



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Jaques Wagner

PARECER Nº , DE 2021

De PLENÁRIO, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 4, de 2018, do Senador Jorge Viana e outros, que *inclui, na Constituição Federal, o acesso à água potável entre os direitos e garantias fundamentais.*

Relator: Senador **JAQUES WAGNER**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame do Plenário a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 4, de 2018, de autoria do eminente Senador JORGE VIANA e de outros ilustres membros desta Casa, que *inclui, na Constituição Federal, o acesso à água potável entre os direitos e garantias fundamentais.*

A proposição acresce o inciso LXXIX no art. 5º da Constituição Federal, que trata dos direitos e garantias fundamentais, para estabelecer que *é garantido a todos o acesso à água potável em quantidade adequada para possibilitar meios de vida, bem-estar e desenvolvimento socioeconômico.*

Na justificação, seus autores defendem que a água é um bem essencial à vida, fundamental para o desenvolvimento socioeconômico e o bem-estar humano. Informam que a Assembleia-Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), por meio da Resolução nº 64/292, de 28 de julho de 2010, reconheceu o direito ao acesso à água potável e ao saneamento como direito humano essencial ao pleno desfrute da vida. Contudo, o acesso à água potável não é reconhecido como um direito fundamental e, muitas vezes, a água é considerada como bem econômico, o que exclui parcelas vulneráveis da população do seu acesso. Os autores da matéria reforçam que os conflitos pelos usos de água são observados global e nacionalmente, destacando-se



SF/21023.39565-30



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Jaques Wagner

regiões brasileiras gravemente afetadas por escassez hídrica, como a Região Semiárida do Nordeste. Defendem a urgência de positivar *na nossa Carta Magna o acesso à água potável como um direito fundamental, em desdobramento da garantia à inviolabilidade do direito à vida, que não pode existir sem provisão de água*. Um dos principais objetivos da matéria é dotar os aplicadores do direito de ferramentas jurídicas *para garantir que o interesse econômico-mercantil, que atualmente desponta com vigor em torno do tema, não se sobreponha ao direito humano de se obter água potável para viver dignamente*.

A matéria foi distribuída ao exame exclusivo da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), que a aprovou sob minha relatoria.

A proposição recebeu uma emenda de Plenário tendo a Senadora Mara Gabrilli como primeira autora. A emenda propõe a inclusão, no rol dos direitos e garantias fundamentais, do direito à qualidade do ar, inclusive em ambientes internos públicos e privados de uso coletivo.

II – ANÁLISE

Ratificamos a decisão da CCJ, que em seu Parecer votou pela regimentalidade, juridicidade e constitucionalidade da matéria. Nesse sentido, a PEC atende ao requisito do art. 60, I, da Constituição, pois foi subscrita por mais de um terço dos membros desta Casa. Ainda, a proposição não trata de matéria constante de proposta de emenda à Constituição rejeitada ou prejudicada na atual sessão legislativa nem atinge cláusulas pétreas.

Está, assim, atendido o disposto no inciso I e nos §§ 1º, 4º e 5º do art. 60 da Constituição, e nos arts. 354, §§ 1º e 2º; 371 e 373 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

Entendemos que a PEC é meritória e concordamos com a argumentação de seus autores.

A Resolução nº 64/292, de 2010, da ONU, conclama as nações a respeitarem o direito humano fundamental de acesso à água potável e ao saneamento. A garantia desse direito é condição essencial para a realização





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Jaques Wagner

dos direitos humanos em sua plenitude. Elevar esse direito ao patamar constitucional reforça o marco regulatório vigente de modo a assegurar o abastecimento de água potável a todos, sobretudo aos mais vulneráveis. A água é um elemento natural insubstituível a todas as formas de vida, sejam animais (sobretudo às vidas humanas), microbianas ou vegetais. É, portanto, um elemento essencial à vida no planeta.

Esse é um direito fundamental para que se possa viver com dignidade, considerando a importância da água potável para os mais diversos usos domésticos. Além da mencionada Resolução da ONU, a Agenda das Nações Unidas 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, aprovada em 2015, que constitui um plano de ação global para a erradicação da pobreza e a promoção da vida digna, estabeleceu diversos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), incluindo o ODS nº 6: assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos.

Como um dos exemplos de nações que incorporaram as diretrizes da ONU, a Constituição da República do Uruguai estabelece, em seu art. 47, que a *água é um recurso natural essencial para a vida* e que o *acesso à água potável e ao saneamento constituem direitos humanos fundamentais*. A Constituição da República da África do Sul (art. 27, inciso I) e a Constituição do México (art. 4º) são outros exemplos da adoção de regras constitucionais sobre a matéria, seguidas por diversos países na Europa, na África, na Ásia e nas Américas, como Eslovênia, Egito, Marrocos, Bolívia e Equador.

O Brasil precisa caminhar nesse sentido, considerando a precariedade de atendimento aos serviços de saneamento básico. Ainda que já estejamos na terceira década do século XXI, cerca de 35 milhões de brasileiros não têm acesso à água tratada, de acordo com dados do Ranking do Saneamento divulgado pelo Instituto Trata Brasil, que se baseia no Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS). Metade da população, em torno de 104 milhões de pessoas, não tem acesso aos serviços de coleta de esgoto. Do esgoto coletado, apenas 42% são tratados. São dados graves, que dificultam a melhoria dos índices de desenvolvimento humano (IDH) e trazem sérios prejuízos sociais e econômicos a diversos setores produtivos, retardando o desenvolvimento da nação.



SF/21023.39565-30



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Jaques Wagner

A desigualdade regional no abastecimento de água é um dos maiores desafios a enfrentar para garantir esse direito humano à população brasileira. Em torno de 45% da população da região Norte não é abastecida com água tratada; no Nordeste quase 30% da população se encontra na mesma situação. Ao todo, no Brasil, mais de 33 milhões de pessoas ainda não têm acesso ao abastecimento de água potável. Os parâmetros associados à inadequação no abastecimento de água, considerando deficiências na potabilidade e na intermitência no fornecimento são alarmantes: segundo o Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB), no Nordeste quase 94% de sua população estão sujeitas a essas condições; no Norte, o índice alcançaria a quase totalidade da população. Tais condições tornam ainda piores as estratégias de combate à pandemia de COVID-19. Sabemos que, entre as práticas para se precaver à doença, está a higienização constante das mãos, além do uso de máscaras, distanciamento social e a tão sonhada vacinação em massa. Um hábito aparentemente simples, inacessível a mais de 13% da população brasileira.

Além dos riscos atrelados à COVID-19, existem outros impactos diretos à saúde pública e ao meio ambiente. Ao todo, 5.715 piscinas olímpicas de esgoto não tratado são despejadas em rios e mares, diariamente. Em 2018, o Brasil registrou 233 mil casos de doenças associadas à falta de saneamento básico, totalizando 11 internações a cada 10 mil habitantes, 2.180 mortes e despesas diretas de 90 milhões de reais.

É preciso ainda enfrentar problemas estruturais ligados à operação e manutenção desses serviços, considerando os elevados índices de desperdício de água tratada, que chegam a quase 40% na distribuição, equivalentes a aproximadamente R\$ 12 bilhões em perda de água no ano de 2018.

O Plansab, de 2013, previu a universalização dos serviços de abastecimento de água e coleta e tratamento de esgotos até 2033, meta que precisará ser postergada possivelmente para 2050 em função da significativa diminuição nos investimentos necessários, sobretudo devido à crise fiscal. Essa situação fundamentou a recente alteração no marco regulatório do saneamento básico pela Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020.



SF/21023.39565-30



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Jaques Wagner

Passados 14 anos desde a vigência da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 (Lei do Saneamento Básico), que estabelece diretrizes nacionais para os serviços de saneamento (incluindo o abastecimento de água), observou-se que esse marco regulatório não conseguiu fomentar os investimentos necessários para solucionar o grave quadro que enfrentamos. A recente alteração desse marco regulatório, em 2020, objetivou superar essa situação e possibilitar esses investimentos, mas há um longo caminho a percorrer a partir da implementação das novas regras.

Defendemos que a inclusão expressa do direito à água potável no rol dos direitos e garantias fundamentais é uma inovação constitucional importante no sentido de fortalecer o marco regulatório doméstico e de reforçar políticas públicas voltadas à universalização do acesso à água no Brasil, sobretudo para atender a parcela mais vulnerável da população. Essa medida também é fundamental para se contrapor à tendência de privatização ou de elevação do custo da água já verificada em diversos países, dificultando seu acesso exatamente para as populações economicamente mais vulneráveis.

Em nosso Parecer na CCJ, apontamos que o Supremo Tribunal Federal, no Acórdão do Recurso Extraordinário 607.056/Rio de Janeiro, de 10 de abril de 2013, reforçou tema que já havia sido objeto de decisão unânime pelo Plenário do Supremo nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 567. O julgado estabelece que a natureza jurídica do fornecimento de água potável é de um serviço público essencial, afastando teses que equiparam a água a uma mercadoria. Esse entendimento alinha-se com a doutrina especializada, considerando a água como um recurso natural e essencial à vida, ao desenvolvimento econômico e ao bem-estar social.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 4, de 2018, reforça e consolida o acesso à água potável como um direito humano fundamental, indisponível, inalienável e como condição necessária à dignidade da pessoa humana. Além disso, instrumentaliza os operadores do Direito na garantia desse recurso ambiental. O art. 225 da Constituição determina o direito de todos *ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida*. A PEC nº 4, de 2018, objetiva exatamente garantir essa sadia qualidade de vida, ao prever o acesso à água



SF/21023.39565-30



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Jaques Wagner

potável como um direito de todos, garantido pela Constituição, encontrando sintonia com o direito à saúde, expresso no art. 196 da Carta Magna. A relação entre o direito à água potável e o direito à saúde é íntima. Isso porque a falta de tratamento de água e o não acesso à água potável estão entre as principais causas de doenças causadas por organismos patogênicos, contribuindo inclusive para o agravamento de epidemias.

A água é um bem essencial à vida. No entanto, no contexto da evolução humana, sua apropriação é resultado de disputas históricas e de busca pelo controle de estoques e fontes naturais de água, por meio de guerras e troca comercial, incorrendo em acúmulo de riquezas e deslocamento forçado de populações. Aproximadamente 40% da água consumida atualmente no planeta é compartilhada entre os seres humanos, ou seja, provêm de lagos e rios compartilhados, que nascem em um país e seguem seu curso para além-fronteira.

Isso demonstra a magnitude e relevância dos recursos hídricos do mundo, cada vez mais escassos devido às mudanças climáticas com os processos de desertificação. Também demonstra, que a disputa não é apenas pela vida e pelo bem-estar humano, mas também por uma disputa econômica e geopolítica.

No Brasil, a disputa de território é associada aos recursos hídricos, com o agravo de que regiões são afetadas por escassez hídrica, como a região do Semiárido. Há situações em que o exercício do poder está associado ao domínio das águas e ao controle sobre o seu acesso, implicando diretamente no desenvolvimento local, a prevalência da fome e da pobreza, impedindo o bem-estar da população. Portanto, é necessário que as nações estabeleçam marcos globais de compartilhamento de recursos hídricos para evitar tais conflitos, garantindo, assim, que todos os seres humanos tenham o direito de acesso à água.

Ademais, no Brasil, em um cenário onde cerca de 33 milhões de brasileiros e brasileiras não têm acesso ao abastecimento de água potável, segundo dados do Sistema Nacional de Informações Sobre Abastecimento de Água (SNIS), e 13,4 milhões de pessoas estão desempregadas, enfrentar uma pandemia se torna uma missão praticamente impossível. Com a maior proporção das reservas mundiais de água doce e a maior biodiversidade do



SF/21023.39565-30



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Jaques Wagner

planeta, o Brasil tem potencial de sair na frente em um novo projeto de país, diferenciado, que valoriza a biodiversidade atrelada à tecnologia, gerando empregos e conservando os ecossistemas. Nesse sentido, é urgente positivar na nossa Carta Magna o acesso à água potável como um direito fundamental, em desdobramento da garantia à inviolabilidade do direito à vida, que não pode existir sem provisão de água.

Destaco que, como resultado de evento que realizei, na última semana, em celebração ao Dia Mundial da Água, houve ampla adesão pela sociedade civil do manifesto clamando por políticas públicas voltadas à universalização do acesso à água e, em especial, pela aprovação desta PEC.

Por fim, entendemos como meritória a Emenda de nº 1 apresentada, tendo a Senadora Mara Gabrilli como primeira autora. A emenda inclui no rol dos direitos e garantias fundamentais o direito à qualidade do ar, inclusive em ambientes internos públicos e privados de uso coletivo. Contudo, ponderamos que a emenda não guarda relação direta e imediata com a matéria da PEC nº 4, de 2018, conforme exige o Regimento Interno do Senado Federal, art. 358, § 2º, o que não impede desta Casa apreciar a matéria, oportunamente, em um Proposta de Emenda à Constituição autônoma.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela **constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa** da Proposta de Emenda à Constituição nº 4, de 2018, e, no **mérito**, pela sua **aprovação, e pela rejeição da Emenda nº1 de Plenário**.

Sala das Sessões,

, Presidente



SF/21023.39565-30



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Jaques Wagner

, Relator



SF/21023.39565-30