



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ÁGUA: ENTRE DIREITOS HUMANOS, DESAFIOS CONSTITUCIONAIS E
REALIDADES ECONÔMICAS NO CONTEXTO BRASILEIRO

Arthur Teixeira Hirata

Rio de Janeiro
2025

ARTHUR TEIXEIRA HIRATA

ÁGUA: ENTRE DIREITOS HUMANOS, DESAFIOS CONSTITUCIONAIS E
REALIDADES ECONÔMICAS NO CONTEXTO BRASILEIRO

Artigo científico apresentado como exigência
de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato*
Sensu da Escola da Magistratura do Estado do
Rio de Janeiro. Professores Orientadores:
Mônica C. F. Areal
Nelson C. Tavares Junior
Ubirajara da Fonseca Neto
Rafael Mario Iorio Filho

Rio de Janeiro
2025

ÁGUA: ENTRE DIREITOS HUMANOS, DESAFIOS CONSTITUCIONAIS E REALIDADES ECONÔMICAS NO CONTEXTO BRASILEIRO

Arthur Teixeira Hirata

Graduado pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Advogado.

Resumo – a Organização das Nações Unidas reconheceu o *status* de direitos humanos à água e ao saneamento básico. Concomitante a isso, as propostas de emendas constitucionais a incluir os referidos serviços no rol de direitos fundamentais da Constituição Federal de 1988 traz debates sobre as alterações político-legislativas e na relação com os entes privados que exploram o mercado, adaptando-se a novos paradigmas. O presente trabalho visa, portanto, analisar os instrumentos necessários para a garantia do acesso integral, resguardando a qualidade e eficiência, bem como a necessidade de estruturação para garantir o acesso à uma quantidade mínima e gratuita, a não comprometer os cidadãos mais vulneráveis.

Palavras-chave – direito constitucional; água; concessão de serviços; justiça social; administração pública.

Sumário – Introdução. 1. Água e saneamento básico como Direitos Humanos. 2. Aspectos econômicos e desafios da Gestão de Recursos Hídricos. 3. Aspectos Jurídicos e Humanitários. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

A água e o saneamento básico constituem elementos essenciais à vida e ao desenvolvimento sustentável, razão pela qual são amplamente reconhecidos como pilares para efetivação dos direitos humanos. A relevância desses recursos transcende a esfera ambiental e alcança aspectos sociais, econômicos e jurídicos, demandando atenção constante de políticas públicas e do próprio ordenamento jurídico.

Por se tratar de elementos relacionados à sobrevivência e dignidade da pessoa humana, a Organização das Nações Unidas (ONU) reconheceu, em 2010, o status de direitos humanos a eles, impondo que os países-membros adotassem políticas a garantir o acesso universal e indiscriminado a todos os cidadãos. Apesar de todo esse movimento, o Brasil ainda não promoveu a inclusão no rol de direitos fundamentais e sequer avançou significativamente em relação a promoção desse objetivo idealizado no fornecimento amplo e universal.

A realidade do fornecimento da água e saneamento básico reflete esse pensamento legislativo, sendo marcada pelas disparidades regionais e constantes desafios, especificamente

nas áreas economicamente desfavorecidas. Não há que se olvidar, que o Brasil enfrenta não só as balizas legislativas, mas também a vasta extensão territorial e diversidade biológica.

Por outro lado, a água é frequentemente reduzida ao termo ‘recursos hídricos’, na tentativa de a caracterizar como mercadoria capaz de movimentar cifras significativas. É esse o cenário que se inserem as concessionárias do serviço público, que possuem a função de trazer eficiência para a distribuição. Há, portanto, fortes *players* da Administração Indireta que possui interesse financeiro na gestão hídrica.

Existe, portanto, uma clara dicotomia entre a água como direito fundamental e sua exploração econômica, apesar de uma não anular a outra. Através dessa dicotomia, pergunta-se: quais as repercussões entre a garantia universal e gratuita como direito fundamental no fornecimento dos serviços pelas concessionárias?

Com o fito de alcançar o objetivo geral, o presente trabalho foi dividido em três capítulos. O primeiro capítulo busca analisar os desafios e dimensões sociais que embasam a necessária inclusão do direito à água e ao saneamento na Constituição Federal, contemplando, ainda, a promoção da equidade no seu acesso.

O segundo capítulo cerceia a caracterização de tais recursos na Constituição Federal, bem como na perspectiva da economia, diante da notoriedade dos recursos hídricos se comportarem como recurso vital, finito, cuja gestão eficiente é crucial para a garantia de sustentabilidade e reutilização.

O terceiro capítulo buscou integrar a necessária inclusão do recurso como direito fundamental e a repercussão econômica, que é atualmente gerido por meio de contratos de concessão, bem como outros instrumentos capazes equacionar todos os interesses, incluindo exemplos internacionais de como a questão foi solucionada.

Diante das premissas apontadas, a sistematização da pesquisa foi amparada pela investigação dedutiva e explicativa, pela qual se analisou doutrinariamente sobre o tratamento da matéria e sua compreensão no cenário da gestão dos recursos hídricos. Além do tratamento dedutivo e explicativo, o estudo também foi amparado pela abordagem essencialmente qualitativa, na medida em que amparado pelo estudo de casos internacionais em relação a possíveis alterações constitucionais-legislativas.

1. ÁGUA E SANEAMENTO BÁSICO COMO DIREITOS HUMANOS

A problemática ambiental constitui uma das questões mais prementes da contemporaneidade, sendo amplamente estampada nos veículos de comunicação que

evidenciam os desafios associados à sustentabilidade e à qualidade de vida. A degradação ambiental resulta de um histórico de exploração dos recursos naturais desenfreados e atribuídos ao interesse econômico imediatista do ser humano, que, em um verdadeiro contrassenso, põe em xeque a própria vida humana.

De acordo com estudos estatísticos da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), apesar das diversas medidas internacionais adotadas no setor, ainda há um cenário alarmante em relação ao acesso à água e ao saneamento básico. Segundo o relatório da UNESCO¹, os dados indicam que 26% da população mundial não dispõe de acesso à água potável, enquanto 46% carecem de serviços adequados de tratamento de esgoto e saneamento básico.

Em ordem internacional, esses números evidenciam a necessidade de maior efetividade dos compromissos internacionais e novos modelos de investimentos para a garantia de condições sanitárias adequadas a reduzir os impactos socioambientais de um dos elementos mais primordiais à vida humana.

Em ordem nacional, o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS, órgão vinculado ao Ministério das Cidades, é o responsável pelo estudo e busca de estratégias a ampliação e desenvolvimento da distribuição de água e esgoto. Apesar dos estudos indicarem os avanços na cobertura da água tratada e do saneamento básico, as estatísticas estão longe de ser o ideal. Com base no Diagnóstico Temático Serviços de Água e Esgoto, de dezembro de 2023, a visão geral apontou que o fornecimento de água potável não atinge 15,1% da população, ao passo que 47,8% do esgoto não possui o devido tratamento².

Embora os indicadores gerais posicionem o Brasil na mediana do ranking global de fornecimento de água e tratamento de esgoto, esse cenário ainda é preocupante, sobretudo diante das dimensões continentais do país e das acentuadas disparidades regionais. De acordo com dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), há uma discrepância significativa na distribuição e no tratamento dos recursos hídricos entre as regiões Sul e Sudeste, que apresentam melhores índices, e as regiões Norte e Nordeste, que enfrentam maior precariedade nesses serviços. A título de exemplo, enquanto o Paraná possui o índice de 96,1%, o Amapá possui apenas 46,9% de abastecimento de água à sua população.

¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Relatório sobre a água**: ONU destaca desafios para garantir o acesso à água potável e saneamento básico. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2023/03/1811712>. Acesso em: 14 fev. 2025.

²BRASIL. Ministério das Cidades. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento - SNIS**. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/snis/produtos-do->. Acesso em: 14 fev. 2025. [snis/diagnosticos/DIAGNOSTICO_TEMATICO_VISAO_GERAL_AE_SNIS_2023.pdf](https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/snis/produtos-do-)

A Conferência das Nações Unidas sobre Água³ (1977) foi o primeiro grande evento internacional a tratar especificamente da questão hídrica. Organizada pela Organização das Nações Unidas - ONU, a conferência compreendeu que a questão demandava esforços em prol do desenvolvimento econômico e social da humanidade para fins de garantia da Dignidade da Pessoa Humana. Além disso, foi aprovado uma série de recomendações e políticas cooperativas para que o recurso fosse melhor utilizado, fixando, inclusive, prazo para o cumprimento de uma série de medidas.

Sem descartar todos os diplomas internacionais e reuniões, que certamente refletem a evolução social sobre a temática, o direito à água potável e ao saneamento básico apenas foi reconhecido como direito humano essencial para o pleno gozo da vida através da Resolução nº A/RES/64/292 da ONU⁴ aprovado pela Reunião em Plenário realizada em 28 de julho de 2010.

Apesar disso, infere-se, forçosamente, que a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 teria sido o primeiro diploma a estabelecer o *status* destes como direito humano, na medida em que o art. 25, I, dispôs “Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis (...)”⁵.

Posicionado nos debates internacionais acerca do direito à água e ao saneamento básico, o Brasil figura como signatário de todos os tratados internacionais sobre o tema, incluindo a Agenda 2030 da ONU (ODS6)⁶ e a aludida Declaração de Mar del Plata (1977)⁷.

Na análise do plano jurídico nacional, Paulo de Bessa Antunes⁸ aponta que as Constituições de 1824 e 1891 foram omissas quanto ao tratamento do tema, limitando-se a estabelecer competências legislativas a determinados entes para legislar sobre o assunto, inclusos de forma ampliativa no âmbito do direito civil. Apontou, ainda, que apenas com a Carta Magna de 1934, a água ganhara contornos econômicos e de relacionados ao desenvolvimento, de forma que a exploração passou a depender de autorização ou concessão federal, na forma da

³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Relatório da ONU sobre a água e saneamento: desafios e soluções globais**. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/724642?v=pdf>. Acesso em: 14 fev. 2025.

⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolução nº A/RES/64/292**. Direito à água potável e ao saneamento básico como direitos humanos essenciais. 28 jul. 2010. Disponível em: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292. Acesso em: 14 fev. 2025.

⁵ UNICEF. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 14 fev. 2025.

⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 10 de ago. 2025.

⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Relatório da Conferência das Nações Unidas sobre a Água, Mar del Plata**. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/724642>. Acesso em: 10 de ago. 2025.

⁸ ANTUNES, Paulo de B. **Direito Ambiental**. 23. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2023. *E-book*. p. 468. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559773787/>. Acesso em: 14 fev. 2025

legislação infraconstitucional. Nesse sentido, o Código de Águas brasileiro⁹, instituído pelo Decreto nº 24.643/1934, regulamentou o uso do recurso hídrico com as seguintes premissas:

O Código de Águas foi construído a partir de uma concepção inteiramente diversa. Para o Código de Águas, as águas são um dos elementos básicos do desenvolvimento, pois a eletricidade é um subproduto essencial para a industrialização do país. Ao mesmo tempo, a lei das águas estabelece um mecanismo de intervenção governamental com vistas a garantir a qualidade e a salubridade dos recursos hídricos. Aliás, a diferença fundamental entre a normatividade estabelecida pelo CC brasileiro e pelo Código de Águas está, exatamente, no fato de que o Código de Águas enfoca as águas como recursos dotados de valor econômico para a coletividade e, por isso, merecedores de atenção especial do Estado.¹⁰

Sob uma perspectiva reducionista e estritamente econômica, as cartas anteriores à Constituição Federal de 1988¹¹ não demonstraram variações substanciais em relação à temática dos recursos hídricos.

Em contraste, o art. 20, III, Carta de 1988 dispõe explicitamente que “os lagos, rios e quaisquer correntes de águas em terrenos e seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham”¹² constituem bens da União Federal. Essa disposição evidencia o avanço normativo promovido pela CRFB/1988, ao estabelecer um regime de gestão e proteção dos recursos hídricos que transcende os enfoques anteriores.

Apesar de a Constituição Federal de 1988¹³ não dispor de forma explícita sobre o direito à água e ao saneamento básico, seja como direito corriqueiro ou fundamental, a análise sistemática dos dispositivos constitucionais permite inferir a proteção desses direitos de maneira implícita. Nesse contexto, a conjugação dos preceitos constitucionais estabelecidos no art. 5º, que versa sobre os direitos à vida e igualdade, no art. 6º, que trata do direito à saúde, segurança e assistência, e no art. 226¹⁴, que assegura o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sugerem que o acesso à água e ao saneamento básico se inserem no rol dos direitos fundamentais, ainda que indiretamente.

Se de um lado o direito internacional reconhece o acesso à água e ao saneamento básico como direitos humanos, o Brasil estaciona na sugestão do reconhecimento implícito de direito

⁹ BRASIL. **Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934**. Código de Águas. Regula o uso das águas no Brasil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 jul. 1934.

¹⁰ ANTUNES, ref. 8, p. 470.

¹¹ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: <https://www.planalto.br>. Acesso em: 13 fev. 2025.

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

fundamental. Ainda que frequentemente tais colocações sejam, equivocadamente, tratadas como sinônimo, é essencial traçar seus paralelos.

Enquanto os direitos humanos são prerrogativas inalienáveis e que integram a natureza humana, reconhecidos em âmbito internacional, os direitos fundamentais derivam de dispositivos constitucionais e refletem as especialidades de um ordenamento jurídico interno, que orientam as bases do processo legislativo e da legislação infraconstitucional. Marcus de Oliveira apresenta a seguinte explanação sobre o tema:

Todavia, cumpre, ab initio, distinguir os direitos fundamentais dos direitos humanos, dos direitos públicos subjetivos e mesmo dos direitos da personalidade, conquanto que, embora de um certo modo relacionados, estes não se confundem entre si. Assim, pode-se afirmar que, do ponto de vista histórico – e portanto, empírico – os direitos fundamentais decorrem dos direitos humanos. No entanto, os direitos fundamentais correspondem a uma manifestação positiva do direito, ao passo que os direitos humanos se restringem a uma plataforma ético-jurídica. O que se observa é que há uma verdadeira confusão, na prática, entre os dois conceitos. Saliente-se, entretanto, que os direitos humanos se colocam num plano ideológico e político. Estes últimos se fixam, em última análise, numa escala anterior de juridicidade. No que pertine aos direitos públicos subjetivos, importa ressaltar que, malgrado os direitos fundamentais também se mostrarem como direitos que os sujeitos gozam perante o Estado, nem todo direito público subjetivo desfruta do status constitucional de um direito fundamental.¹⁵

Ou seja, no contexto internacional, os direitos humanos estabelecem um conjunto de normas universais que visam assegurar a proteção integral de todos os indivíduos, independentemente de suas condições sociais, econômicas ou culturais. Sarlet, reconhece a íntima relação através de um paralelo entre ambos, diante das coincidências derivadas do fato de que “a maior parte das constituições do segundo pós-guerra se inspirou tanto na Declaração Universal de 1948 quanto nos diversos documentos internacionais e regionais que a sucederam¹⁶”.

No plano constitucional, uma das classificações dos direitos fundamentais é o seu agrupamento em dimensões, que refletem a evolução histórica e conceitual dos direitos humanos. Segundo Guilherme Peña¹⁷, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconhece apenas as três primeiras gerações de direitos fundamentais, sendo elas: (i) a primeira geração,

¹⁵ OLIVEIRA, Marcus Vinicius Amorim de. **Por uma teoria dos direitos fundamentais e sua aplicação no júri popular**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/1072/por-uma-teoria-dos-direitos-fundamentais-e-sua-aplicacao-no-juri-popular>. Acesso em: 14 fev. 2025.

¹⁶ MITIDIERO, Daniel Francisco; MARINONI, Luiz Guilherme Bittencourt; SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023. *E-book*. p.139. ISBN 9786553624771. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553624771/>. Acesso em: 14 fev. 2025.

¹⁷ MORAES, Guilherme Peña de. **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2022. *E-book*. p. 145. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559772827/>. Acesso em: 14 fev. 2025.

que remete aos direitos civis e políticos atrelados ao Princípio da Liberdade Individual e proteção contra os abusos estatais; (ii) a segunda geração, atrelados aos direitos econômicos, sociais e culturais, decorrentes do Princípio da Igualdade e atrelados à justiça social; e, (iii) terceira geração, atrelados ao Princípio da Fraternidade, enfatizando direitos como ao meio ambiente saudável e desenvolvimento social.

Não obstante a pacificidade sobre o tema, Zulmar Fachin é apontado por Peña como o precursor de uma sexta geração de direitos fundamentais, associado ao direito do consumo de água potável:

A sexta geração tem a ver com o acesso à água potável à que se reporta Zulmar Fachin como “a água conveniente para o consumo humano, que conserva seu potencial de consumo, de modo a não causar prejuízo ao organismo. Potável é a qualidade da água que pode ser consumida por pessoa humana sem risco de adquirir doença por poluição hídrica¹⁸.

Essa proposta reflete a crescente preocupação com a gestão sustentável dos recursos hídricos e a necessidade de se garantir o acesso à água como condição essencial para a dignidade humana e o exercício pleno da cidadania. Assim, a discussão sobre a ampliação das gerações dos direitos fundamentais evidencia a imperatividade de se adaptar o ordenamento jurídico às novas demandas sociais, integrando princípios de sustentabilidade, equidade e proteção ambiental.

A essencialidade de inclusão do direito à água e ao saneamento básico é tema da PEC nº 4/2018, de autoria do ex-senador Jorge Viana, que tramita perante o Senado Federal e que propõe a inclusão do inciso LXXIX de que “é garantido a todos o acesso à água potável em quantidade adequada para possibilitar meios de vida, bem-estar e desenvolvimento socioeconômico¹⁹”.

Portanto, a água deve ser considerada um direito fundamental, não apenas pela sua importância vital, mas também por sua estreita relação com a dignidade humana, a saúde, a justiça social e a sustentabilidade ambiental. O reconhecimento da água como um direito essencial ao desenvolvimento humano e ao equilíbrio ecológico exige uma abordagem holística, que contemple a universalização do acesso, a gestão sustentável dos recursos hídricos e a proteção das fontes de água. Em um contexto de crescente escassez e desigualdade, é

¹⁸ MORAES, ref.17, p. 145.

¹⁹ BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 4, de 2018**. Brasília, DF: Senado Federal, ano. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/132208>. Acesso em: 14 fev. 2025.

responsabilidade do Estado e da sociedade garantir que esse direito seja efetivamente protegido e assegurado a todos, sem exceção.

2.ASPECTOS ECONÔMICOS E DESAFIOS DA GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS

A par dessa discussão sobre a necessária inclusão da água e do saneamento básico como rol dos direitos fundamentais da CRFB/1988, a gestão dos recursos hídricos deve abranger não somente a questão ambiental e eficiente, mas também em um plano crucial para a economia global. Isso porque, enquanto recurso vital e finito, a gestão eficiente e com responsabilidade é medida que se impõe, garantindo a eficácia da demanda, continuidade dos serviços e dignidade da pessoa humana.

Diante de uma visão econômica, a água é frequentemente reduzida à terminologia de recursos hídricos, na tentativa de sua redução à mercadoria. Fracalanza²⁰ aponta essa dualidade se deve à necessidade mercadológica de utilização da água na produção industrial e no segmento de energia elétrica. Em outro aspecto, Jaqueline Oliveira atribui essa redução à mercantilização da água, que, em um contexto de desenvolvimento dos países, da necessidade de atender à população mundial e a interesses econômicos, há um claro movimento crescente de privatização e venda da água²¹.

Nesse sentido, a escassez da água desenvolveu um mercado predatório e que nem sempre a lógica gira em torno do acesso, distribuição e esgoto uso da água, principalmente quando analisado o cenário em países subdesenvolvidos. A lógica parece alinhar no sentido de que o fornecimento e infraestrutura, em locais menos habitados ou que geram menos riquezas, resultará em menores lucros ou eventuais prejuízos.

Diante desse panorama, a água, bem dominical de propriedade da União Federal, passa a ser tratada como serviço com as características de essencialidade à vida humana saudável e do desenvolvimento do mercado – inerente à produção agropecuária e todos os outros segmentos da economia.

Di Pietro analisa o serviço público apontando que a sua noção variou conforme o tempo e o espaço, ampliando a sua abrangência e atingindo atividades que, inicialmente, não eram tidas como típicas do Estado, incluindo segmentos de natureza comercial, industrial e social.

²⁰ FRACALANZA, Ana Paula. **Água:** de elemento natural a mercadoria. 29 ago. 2005. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/sociedadennatureza/article/download/9200/5663/35247>. Acesso em: 14 fev. 2025.

²¹ OLIVEIRA, Jaqueline da Silva; CARVALHAL, Marcelo Dornelis. **Água Como Mercadoria E A Luta Dos Movimentos Sociais Pelo Acesso À Água No Pontal Do Paranapanema**. Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/pdf/jtrab/n1/05.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2025.

Destarte, apresentou a definição de serviço público como sendo “toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob o regime jurídico total ou parcialmente público”²².

Já o doutrinador Marçal Justen Filho, complementando a conceituação tratada, complementa que “não existe serviço público sem lei assim o reconhecendo – afirmativa que não equivale dizer que o Estado disponha de ilimitada autonomia para qualificar como serviço público uma atividade irrelevante ou deixar de aplicar o regime de serviço público em que deverá estar presente”²³. Nesse sentido, atribui, ainda, a conceituação de serviço público em uma noção histórica mediante três aspectos:

Sob o ângulo material ou objetivo, o serviço público consiste numa atividade de satisfação de necessidades individuais ou transindividuais de cunho essencial.
Sob o ângulo subjetivo, trata-se de atuação desenvolvida pelo Estado (ou por quem lhe faça as vezes).
Sob o ângulo formal, configura-se o serviço público pela aplicação do regime jurídico de direito público.²⁴

No Brasil, a Lei nº 11.445/2007²⁵ é a responsável pela disposição de princípios fundamentais que regem a prestação do serviço público de água e saneamento básico, dentre eles: a universalização do acesso e efetiva prestação do serviço, a integralidade a compreender todas as atividades, a conservação dos recursos e proteção do meio ambiente, disponibilidade, a eficiência e sustentabilidade, articulação de políticas etc.

Quanto a forma de execução, o bem estatal pode ser explorado e executado pela Administração Pública direta, pelos órgãos ou entidades públicas, ou pela Administração Pública indireta, composta pelo instrumento do contrato de concessão, de permissão ou da parceria público-privada.

Em brevíssima síntese, contrato de concessão é ato administrativo bilateral na qual o Estado concede ao ente privado a responsabilidade de prestar o serviço público durante determinado período, ao passo que o contrato de permissão, apesar de ter o mesmo objeto, é ato administrativo discricionário e com característica de maior precariedade, permitindo ao estado

²² PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo**. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. *E-book*. p.257. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559649440/>. Acesso em: 14 fev. 2025. p. 116

²³ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. *E-book*. p.405. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559649822/>. Acesso em: 14 fev. 2025. p. 409

²⁴ *Ibid.*

²⁵ BRASIL. **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007**. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 jan. 2007.

maiores horizontes de revogação. Por fim, a parceria público-privada é um ato administrativo voltada para a realização de obras ou construção/instalação estrutural.

Diante das inúmeras políticas e dificuldades estatais na realização direta da exploração e distribuição da água, a concessão do serviço público surgiu com a pretensão de ser alternativa viável de transferência de sua execução.

É uma via de mão dupla, ao passo que o Estado não consegue ou não possui meios de atender à satisfação da universalização do acesso e efetiva prestação do serviço, é viável que o poder e responsabilidade sejam passados ao particular. Em contraponto, o particular e empreendedor do segmento, possuidor de meios e investimentos para atuar na área, é remunerado pela tarifa cobrada dos consumidores e disso extrai o seu lucro.

Segundo Rafael Oliveira, a “concessão de serviços públicos pode ser definida como contrato administrativo por meio do qual o Poder Público (Poder Concedente) delega a execução de serviços públicos a terceiros”²⁶. Nesse sentido, o art. 175 da CRFB²⁷ expressamente dispõe sobre a obrigação do Estado prestar, diretamente ou sob o regime de concessão/permissão, o fornecimento de serviços públicos.

Nesse contexto, as concessionárias de serviços públicos assumem papel extremamente relevante e essencial para a população, sendo responsáveis pela distribuição de um bem essencial para a vida humana. A necessidade, urgência e indispensabilidade para a vida humana fazem com que o fornecimento desse serviço, quando explorados pela Administração Pública indireta, demande um acompanhamento profundo da Agência Nacional de Águas – ANA através de medidas e projetos para garantir a adequação, sustentabilidade e compromissos internacionais.

As políticas públicas passam, então, a ser essenciais também no desenvolvimento social de sustentabilidade e controle do uso da água. A Política Nacional de Recursos Hídricos, instituída por meio da Lei nº 9.433/1997²⁸ é o regimento do segmento, tratando do uso distinto da água, e das modalidades de tarifas aplicáveis a cada caso – que, inclusive, permeiam debates infundáveis no Poder Judiciário acerca da sua legalidade e constitucionalidade.

Assim, por meio da referida legislação e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, a Administração Pública Indireta e as concessionárias participam da gestão

²⁶ OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Curso de Direito Administrativo**. 12. ed. Rio de Janeiro: Método, 2024. *E-book*. p.169. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559649600/>. Acesso em: 14 fev. 2025.

²⁷ BRASIL, ref. 11.

²⁸ BRASIL. **Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997**. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 jan. 1997.

sobre os recursos hídricos, impondo obrigações e limites a equilibrar os interesses difusos e os interesses econômicos que cerceiam o tema.

Como nada é perfeito, o contexto da privatização e concessão de serviços públicos no Brasil não é um mar de rosas. A lógica mercantil e voltada para o lucro resulta em desigualdade no fornecimento entre as regiões desenvolvidas e subdesenvolvidas. Não fosse somente isso, a transferência do poder de exploração resulta na redução do controle público sobre o segmento e na transparência sobre a gestão do serviço.

Diante de toda a análise sobre a forma de gestão e dos instrumentos necessários para garantir a eficiência do fornecimento de água e esgoto, a proeminente inclusão no rol de direitos fundamentais garantidos pela CRFB/88 certamente será reanalisada, considerando a necessidade de ajustes setoriais acerca da garantia do mínimo existencial e gratuidade aos segmentos mais vulneráveis do país.

3. ASPECTOS JURÍDICOS E HUMANITÁRIOS

A universalização do acesso à água potável e ao saneamento básico é, portanto, desafio histórico no Brasil. Em paralelo a isso, a forma como cresce a participação da iniciativa privada e das concessionárias dos referidos serviços públicos demonstram a tensão entre compatibilizar os interesses econômicos e os interesses sociopolíticos. A reunião dos interesses financeiros e da garantia do mínimo existencial passa a ser alvo de debate no âmbito jurídico e políticos.

A dualidade entre exploração econômica e a necessidade de garantia do mínimo existencial não são vetores contraditórios, apesar do evidente desafio em impor maiores ônus às concessionárias, que amplamente exploram a gestão dos recursos hídricos no Brasil.

Os vetores constitucionais do mínimo existencial e da dignidade da pessoa humana caminham no sentido de que, como direito fundamental, a água e o saneamento básico devem ser garantidos gratuitamente pelo Estado, em quantidade mínima a satisfazer o ser humano em condição de miserabilidade. Apesar disso, a Lei nº 14.898/2024²⁹ deixa claro que o fornecimento de água e esgoto ainda não é garantida gratuitamente pelo poder público, à exceção da inclusão da Tarifa Social de Água e Esgoto, aplicada a famílias com renda per capita de até meio salário mínimo, aliado ao preenchimento de outros requisitos constantes na legislação.

²⁹ BRASIL. Lei nº 14.898, de 13 de junho de 2024. **Institui diretrizes para a Tarifa Social de Água e Esgoto em âmbito nacional**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14898.htm. Acesso em: 01 abr. 2025

Ainda que tal medida esteja longe de concretizar os objetivos constitucionais, os descontos para a população em condição de miserabilidade é uma das medidas de compatibilizar os interesses públicos e privados que gerem o setor.

Sarlet frisa a compatibilidade entre as dimensões jurídico-política do Estado, que possui o dever de garantir o mínimo existencial, e da iniciativa privada, que deverá se adequar as políticas governamentais, não são contraditórios e expressam o princípio democrático:

Considerando a perspectiva aqui trilhada, seria possível, contudo, agregar um terceiro eixo às duas dimensões propostas por Canotilho, notadamente o dever do Estado – em relação de (difícil) equilíbrio com os demais vetores acima enunciados – de promover políticas sociais que assegurem – igualmente de modo sustentável (mas progressivo) – a toda a população as condições para uma vida condigna, na perspectiva da garantia de um mínimo existencial não apenas fisiológico (vital), mas sociocultural e ambiental.³⁰

No contexto internacional, Turri analisa que os conflitos de interesses entre as políticas públicas e o controle do setor privado sobre a gestão e exploração dos recursos hídricos resultou em movimentos internacionais de re-municipalização da gestão em diversos países. Extrai-se, contudo, que a análise dos casos de Paris e Nápoles demonstraram a diferença de como as alterações podem ser, respectivamente, benéficas e prejudiciais em relação à qualidade, eficiência e infraestrutura no fornecimento do serviço.

Além disso, em Paris, a modernização eficiente da infraestrutura hídrica pelos delegatários (2003-2009) e a condição econômica local favorável permitiram aos políticos implementassem vultuosos programas ambientais sem solicitar empréstimos. Por outro lado, os políticos napolitanos optaram por evitar a busca por recursos para financiar o processo de proteção do saneamento devido aos seus enormes custos, o que sem dúvida teria excedido o poder de compra da municipalidade afetada por uma dívida pública grave e uma economia estagnada. Na verdade, o contexto institucional da União Europeia incentivou os Estados-Membros a delegar a gestão dos serviços às autoridades locais, sem a possibilidade de os gerir internamente em condições de déficit orçamental.³¹

³⁰ MITIDIERO; MARINONI; SARLET, ref. 11, p.132.

³¹ Tradução livre. No original: “Besides, in Paris, the efficient modernisation of the water infrastructures by the delegated operators (2003-2009) and favourable local economic conditions allowed the policy-makers to implement expensive environmental programs without asking for a loan. Conversely, Neapolitan policy-makers chose to avoid looking for resources for financing the sewers’ process of securing due to their enormous costs, which would undoubtedly have exceeded the spending power of a municipality afflicted by a severe public debt and a stagnant economy. Indeed, the EU institutional context has pushed member states to delegate the management of water services to local authorities without possibly managing them in-house in conditions of budget deficit” (TURRI, Vanessa Mascia. **Remunicipalisation of water services in Europe**. Comparative study of the Neapolitan and Parisian cases. Disponível em: <https://iwaponline.com/wp/article/24/12/1842/92461/Remunicipalisation-of-water-services-in-Europe>. Acesso em: 1 abr. 2025).

O fato é que o objetivo das políticas públicas deve ser centralizado em garantir o acesso de toda a população ao mínimo existencial, com a qualidade e eficiência necessárias, seja através da gestão pública, seja através dos instrumentos que entregam provisoriamente o controle à iniciativa privada.

Conclui-se, assim, que a compatibilização entre a atuação dos entes privados e da garantia dos direitos fundamentais da água potável e do saneamento básico exige um modelo jurídico e institucional voltados à eficiência, transparência e compromisso não somente com a função social dos serviços públicos, mas pautados também pelo movimento internacional sobre o tema. A Tarifa Social que vigora no Brasil representa, sem dúvida, um avanço pontual e ainda insuficiente para o cumprimento das exigências constitucionais de universalização e para efetivar a garantia do mínimo para populações mais vulneráveis.

Por fim, a experiência internacional demonstra que a re-municipalização pode ser uma resposta viável quando o modelo privado não atende aos princípios de eficiência, equidade e transparência, desde que o poder público possa gerir adequadamente e comprometido com os interesses constitucionais.

CONCLUSÃO

O acesso à água e ao saneamento básico transcende a sua função utilitária e é elemento essencial para a vida humana e para concretização da dignidade da pessoa humana e efetividade constitucional dos direitos fundamentais. Apesar do reconhecimento da ONU de que tais direitos possuem o *status* de direitos fundamentais, a impulsão internacional ainda não refletiu integralmente no ordenamento jurídico brasileiro, carecendo de disposição explícita no rol de direitos fundamentais da Constituição Federal de 1988. Cediço que tal lacuna normativa contribui para a perpetuação de desigualdades regionais no acesso e reforça a urgência de efetividade das políticas públicas no segmento.

A abordagem econômica desses recursos, embora capaz de viabilizar a sustentabilidade e em alguns casos a maior eficiência dos serviços, não pode se sobrepor ao seu caráter social. A convergência entre exploração e esse caráter social, denotado através da garantia de um mínimo existencial, passa a ser um dos desafios do Estado através da iminente alteração constitucional, que deverá promover a compatibilização entre os mecanismos regulatórios e essa mercantilização já existente.

No caso brasileiro, a assunção da execução do referido serviço público pelas concessionárias demonstra que a eficácia do fornecimento não está, por si só, efetivada pelos

recursos privados, de forma que a política compatibiliza seus interesses mediante medidas paliativas, como é o caso da Tarifa Social. Por outro lado, o cenário internacional, que indica a um movimento posterior ao brasileiro, demonstra um amplo movimento de re-municipalização como uma alternativa eficaz, ainda que nem todos os cenários de transição de um modelo para o outro seja positivo. Sem dúvida, contudo, a mudança do regime de gestão em meio a política conturbada brasileira é um dos pontos a ser avaliado como possível retrocesso administrativo e eventual piora no fornecimento do serviço.

A consolidação do acesso à água e ao saneamento básico como direito fundamental exige não apenas a adaptação legislativa e constitucional, mas uma reformulação da política pública e dos contratos de concessão vigentes, na medida que valores como dignidade da pessoa humana, o mínimo existencial e a qualidade do serviço passam a ser condição para efetivação da democracia.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 23. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2023. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559773787/>. Acesso em: 14 fev. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 8 fev. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934**. Código de Águas. Regula o uso das águas no Brasil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 jul. 1934.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento - SNIS**. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/snis/produtos-do-snis/cadernos-tematicos/->. Acesso em: 14 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997**. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 jan. 1997.

BRASIL. **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007**. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 jan. 2007.

BRASIL. **Lei nº 14.898, de 13 de junho de 2024**. Institui diretrizes para a Tarifa Social de Água e Esgoto em âmbito nacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14898.htm. Acesso em: 01 abr. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 4, de 2018**. Brasília, DF: Senado Federal, ano. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/>. Acesso em: 14 fev. 2025.

OLIVEIRA, Marcus Vinicius Amorim de. **Por uma teoria dos direitos fundamentais e sua aplicação no júri popular**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/1072/por-uma-teoria-dos-direitos-fundamentais-e-sua-aplicacao-no-juri-popular>. Acesso em: 14 fev. 2025.

FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559649822/>. Acesso em: 14 fev. 2025.

FRACALANZA, Ana Paula. **Água: de elemento natural a mercadoria**. 29 ago. 2005. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/sociedadennatureza/article/download/9200/5663/35247>. Acesso em: 14 fev. 2025.

MITIDIERO, Daniel Francisco; MARINONI, Luiz Guilherme Bittencourt; SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553624771/>. Acesso em: 14 fev. 2025.

MORAES, Guilherme Peña de. **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2022. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559772827/>. Acesso em: 14 fev. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 10 de ago. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Relatório da Conferência das Nações Unidas sobre a Água, Mar del Plata**. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/724642>. Acesso em: 10 de ago. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Relatório da ONU sobre a água e saneamento: desafios e soluções globais**. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/724642?v=pdf>. Acesso em: 14 fev. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Relatório sobre a água: ONU destaca desafios para garantir o acesso à água potável e saneamento básico**. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2023/03/1811712>. Acesso em: 14 fev. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolução nº A/RES/64/292**. Direito à água potável e ao saneamento básico como direitos humanos essenciais. 28 jul. 2010. Disponível em: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292. Acesso em: 14 fev. 2025.

OLIVEIRA, Jaqueline da Silva; CARVALHAL, Marcelo Dornelis. **Água Como Mercadoria E A Luta Dos Movimentos Sociais Pelo Acesso À Água No Pontal Do Paranapanema**. Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/pdf/jtrab/n1/05.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2025.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 12. ed. Rio de Janeiro: Método, 2024. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559649600/>. Acesso em: 14 fev. 2025.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559649440/>. Acesso em: 14 fev. 2025.

TURRI, Vanessa Mascia. **Remunicipalisation of water services in Europe**. Comparative study of the Neapolitan and Parisian cases. Disponível em: <https://iwaponline.com/wp/article/24/12/1842/92461/Remunicipalisation-of-water-services-in-Europe>. Acesso em: 1 abr. 2025.

UNICEF. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 14 fev. 2025.