comitês de Bacia Hidrográfica. Arbitragem Administrativa. Recursos Hídricos. Heterocomposição. Governança da Água.

**ABSTRACT:** This study examines the arbitral function assigned to River Basin Committees (CBHs) by Law No. 9,433/1997, particularly regarding their authority to resolve, at the first administrative level, conflicts related to water use. The research addresses the central issue of whether a collegiate body endowed solely with advisory and deliberative powers can exercise arbitration, traditionally understood as a heterocompositive method with binding effects. The methodology employed consisted of bibliographic, documentary, and legal research, using a deductive approach to articulate legislation, scholarly literature, and institutional practices. The findings indicate that the arbitration mechanism established under the National Water Resources Policy operates as equity-based arbitration, which is compatible with the deliberative and quasi-executive nature of CBHs within their administrative scope. The study concludes that this legislative attribution does not represent a drafting error but rather a mechanism that strengthens water governance and the administrative resolution of conflicts. Additionally, the study proposes the creation of an arbitral instance within basin committees, along with educational practices and procedural guidelines to consolidate this function. These conclusions highlight the need for further research on equitable arbitration mechanisms and their integration into water governance frameworks in Brazil.

**Keywords:** River Basin Committees. Administrative Arbitration. Water Resources. Heterocomposition. Water Governance.

### 1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A existência de conflitos relacionados aos recursos hídricos é de grande relevância para o Brasil e o mundo, tendo em vista o aumento de potenciais tensões devido à escassez e às mudanças climáticas. A Organização das Nações Unidas (ONU) prevê que dois terços da população mundial enfrentarão escassez até 2025 (ONU, 2023). De acordo com essa previsão, a população urbana global que enfrenta o problema será potencialmente duplicada. Desse modo, o número passará de 930 milhões, conforme observado desde 2016, para entre 1,7 e 2,4 bilhões de pessoas em 2050.

A abundância de água também é vista como fato gerador de conflitos. No entanto, a cooperação hídrica internacional tem buscado evitá-los, por meio da busca pela garantia ao acesso equitativo da água, tendo em vista as mudanças climáticas. A prevenção de conflitos e os mecanismos de soluções são condição *sine qua non* para garantir a dignidade humana e a paz social. Os ODSs 6 (Água potável e saneamento) e 16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes), de forma unificada, permitem o mecanismo de solução de contendas de modo pacífico e justo. A gestão integrada dos recursos hídricos e de acesso à água carecem de uma aplicabilidade fundamentada em critérios diferentes sustentáveis, os quais devem promover a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e

representativa. Isso deve ser feito não só garantindo o acesso equitativo e inclusivo, mas também evitando contendas.

A união desses dois objetivos, no que se refere à resolução de conflitos pelo uso dos recursos hídricos, contribui, por meio do estabelecimento de diretrizes, para um gerenciamento sustentável da água que garanta a disponibilidade, gestão integrada e saneamento para todos (ODS 6). Além disso, permite uma governança eficaz que tenha como ferramentas imprescindíveis a participação pública e a justiça equitativa (ODS 16).

Neste contexto, os fundamentos da justiça conciliativa evidenciam a importância das vias consensuais que estão inseridas na sociedade contemporânea, levando ao ressurgimento do instituto por meio do interesse pela conciliação, mediação e arbitragem. A arbitragem, que apresenta altos méritos e é considerada a mais adequada nesse processo, tendo em vista um determinado grupo, ainda é percebida como um método adversarial (Grinover, 2007). Ademais, ainda que a heterocomposição e a autocomposição sejam consideradas instrumentos próprios de sociedades primitivas, o interesse pelas vias alternativas ao processo tem se destacado, dada sua capacidade de evitar ou encurtar o processo (Grinover, 2007).

Sendo assim, a solução de contendas requer iniciativas que possibilitem mecanismos eficazes que promovam a equidade dos usos dos recursos hídricos de forma descentralizada e participativa (Lei nº 9.433/1997). Considerando os mecanismos de solução de contendas, o presente estudo visa analisar a arbitragem, dado que se trata de um instrumento atribuído pela Lei das águas ao Comitê de Bacia Hidrográfica (CBH), enquanto Primeira Instância Administrativa, no âmbito de sua atuação. Essa investigação permitirá conhecer e reconhecer o uso deste instrumento por meio de um órgão colegiado, que possui poder consultivo e deliberativo, não executivo.

Nesse sentido, esta pesquisa visa analisar a lei em questão sob as atribuições concernentes à arbitragem, uma vez que a decisão é imposta às partes, não pelo juiz, mas pelo árbitro. Logo, compreende-se que se trata de uma função atribuída ao CBH. Dito isso, pretende-se responder ao seguinte questionamento: É possível exercer a função arbitral quando os poderes da instituição são apenas deliberativos e consultivos? A arbitragem, que é um sistema de heterocomposição, pode produzir efeitos deliberativos?

Para tanto, realizou-se um estudo bibliográfico, documental e legal. Utilizou-se o método dedutivo, por meio do qual foram consideradas como premissas gerais a lei, a literatura e as doutrinas, a fim de chegar a um resultado específico. O método dedutivo, de acordo com a acepção clássica, é um método que parte de um princípio geral para chegar a um raciocínio particular (Gil, 2008, p. 9). Segundo Gil (2008, p. 9), “[...] o protótipo do raciocínio dedutivo é o silogismo, que consiste numa construção lógica que, a partir de duas proposições chamadas premissas, retira uma terceira, nelas logicamente implicadas, denominada conclusão”.

Dessa forma, busca-se confirmar a hipótese de que a competência arbitral administrativa atribuída pela Lei nº 9.433/1997, em primeira instância, ao Comitê de Bacia Hidrográficas, no âmbito de sua atuação, não consiste em

um erro do legislativo. A partir da confirmação da hipótese, pretende-se propor a criação de uma instância arbitral nos comitês e dias de campo, oferecendo mecanismos para uma educação não formal entre os *stakeholders* e/ou, ao refutá-la, pretende-se propor uma alteração legislativa que a corrija.

## 2 CONSIDERAÇÕES SOBRE A ARBITRAGEM NA LEI Nº 9.433/1997

Conhecida como a Lei das Águas, a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Um dos objetivos previstos na referida lei consiste em arbitrar administrativamente os conflitos relacionados aos recursos hídricos, conforme determina o art. 32, inciso II. Ao CNRH, atribuiu-se a competência para arbitrar, em última instância administrativa, os conflitos existentes entre os Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos (CERH) (art. 35, inciso II). Aos Comitês de Bacia Hidrográfica (CBH), no âmbito de sua área de atuação, em primeira instância administrativa, foram direcionados os conflitos relacionados aos recursos hídricos (art. 38, inciso II). A temática da arbitragem, no que se refere aos recursos hídricos, compete ao SINGREH, ao CERH e aos CBHs. Esta pesquisa discute sobre a arbitragem em primeira instância atribuída aos CBHs.

## 3 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

### 3.1 CONFLITOS

Existem conflitos entre os seres humanos ao longo da história. Seja por interesse próprio ou coletivo, o plano existencial promove contendas que carecem de solução.

#### 3.1.1 Conceito

O termo conflito consiste em um vocábulo dinâmico, complexo e sistêmico. A depender do idioma em que é traduzido, adquire significados diferentes. Por vezes, denota algo negativo e oposto à cooperação, outras vezes significa luta intensa ou contradição (Pignatelli, 2010).

Conforme Mayer (2000), os conflitos possuem variáveis diversas – cognitivas, emocionais e comportamentais. Quando os indivíduos ou grupos estão em conflito, lidam com diferentes dinâmicas contraditórias. Diante disso, apresentam reações e comportamentos condizentes com seus instintos.

#### 3.1.2 Conflitos pelos usos dos recursos hídricos

A água é um bem vital que carece de proteção mundial, tendo em vista o seu caráter de essencialidade e finitude. Embora o antigo Código de Águas (Lei nº 24.643, de 10 de julho de 1934) tenha caracterizado esse recurso como um bem privado, dotado de valor econômico e finito, esta conotação na atualidade é inexistente, uma vez que a Constituição Federal (Brasil, 1988) consagrou, em seu art. 225, o direito ao meio ambiente equilibrado para as atuais e futuras gerações.

Além disso, a CF considera as águas como um bem público, fazendo deixar de existir águas particulares ou até mesmo municipais. No entanto, ainda existem pessoas que insistem na intencionalidade de propriedade da água, passando a digladiar mediante os usos, que na Política Nacional de Recursos Hídricos são considerados múltiplos.

### 3.2 COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS E O USO DOS RECURSOS HÍDRICOS

A legislação brasileira assegura ao cidadão o direito a um meio ambiente equilibrado. Logo, é obrigação do Estado e da coletividade preservar os recursos naturais para as gerações presentes e futuras. O recurso hídrico, que é essencial à existência de vida na terra, carece de preservação e zelo. Trata-se de um direito difuso, uma vez que a água é de todos. Muitos autores divergem quanto ao conceito de água, distinguindo-a enquanto elemento natural e enquanto recurso hídrico; no entanto, a Constituição Federal não faz distinção entre uma e outra.

Diante disso, é válido mencionar que este estudo se concentra no propósito dos Comitês de Bacias Hidrográficas, tendo em vista a prevenção e a solução de conflitos pelos usos múltiplos da água enquanto recurso hídrico.

### 3.3 LOCALIZAÇÃO DA ARBITRAGEM ENTRE OS MECANISMOS DE SOLUÇÕES DE CONFLITOS

A solução de conflitos é um acordo consensual sem a interferência de um terceiro. Dessa forma, pode ocorrer tanto de maneira intraprocessual como extraprocessual (mediação, conciliação e negociação).

#### 3.3.1 Conceito sobre meios alternativos de soluções de conflitos

A existência humana requer a garantia de direitos, tendo em vista uma convivência harmoniosa em sociedade. Ainda assim, nesse convívio, os desentendimentos estão presentes. Há, portanto, a necessidade de controle, ponderação e solução mediante diferentes conflitos. Para tanto, alguns meios alternativos, anteriormente considerados arcaicos, vêm ressurgindo e contribuindo

para a resolução de querelas individuais e coletivas. Com isso, desafoga-se o sistema judiciário. A negociação, a mediação, a conciliação e a arbitragem representam alguns desses meios. Daí, a importância de conhecer cada conceito e em que sistema estão inseridos.

A política de tratamento adequado das contendas jurídicas tem encontrado na autocomposição o princípio do estímulo da solução de litígio em claro estímulo promovido pela Resolução nº 125/2012 do Conselho Nacional de Justiça (Didier Jr., 2015). Na autocomposição e na autotutela, os conflitos são autogerenciados entre as partes. Segundo Bezerra, Gomes e Carneiro Neto (2021), na heterocomposição, verifica-se uma intervenção realizada por um agente exterior aos sujeitos do conflito, com o objetivo de saná-lo.

### 3.4 ESPÉCIES DE SOLUÇÕES ALTERNATIVAS DE CONFLITOS NO BRASIL

Na atualidade, devido ao grande número de judicialização no Brasil, a busca por soluções de conflitos através de meios alternativos tem ganhado espaço em sede administrativa e não somente em casos de judicialização de conflitos. Mediante as formas de soluções de conflitos de interesse estão a autotutela, a autocomposição e a heterocomposição, conforme apontado por Fregapani (1997). Segundo o autor, a autotutela, também conhecida como autodefesa, é a solução violenta do conflito em que cada litigante impõe sua pretensão por meio da força.

Nesse contexto, prevalece aquele que detém maior força, independentemente de estar com a razão. Tal situação é tolerada apenas em casos excepcionais previstos na legislação de sociedades civilizadas, como a legítima defesa, a greve e o desforço imediato.

No que tange à autocomposição, verifica-se que é feita na forma de transação, por meio da mediação, da conciliação e da negociação. Já a heterocomposição, que tem ganhado espaço, é realizada por meio da arbitragem. Nesse sentido, ainda que esses mecanismos (conforme exposto no Quadri 1, a seguir) sejam considerados por muitos autores como métodos arcaicos, próprios de sociedades primitivas e tribais, hoje ressurgem como via alternativa ao processo, dado que são capazes de evitá-lo ou encurtá-lo (Grinover, 2007).

Quadro 1 – Espécies de soluções alternativas de conflitos

Mediação	Conciliação	Negociação	Arbitragem
O mediador facilita o diálogo entre as partes, no entanto, são elas que apresentam as soluções (TJDFT, 2018).	O conciliador participa de modo mais efetivo e pode sugerir soluções.	Entre as partes, chega-se a um acordo consensual sem a interferência de um terceiro.	O árbitro participa de forma imparcial, resolvendo a disputa de forma impositiva.

Fonte: elaborado pelo autor (2025)

Tanto o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) quanto o Conselho Nacional do Ministério Público, o Conselho Nacional da Magistratura e a Ordem dos Advogados do Brasil têm buscado intensificar a promoção de soluções consensuais nos processos em análise. No que

se refere à arbitragem, o legislador nacional, ao elaborar a Lei nº 9.433/1997, incluiu-a como o segundo objetivo do SINGREH e atribuiu competência arbitral ao CNRH e aos Comitês de Bacias Hidrográficas (CBHs) das respectivas regiões, estabelecendo, assim, uma hierarquia de atuação.

Este estudo compreende que tal iniciativa amplia as oportunidades para que os stakeholders participem de forma democrática e efetivamente participativa nas tomadas de decisão, contribuindo para a construção da melhor solução possível e evitando, sempre que viável, a judicialização dos conflitos.

### 3.4.1 Mediação

A mediação integra o sistema de autocomposição e possui definições legais e doutrinárias. A Lei nº 13.140/2015, conhecida como Lei da Mediação, conceitua essa prática, em seu art. 1º, parágrafo único, como “[...] atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia” (Brasil, 2015c).

O art. 165 do Código de Processo Civil (Brasil, 2015a) revela a iniciativa dos tribunais pela criação de centros judiciários de soluções de conflitos que estimulem a autocomposição passando a hierarquizar a mediação da conciliação:

Art. 165 Os tribunais criarão centros judiciários de solução consensual de conflitos, responsáveis pela realização de sessões e audiências de conciliação e mediação e pelo desenvolvimento de programas destinados a auxiliar, orientar e estimular a autocomposição.

§ 2º O conciliador, que atuará preferencialmente nos casos em que não houver vínculo anterior entre as partes, poderá sugerir soluções para o litígio, sendo vedada a utilização de qualquer tipo de constrangimento ou intimidação para que as partes conciliem.

§ 3º O mediador, que atuará preferencialmente nos casos em que houver vínculo anterior entre as partes, auxiliará aos interessados a compreender as questões e os interesses em conflito, de modo que eles possam, pelo restabelecimento da comunicação, identificar, por si próprios, soluções consensuais que gerem benefícios mútuos (Brasil, 2015a).

Ademais, o Manual de Mediação Judicial (Brasil, 2016), instituído pelo Comitê Gestor Nacional de Conciliação, descreve o conceito de mediação e conciliação:

A mediação pode ser definida como uma negociação facilitada ou catalisada por um terceiro. Alguns autores preferem definições mais completas sugerindo que a mediação é um processo autocompositivo segundo o qual as partes em disputa são auxiliadas por uma terceira parte neutra ao conflito ou por um painel de pessoas sem interesse na causa, para se chegar a uma composição. Trata-se de um método de resolução de disputas no qual se desenvolve um processo composto por vários atos procedimentais pelos quais o(s) terceiro(s) imparcial(is) facilita(m) a negociação entre as pessoas em

conflito, habilitando-as a melhor compreender suas posições e a encontrar soluções que se compatibilizam aos seus interesses e necessidades. [...] pode-se afirmar que ainda existe distinção em relação à mediação, todavia, a conciliação atualmente é (ou ao menos deveria ser) um processo consensual breve, envolvendo contextos conflituosos menos complexos, no qual as partes ou os interessados são auxiliados por um terceiro, neutro à disputa, ou por um painel de pessoas sem interesse na causa para ajudá-las, por meio de técnicas adequadas, a chegar a uma solução ou acordo (Brasil, 2016).

O Poder Judiciário, conforme o referido manual, concentra-se na existência de vínculo prévio, na complexidade e na resolução de conflitos entre as partes. Já para o Ministério Público, essas distinções não abrangem a totalidade das temáticas a serem solucionadas, mas sim as dimensões dos conflitos, das controvérsias e dos problemas, como consta na Cartilha de Negociação da Corregedoria Nacional do Ministério Público. Nela, afirma-se que “[...] a distinção entre conflito e controvérsia é necessária, porque o conflito se caracteriza por um antagonismo de posições ou de interesses, em que exista a resistência por parte de um dos envolvidos” (Brasil, 2023, p. 22).

Já o Conselho Superior da Magistratura (CSM), por intermédio do Provimento nº 893/2004, autorizou a criação e instalação do Setor de Conciliação e Mediação do Foro Central da Comarca de São Paulo. Com base na experiência de sua atuação em questões cíveis envolvendo direitos patrimoniais disponíveis, entre outros, possibilitou-se aos operadores do direito – especialmente o Ministério Público e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – a edição do Provimento nº 953/2005, que estabeleceu nova disciplina e revogou o Provimento 893/2004 (Fabretti, 2007).

Segundo Fabretti (2007), esse embasamento jurídico, que visa ao emprego de conciliadores em juízo, independe de novas alterações legislativas, pois é suficiente a interpretação teleológica aliada à Lei nº 9.099/95 e aos artigos 277, §1, e 331 do CPC, hoje revogado.

Neste sentido, conforme apontado por Didier Jr. (2015), observa-se que a política de tratamento adequado das contendas jurídicas tem encontrado na autocomposição o princípio orientador para o estímulo à solução de litígio, em consonância com a Resolução nº 125/2012 do Conselho Nacional de Justiça.

### 3.4.2 Conciliação

A cultura da conciliação, que ganhou impulso na sociedade industrial e que, nos países em desenvolvimento, segundo Grinover (2007), é apontada como a institucionalização de novas formas na administração da justiça e de gestão dos interesses públicos e privados. A autora, citando Denti (1990, p. 418), revela que se trata de um fenômeno próprio de países onde o capitalismo já está avançado ou maduro. Em seguida, apresenta a observação de Cappelletti (1981, p. 53-64), para quem essa

característica não é típica ou exclusiva de países ocidentais modernos, preferindo ele referir-se a “sociedades de economia avançada”.

Dito isso, é importante esclarecer que se deve distinguir as técnicas públicas das privadas, conforme apontado por Vezzuella (2001 *apud* Lagrasta Neto, 2007, p. 12):

São públicos os processos judiciais e a conciliação prevista tanto na Justiça tradicional como nos Tribunais Especiais. São Privadas a negociação, a arbitragem e a mediação. Também pode sê-lo a conciliação, quando realizada fora do sistema judicial, em escritórios privados.

A partir da governança dos recursos hídricos, a conciliação, como mecanismo alternativo de solução de contendas, possui relevante papel, juntamente com a negociação e a mediação, no chamado Parlamento das Águas. Isso ocorre por meio da Alocação Negociada de Água. No entanto, a Lei nº 9.433/1997 não menciona esses sistemas autocompositivos, dado que dispõe apenas sobre a competência arbitral (arts. 32, II; 35, II; e 38, II).

### 3.4.3 Arbitragem

A arbitragem, como método alternativo à justiça estatal para a solução de litígios, embora apresente altos méritos, uma vez que, para determinados grupos é mais adequada do que o processo, ainda é considerada um método adversarial em que a decisão é imposta às partes, não pelo juiz, mas pelo árbitro (Grinover, 2007). Atualmente, esse instrumento de heterocomposição ganhou uma ampliação do uso enquanto instituto, e a Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, foi atualizada pela Lei nº 13.129 (Brasil, 2015b), ao estabelecer que pessoas capazes a utilizem para a solução de conflitos sobre direitos patrimoniais disponíveis.

A reforma legislativa permitiu maior segurança para a solução alternativa de disputas. Com a Lei nº 9.433, de 1997, o SINGREH passou a dispor de competência para arbitrar administrativamente no que tange aos conflitos relacionados aos recursos hídricos. Já o CERH passou a arbitrar sobre a atuação em última instância administrativa, e os Comitês de Bacias Hidrográficas da região de sua atuação passaram a figurar como árbitro em primeira instância, estabelecendo, assim, uma hierarquia administrativa.

Conforme legislação brasileira, existem dois tipos de arbitragem: a de direito ou de equidade. Fica a critério das partes, conforme o art. 2 da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996. A partir de 2015, algumas adequações foram realizadas por meio da Lei nº 13.129/2015, as quais devem ser absorvidas com equilíbrio, pois “[...] a continuidade da importância do Direito estatal pressupõe sua não exclusividade e não unicidade: sua eficácia reside em negociar com as regras emergentes das relações sociais” (Silva *et. al.* 2020).

## 3.5 LEI 9.433 DE 1997 E A ARBITRAGEM NOS CBH'S DO BRASIL – PRIMEIRA INSTÂNCIA

Embora a Lei das Águas tenha estabelecido três modalidades arbitrais, nenhuma delas vem sendo utilizada, uma vez que os órgãos gestores e as instituições de governança das águas têm utilizado apenas a mediação como mecanismo de solução de contendas. Como se trata de uma arbitragem equitativa, é importante que os Comitês de Bacia Hidrográfica disponham de uma estrutura capaz de atender as demandas da região de sua atuação.

A Lei nº 9.433, de 1997, é clara quanto à competência atribuída aos CBHs, em primeira instância, para resolver os conflitos que surgirem na bacia pelo não atendimento das alocações, por divergências legais, por conflitos de normas, entre outros. Nesses casos, as partes envolvidas poderão recorrer ao Comitê, que, por meio de deliberação quase-executiva, decidirá aquilo que for considerado justo para o coletivo.

Daí a importância de um estudo aprofundado sobre a governança de conflitos, que, de forma inédita, poderá criar um “Modelo Hierárquico de Governança de Conflitos pelos Usos dos Recursos Hídricos”. No estudo de Almeida, Lima e Oliveira (2025), utiliza-se o modelo de governança corporativa da Deloitte para validar o cumprimento dos acordos pela “Comissão de Acompanhamento da Alocação de Águas” e elaborar um *framework* para soluções de conflitos.

## 3.6 FRAMEWORK PROPOSTO PARA FORMAÇÃO DE UMA CÂMARA ARBITRAL NOS COMITÊS DO BRASIL

### 3.6.1 Princípios norteadores (núcleo do framework)

O framework proposto para formação de uma Câmara Arbitral nos Comitês de Bacia Hidrográfica fundamenta-se em princípios essenciais que norteiam todo o processo de resolução de conflitos. Em primeiro lugar, destaca-se a legalidade, que consiste no rigoroso respeito à Política Nacional de Recursos Hídricos, especialmente o que determina a Lei nº 9.433/1997, assegurando que todas as decisões estejam alinhadas à legislação vigente. Outro princípio é o da equidade, que garante o acesso justo e equilibrado aos recursos hídricos entre os diferentes setores envolvidos, como irrigação, abastecimento humano e preservação dos ecossistemas, promovendo justiça distributiva entre os atores afetados.

A transparência também é um elemento fundamental, pois exige que todas as decisões sejam devidamente registradas, abertas ao público e passíveis de auditoria, permitindo acompanhamento e fiscalização por todos os interessados. Por fim, o consenso e a cooperação são priorizados, com o objetivo de buscar acordos construídos de forma coletiva e participativa, evitando imposições unilaterais e fortalecendo o compromisso das partes envolvidas com as soluções pactuadas.

### 3.6.2 Pilares de suporte à arbitragem

No contexto do framework proposto para a formação de uma Câmara Arbitral nos Comitês de Bacia Hidrográfica, destacam-se diferentes dimensões de suporte à arbitragem. Na dimensão institucional, estão envolvidos o próprio Comitê da Bacia Hidrográfica, a Agência Nacional de Águas (ANA) e as entidades estaduais, que atuam na gestão e regulação dos recursos hídricos. Do ponto de vista social, participam irrigantes, comunidades locais, pescadores e integrantes da sociedade civil, todos diretamente impactados pelas decisões referentes ao uso da água.

Já no aspecto técnico-científico, universidades, centros de pesquisa e órgãos técnicos de monitoramento hídrico colaboram, fornecendo dados e análises fundamentais para embasar as deliberações e garantir precisão nas avaliações dos conflitos. Por fim, no campo jurídico-regulatório, as câmaras técnicas e de conciliação, além de instâncias de arbitragem reconhecidas legalmente, asseguram que as soluções encontradas estejam em conformidade com a legislação vigente e com os princípios de justiça e equidade estabelecidos pela Política Nacional de Recursos Hídricos.

### 3.6.3 Etapas da arbitragem (Ciclo Deloitte Adaptado)

A identificação do conflito ocorre por meio de denúncia, relato ou monitoramento que aponta divergências no uso da água. Em seguida, realiza-se a análise e o enquadramento do caso, classificando o conflito conforme sua natureza — seja de uso agrícola, urbano, industrial ou ambiental — e avaliando os riscos socioeconômicos e ambientais envolvidos.

A etapa seguinte é a mediação prévia, em que se busca a resolução da disputa por meio do diálogo realizado no comitê ou conselho local, com a realização de reuniões abertas e a tentativa de pactuação voluntária entre as partes. Caso não haja consenso, parte-se para a arbitragem formal, que envolve a instalação de uma Câmara de Arbitragem Hídrica. Nesta fase, são apresentadas provas como dados de vazão, consumo e impactos, e o julgamento é feito de maneira técnica e imparcial, com base em critérios legais e técnicos.

A decisão resultante dessa arbitragem tem caráter vinculante para os usuários envolvidos, sendo definido um plano de ação acordado e um prazo para sua implementação. Por fim, a decisão é monitorada por meio de indicadores específicos e revisada periodicamente, com a possibilidade de reabertura do processo caso haja reincidência do conflito.

### 3.6.4 Ferramentas de apoio

Entre as ferramentas de apoio à arbitragem em conflitos hídricos, destaca-se a plataforma digital de conflitos hídricos, que permite o registro e o acompanhamento on-line dos casos, facilitando o acesso à informação e promovendo maior transparência nas etapas do processo. Além disso, são utilizados indicadores de governança, como o número de conflitos resolvidos, o

tempo médio de resolução e o grau de cumprimento das decisões, o que contribui para avaliar a eficácia dos procedimentos adotados. Complementarmente, realiza-se o mapeamento das partes interessadas, identificando quem são os usuários envolvidos, quem é afetado pelas decisões e quem participa do processo decisório, garantindo uma abordagem inclusiva e participativa na gestão dos conflitos.

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os comitês de bacias hidrográficas, ao receberem a competência legal para arbitrar conflitos em primeira instância, devem estar preparados para exercer funções administrativas, uma vez que se trata de uma arbitragem por equidade e não baseada exclusivamente no direito. Assim, a investigação permitiu compreender, por meio de estudos e da observação direta, que, sendo o CBH um órgão colegiado com poder consultivo e deliberativo, a função arbitral se enquadra em sua função deliberativa.

Mediante as atribuições da Lei nº 9.433/1997 em relação à arbitragem, percebeu-se que ao SINGREH foi atribuída a competência para a solução de conflitos; ao CNRH, a função de última e instância para a solução de conflitos em relação aos conselhos estaduais (CERH); e ao CBH, a competência em primeira instância na bacia em que atuam. Isso demonstra a intencionalidade de aproximar-se da verdadeira justiça por meio da governança dos conflitos. Trata-se de um conceito novo, que remete à necessidade de novas pesquisas que comprovem esta hipótese levantada.

Nesse sentido, verifica-se que a pergunta norteadora da pesquisa, ao analisar a lei sob o prisma das atribuições relacionadas à arbitragem na política das águas, identificou competências atribuídas ao SINGREH, ao CERH e aos CBHs, nas quais a decisão é imposta às partes, não pelo juiz, mas pelo árbitro. Dessa forma, cada um desses órgãos funcionará como árbitro. Tendo como pano de fundo os CBHs, objeto deste estudo, após as mediações e conciliações realizadas por meio da alocação de águas promovida pela ANA pelos Comitês, caso não haja acordos e/ou surjam desacordos futuros em relação ao pactuado, as partes, em vez de acionarem o Judiciário, recorrem ao comitê de sua área de atuação, que, com base em seu conhecimento técnico, operacional e legal, decide a solução das querelas.

Sendo a arbitragem uma função atribuída ao CBH no âmbito de sua atuação, ainda que seu entendimento tenha caráter impositivo, as partes dispõem de instâncias superiores, como o CNRH e a justiça comum. Isso permite o exercício do livre-arbítrio, possibilitando que a demanda seja analisada por técnicos, operadores e juristas do comitê e dos conselhos, ou, alternativamente, por juízes que, muitas vezes, carecem de perícias técnicas e/ou de conhecimentos transdisciplinares necessários para a tomada de decisão, o que pode resultar em processos mais demorados e de alto custo.

A função arbitral por equidade se enquadra como deliberativa, enquanto a função arbitral de direito possui natureza veementemente executiva. Estudos futuros poderão desenvolver novos conceitos com base nos meios alternativos de solução de contendas, envolvendo a heterocomposição deliberativa.

Ademais, é válido ressaltar que o exercício da arbitragem administrativa pelos CBHs ocorre como função deliberativa, possuindo competência executória implícita para fazer cumprir as decisões sobre conflitos hídricos. Dessa forma, não há qualquer contradição entre o fato de os CBHs exercerem funções deliberativas/consultivas e desempenharem a arbitragem, uma vez que o termo “arbitrar”, na lei, refere-se ao poder de decidir administrativamente conflitos, e não ao sentido empregado na Lei nº 9.304/96.

Portanto, há uma natureza híbrida dos CBHs, pois sua natureza deliberativa “decisória” (Águas da Paraíba) é quasi-executiva dentro de suas competências deliberativas, uma vez que suas decisões possuem força vinculante, cabendo recurso ao CNRH e CERH. Nesse caso, trata-se de uma jurisdição administrativa, e não privada. Sigamos as premissas identificadas: a arbitragem equitativa pode ser deliberativa (premissa maior); o CBH possui competência deliberativa (premissa menor); logo, o CBH pode exercer a função arbitral equitativa deliberativa (conclusão). Assim, detém competência executória implícita para fazer cumprir as decisões sobre os conflitos pelos usos dos recursos hídricos da área de sua atuação, conforme legitimado pela Lei nº 9.433/1997.

Dito isso, a hipótese é de que a instância arbitral administrativa atribuída pela Lei nº 9.433/1997, em primeira instância, ao Comitê de Bacia Hidrográfica, no âmbito de sua atuação, não configura erro legislativo, mas sim a atribuição de uma função quasi-executiva dentro das competências deliberativas, as quais produzem decisões com força vinculante e admitem recurso hierárquico administrativo.

Com a confirmação da hipótese do estudo, propõe-se a criação de uma instância arbitral nos comitês e dias de campo, oferecendo mecanismos para uma educação não formal entre os *stakeholders*. A capacitação relativa à função quasi-executiva arbitral requer estudos futuros, e os procedimentos apresentados na tese intitulada “Gestão e Governança dos Conflitos pelos usos das águas do Rio São Francisco: Estudo de caso de São Gonçalo-PB” propõem um *framework* que envolve a governança de conflitos no qual a arbitragem se encontra delineada a partir de uma adaptação do modelo Deloitte.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm). Acesso em: 13 jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973**. Institui o Código de Processo Civil Brasileiro. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 17 jan. 1973. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15869imprensa.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15869imprensa.htm). Acesso em: 25 jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.437, de 30 de junho de 1992**. Dispõe sobre a concessão de medidas cautelares contra atos do Poder Público e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 1 jul. 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18437.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18437.htm). Acesso em: 20 jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.494, de 10 de setembro de 1997**. Disciplina a aplicação da tutela antecipada contra a Fazenda Pública, altera a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 24 dez. 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19494.htm). Acesso em: 20 jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009**. Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 18 ago. 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2009/lei/12016.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/12016.htm). Acesso em: 23 jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Institui o Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 17 mar. 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2015/lei/13105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/13105.htm). Acesso em: 10 jan. 2021.

CARNEIRO, Claudio. **Curso de direito tributário e financeiro**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em juízo**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

GONÇALVES, Marcus Vinicius Rios. **Direito processual civil**. Coordenação: Pedro Lenza. 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. (Coleção Esquemático).

POR QUE se chama o Ministério da Economia de Fazenda? **Mundo Estranho**, São Paulo, 18 abr. 2011. Disponível em: <https://super.abril.com.br/mundo-estranho/por-que-se-chama-o-ministerio-da-economia-de-fazenda>. Acesso em: 27 fev. 2021.

SABBAG, Eduardo. **Direito tributário essencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2020.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Código de Processo Civil anotado**. Colaboradores: Humberto Theodoro Neto, Adriana Mandim Theodoro de Mello, Ana Vitória Mandim Theodoro. 20. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2016.