

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

RENATA NAOMI TRANJAN

DIREITO HUMANO AO SANEAMENTO BÁSICO E FEDERALISMO MULTINÍVEL: A  
LEI Nº 14.026/2020 E OS DESAFIOS PARA SE ALCANÇAR O ODS 6

CURITIBA

2022

RENATA NAOMI TRANJAN

DIREITO HUMANO AO SANEAMENTO BÁSICO E FEDERALISMO MULTINÍVEL: A  
LEI Nº 14.026/2020 E OS DESAFIOS PARA SE ALCANÇAR O ODS 6

Monografia apresentada ao curso de  
Graduação em Direito, Setor de Ciências  
Jurídicas, Universidade Federal do Paraná,  
como requisito parcial à obtenção do título de  
Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Melina Girardi Fachin

Coorientador: Prof. Dr. José Arthur Castillo de  
Macedo

CURITIBA

2022

TERMO DE APROVAÇÃO

DIREITO HUMANO AO SANEAMENTO BÁSICO E FEDERALISMO MULTINÍVEL: O NOVO MARCO LEGAL E OS  
DESAFIOS PARA SE ALCANÇAR O ODS 6

RENATA NAOMI IRANJAN

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado como  
requisito parcial para obtenção de Graduação no Curso de  
Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências jurídicas  
da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca  
examinadora



---

Melina Girardi Fachin  
Orientador



---

José Arthur Castillo de Macedo  
Coorientador



---

Gabriel Jamur Gomes  
1º Membro



---

Ana Carolina Lopes Olsen

*E o mundo quer a inteligência nova*

*A sensibilidade nova*

*O mundo tem sede de que se crie*

(Álvaro de Campos, 1917)

## RESUMO

O direito humano ao saneamento básico é reconhecido como um direito essencial à dignidade humana, sendo, por isso, signatário de uma tutela multinível, composta por níveis de proteção no âmbito interno e internacional. Referida concepção emerge da nova paisagem constitucional e internacional, originária do processo de humanização e adotada pela Constituição de 1988, a qual se articula em torno do princípio *pro persona* por meio da integração entre os sistemas jurídicos nacional e internacional. De igual forma, a Constituição Federal, ao adotar o federalismo cooperativo como instrumento para a construção de um Estado Social (art. 23, CRFB/88), gerou obrigações à União e aos entes federativos, orientando o exercício das suas competências para o comprometimento com os direitos fundamentais e, em especial, com os objetivos fundamentais da República (art. 3º, CRFB/88). Apesar disso, o território brasileiro está longe de alcançar a universalização do saneamento básico, sendo essa uma das metas impostas pela Lei nº 14.026/2020 e pelo ODS 6. Assim, dado que o direito público tradicional é insuficiente para dar conta de uma realidade pautada por atores diversos e competências interfederativas, proponho o repensar da cooperação federativa, nos moldes previstos na Constituição de 1988 e demais legislações aplicáveis, enfocando-se, para isso, no novo desenho institucional do setor de saneamento proposto na Lei nº 14.026/2020. O objetivo deste trabalho, portanto, é compreender de quais formas ocorrem as disputas de poder entre os entes federados em torno da proteção e efetivação do direito humano ao saneamento básico, enfocando-se nos dilemas práticos em torno da Lei nº 14.026/2020. Para isso, cunho o conceito de Federalismo Multinível, por meio do qual elaboro um parâmetro metodológico para analisar as formas de concretização dos diversos âmbitos de proteção em que se desdobram os direitos humanos dentro de um Estado Constitucional cooperativo, no qual disputas por competência tornam-se, muitas vezes, disputas sobre interpretações divergentes a respeito dos direitos humanos. A metodologia aplicada foi a analítico-descritiva, priorizando a pesquisa bibliográfica. Enfatizando o caráter transdisciplinar da temática, o estudo também obteve dados complementares em informações eletrônicas, análises estatísticas, legislação e jurisprudência.

Palavras-chave: Direito humano ao saneamento básico. Lei nº 14.026/2020. Constitucionalismo Multinível. Transfederalismo. Federalismo Multinível.

## ABSTRACT

The human right to basic sanitation is recognized as an essential right to human dignity, being, therefore, a signatory to a multilevel protection, composed of levels of protection at the domestic and international levels. This conception emerges from the new constitutional and international landscape, originating from the humanization process and adopted by the 1988 Constitution, which is articulated around the *pro persona* principle through the integration between national and international legal systems. Likewise, the Federal Constitution, by adopting cooperative federalism as an instrument for the construction of a Social State (art. 23, CRFB/88), generated obligations to the Union and to the federative entities, guiding the exercise of their competences towards the commitment with fundamental rights and, in particular, with the fundamental objectives of the Republic (art. 3, CRFB/88). Despite this, the Brazilian territory is far from reaching the universalization of basic sanitation, which is one of the goals imposed by Law No. by different actors and inter-federative competences, I propose to rethink federative cooperation, in the manner provided for in the 1988 Constitution and other applicable legislation, focusing, for this purpose, on the new institutional design of the sanitation sector proposed in Law nº 14.026/2020. The objective of this work, therefore, is to understand the ways in which power disputes occur between federated entities around the protection and realization of the human right to basic sanitation, focusing on the practical dilemmas around Law nº 14.026/2020. For this, I coin the concept of Multilevel Federalism, through which I elaborate a methodological parameter to analyze the forms of implementation of the different spheres of protection in which human rights unfold within a cooperative Constitutional State, in which disputes over competence become disputes often arise over differing interpretations of human rights. The methodology applied was analytical-descriptive, prioritizing bibliographic research. Emphasizing the transdisciplinary nature of the theme, the study also obtained complementary data in electronic information, statistical analyses, legislation and jurisprudence.

Keywords: Human right to basic sanitation. Law No. 14.026/2020. Multilevel Constitutionalism. Transfederalism. Multilevel Federalism.

## LISTA DE ABREVIATURAS OU SIGLAS

ADI	- Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	- Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental
AGNU	- Assembleia Geral das Nações Unidas
ANA	- Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico
CADH	- Convenção Americana de Direitos Humanos
CEDAW	- Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher
CIDH	- Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CORTE IDH	- Corte Interamericana de Direitos Humanos
CRFB/88	- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
DUDH	- Declaração Universal dos Direitos Humanos
ECOSOC	- Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICWE	- Conferência Internacional sobre Água e Meio Ambiental
MS	- Mandado de Segurança
ODS	- Objetivo de Desenvolvimento Sustentável
OMS	- Organização Mundial da Saúde
ONU	- Organização das Nações Unidas
PIDESC	- Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
SDG	- <i>Sustainable Development Goals</i>
SIDH	- Sistema Interamericano de Direitos Humanos
STS	- Supremo Tribunal Federal
SUS	- Sistema de Saúde Único

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
2 O SANEAMENTO BÁSICO COMO UM DIREITO HUMANO	19
2.1 O DIREITO AO ACESSO À ÁGUA POTÁVEL E AO SANEAMENTO NO DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS	19
2.2. O DIREITO AO ACESSO À ÁGUA POTÁVEL E AO SANEAMENTO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	23
2.3. OS DESAFIOS DA UNIVERSALIZAÇÃO AO ACESSO AO SANEAMENTO BÁSICO	25
3 ARRANJOS INSTITUCIONAIS DA PRESTAÇÃO POR COOPERAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO	29
3.1. COMPETÊNCIA PARA A PRESTAÇÃO DO SERVIÇO DE SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL: DIGRESSÕES SOBRE O FEDERALISMO COOPERATIVO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	29
3.2. MOVIMENTOS CAMBIANTES NO FEDERALISMO BRASILEIRO: O FEDERALISMO COOPERATIVO NO SETOR DO SANEAMENTO	36
3.3. NOVO MARCO DO SANEAMENTO BÁSICO: ANÁLISE DA LEI Nº 14.026/2020	41
4 FEDERALISMO MULTINÍVEL	46
4.1. CONSTITUCIONALISMO MULTINÍVEL COMO HIPÓTESE À EROÇÃO DO ESTADO	46
4.2. REGULAÇÃO MULTINÍVEL: DEFININDO O FEDERALISMO MULTINÍVEL	53
4.3. APLICANDO O FEDERALISMO MULTINÍVEL AO DIREITO HUMANO AO SANEAMENTO BÁSICO	57
5 CONCLUSÃO	67
REFERÊNCIAS	69

## 1 INTRODUÇÃO

O mundo enfrenta uma crise hídrica, a qual se agrava cada vez mais em razão do desarrazoável uso humano, que atua motivado pela necessidade de crescimento econômico, mas sem a devida atenção com o planejamento, regulamentação e fiscalização do uso da água. Desse modo, apesar de se reconhecer o grande progresso alcançado nessas duas primeiras décadas do século XXI em matéria de água potável e saneamento<sup>1</sup>, bilhões de pessoas ao redor do mundo permanecem vivendo em condições inaceitáveis. No Brasil, cerca de 35 milhões de pessoas não contam com abastecimento de água tratada e 104 milhões, praticamente metade da população, não têm coleta de esgoto.

Esse panorama perdura atualmente e confirma que o saneamento básico não é uma realidade para todos, uma vez que diversos entraves (sociais, econômicos, políticos e culturais), dificultam o fomento à universalização de seu acesso. Por esta razão, o tema do saneamento básico assume colocação dentre os direitos humanos, com abordagem indispensável em todas as coletividades. Os direitos humanos emergem do princípio da dignidade da pessoa humana, a qual “somente estará assegurada (...) onde a todos e a qualquer um estiver garantida nem mais nem menos do que uma vida saudável!” (SARLET, FIGUEIREDO, 2007, p. 183).

Logo, a tutela da dignidade humana é o princípio norteador do direito à água e ao saneamento básico. Por conta disso, ambos os direitos perpassam e abrangem uma série de outros, que vão desde o direito à vida e à saúde, até o direito à cidade e ao meio ambiente. Cada um desses direitos é tutelado juridicamente tanto por dispositivos constantes no ordenamento jurídico interno, quanto pelo ordenamento internacional. Por ser um direito inerente à sociedade, é atribuída ao Poder Público a sua implementação, regulamentação, fiscalização e prestação. Da mesma forma, o princípio da universalização ganha previsão legal na regulamentação do serviço, a fim de garantir o direito à igualdade (art. 5º, CRFB/88).

Portanto, por força do § 2º, artigo 5º, da Constituição Federal, que reconhece que os direitos e garantias expressos nela não excluem os tratados internacionais dos quais o Brasil seja parte, apregoa-se a existência de um sistema de redes constitucionais e não um regime constitucional único. No campo dos direitos humanos, isso se verifica nos diversos modelos

---

<sup>1</sup> Segundo dados do Banco Mundial, no Brasil, o acesso à água tratada aumentou em cerca de 6% entre 1990 e 2010, e o acesso aos serviços de saneamento aumentou em cerca de 25%. (RAISER, 2017).

multiníveis de tutela<sup>2</sup>, cujo êxito depende da articulação do direito constitucional com o direito internacional dos direitos humanos.

Este novo contexto, emergido a partir da segunda metade do século XX e aprofundado nestas primeiras décadas do século XXI, produz complexos desafios aos Estados Nacionais, os quais precisam se adaptar a uma nova dinâmica do ordenamento internacional, marcado pela complexidade normativa, pela interdependência e cooperação entre os diversos ordenamentos jurídicos, pela ausência de hierarquias e pela multiplicidade de titulares de autoridade pública (FERREIRA, 2010).

Realizar esse esforço passa pela compreensão do nosso modelo de federalismo regulatório do setor de saneamento, com o intuito de reforçar a separação dos poderes e atribuir competências certas a cada um dos atores. Ocorre que disputas por competência se tornam, cada vez mais, disputas sobre a legitimidade, o exercício e a distribuição de poder na sociedade; inclusive sobre interpretações divergentes a respeito dos direitos fundamentais (MACEDO, 2018, p. 146).

O objetivo deste trabalho é, portanto, compreender de quais formas ocorrem as disputas de poder entre os entes federados em torno da proteção e efetivação do direito humano ao saneamento básico, enfocando-se nos dilemas práticos em torno da Lei nº 14.026/2020, conhecido como o Novo Marco do Saneamento Básico. Ressalto que não procuro analisar tecnicamente a lei, mas sistematicamente seus dispositivos centrais em relação aos direitos humanos, de modo que não me detenho de forma detalhada sobre debates técnicos em torno da lei, os quais, por sua vez, são objeto de vários estudos localizados no setor regulatório e administrativo<sup>3</sup>.

A metodologia aplicada foi a analítico-descritiva<sup>4</sup>, priorizando a pesquisa bibliográfica<sup>5</sup>. Além disso, enfatizando o caráter transdisciplinar da temática, obtive como

---

<sup>2</sup> A despeito do termo “multinível” parecer implicar uma hierarquia, trata-se, ao contrário, de considerar o nível supranacional como um nível constitucional adicional e não hierarquicamente superior ou inferior à Constituição Federal, mas justaposto a ela, em um sentido pluralista (PERNICE, 2015, p. 545).

<sup>3</sup> Sugere-se a leitura de ZOCKUN, M; GABARDO, E (coords.). *O direito Administrativo do pós-crise*. Curitiba: Íthala, 2021; FROTA, L; AIETA, V (coords.). *Marco Regulatório do Saneamento Básico: Lei 15.026/2020*. Brasília: OAB Nacional, 2021; FROTA, L; PEIXINHO, M (coords.). *Marco Regulatório do Saneamento Básico: Estudos em Homenagem ao Ministro Luiz Fux*. Brasília: OAB Nacional, 2021; ZIMMER, A. *Direito Administrativo do Saneamento: um estudo a partir do Novo Marco Legal (Lei 14.026/2020)*. 1ª ed. Porto Alegre: Evangraf Ltda., 2021.

<sup>4</sup> Segundo FONTELLES *et al.* (2009), define-se como pesquisa descritiva aquela destinada a observar, registrar e descrever as características de um determinado fenômeno, sem, no entanto, analisar o mérito de seu conteúdo. Por sua vez, a pesquisa analítica é caracterizada por envolver uma avaliação mais aprofundada das informações coletadas em um determinado estudo, na tentativa de explicar o contexto de um fenômeno.

dados complementares informações eletrônicas, análises estáticas, legislações e jurisprudências pertinentes ao tema. Especificamente quanto ao recorte temático, enfocou-se na análise dos conflitos federativos entre União e Estados.

O trabalho está dividido em três capítulos. No primeiro, exponho as previsões normativas que resguardam o direito humano ao saneamento e quais os desafios para a sua universalização. No segundo, explico a repartição de competências em matéria de saneamento, bem como de que forma essa repartição é pensada sob a ótica do federalismo cooperativo e em que medida a Lei nº 14.026/2020 se encaixa nela. Por fim, no último capítulo, conceituo o Federalismo Multinível e o aplico no direito humano ao saneamento básico.

Assim, três premissas informam este trabalho: i) os direitos humanos se sujeitam a processos dinâmicos que permitem a abertura, consolidação e garantia de espaços de luta, pela particular manifestação da dignidade humana; ii) nesses espaços, universalizar o direito humano ao saneamento básico depende de uma governança dos recursos hídricos que transcenda a estrutura estatal tradicional; e iii) da ideia de que “todo poder emana do povo” (art. 1º, §único, CF), deriva a necessidade de reinterpretar as competências relativamente ao princípio democrático e à ideia de autogoverno, alcançando-se a disponibilidade e o manejo sustentável da água e do saneamento a todas (ODS 6, Agenda 2030).

Eis a releitura que proponho sobre o direito humano ao saneamento, cujo intuito, em última instância, é a proteção da dignidade humana: os Direitos Humanos vivem ao serem aplicados<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Trata-se de um procedimento técnico, que possui como base a análise de material já publicado, a qual é utilizada para compor a fundamentação teórica a partir da avaliação sistemática de livros, periódicos, documentos, textos, material disponibilizado na internet etc. (FONTELLES *et al.*, 2009).

<sup>6</sup> Ver RUBIO, D. S. *Encantos e Desencantos dos Direitos Humanos: das emancipações, libertações e dominações*. São Paulo: Livraria do Advogado, 2012.

## 2 O SANEAMENTO BÁSICO COMO UM DIREITO HUMANO

Este capítulo se propõe a expor quais as previsões normativas que resguardam o direito humano ao saneamento, a compor uma tutela multinível, e os motivos pelos quais esse esforço em conjunto para proteger referido direito é necessário. O capítulo está dividido em três tópicos, nos quais serão expostas as previsões normativas internacionais e internas que resguardam o direito humano ao saneamento (tópico 2.1); como tal previsão se dá em âmbito nacional (tópico 2.2); e os desafios para a universalização deste serviço (tópico 2.3).

### 2.1 O DIREITO AO ACESSO À ÁGUA POTÁVEL E AO SANEAMENTO NO DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS

O dispositivo que tece a interação entre a ordem jurídica interna e a ordem jurídica internacional dos direitos humanos é o § 2º do artigo 5º da CRFB/88<sup>7</sup>. A previsão normativa, ao determinar a não taxatividade do catálogo de direitos e deveres individuais e coletivos do art. 5º, da CRFB, implica a incorporação pelo Texto Constitucional dos direitos enunciados nos tratados internacionais em que o Brasil seja parte<sup>8</sup>.

Como expõe Flávia Piovesan (2014, p. 43), essa conclusão advém, além da natureza materialmente constitucional dos direitos fundamentais, de uma interpretação sistemática e teleológica da Constituição, “especialmente em face da força expansiva dos valores da dignidade humana e dos direitos fundamentais, como parâmetros axiológicos a orientar a compreensão do fenômeno constitucional”<sup>9</sup>. Essa é a razão pela qual se torna possível alegar que a tutela multinível compreende o plano interno e internacional, de modo que se passa a expor, em rol não exauriente, de que modo referida tutela se dá em plano internacional.

---

<sup>7</sup> Como explica Leonardo Martins, o primeiro precursor da norma foi o art. 78 da Constituição de 1891, ao dispor que “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”. Com pequenas variações, o dispositivo foi reproduzido em todas as Constituições brasileiras, sendo a Constituição de 1988 responsável por ampliar significativamente seu objeto, estendendo-o também a direitos decorrentes dos tratados internacionais. (MARTINS, 2018. p. 342).

<sup>8</sup> A despeito desse posicionamento, reconhece-se a existência de posições divergentes no concernente aos debates sobre a eficácia constitucional das normas positivadas em tratados, convenções e pactos internacionais. Ver MARTINS, L. Art. 5º, § 2º. pp. 342-345. In: DE MORAES, A (*et al.*). *Constituição Federal Comentada*. 1ª ed. RJ: Forense, 2018. p. 344.

<sup>9</sup> Em igual sentido: CANÇADO TRINDADE, A. *Direitos e garantias individuais no plano internacional, Assembleia Nacional Constituinte: Atas das Comissões*, v. 1, n. 66 (supl.), p. 109-116.

No plano dos direitos humanos positivados, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) não contemplou a tutela da água (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948). Todavia, é possível extrair tal compreensão dos artigos 3º e 25, relativos ao direito à vida, saúde, bem-estar e cuidados, bem como dos artigos 11 e 12 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1966). Em 2002, em relação a esse último documento, por meio da Comentário Geral nº 15, o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas (ECOSOC) realizou interpretação oficial dos artigos 11 e 12, assentando que deles se depreende o direito humano à água, que abrange o acesso de todos a água suficiente, segura, aceitável, fisicamente disponível e a preço razoável, para uso pessoal e doméstico.

Após, outras Conferências Internacionais trataram do acesso à água na perspectiva dos direitos humanos, a exemplo da Convenção de Estocolmo (1972), em que surgiu a ideia de desenvolvimento sustentável, na Conferência das Nações Unidas sobre a Água, em *Mar del Plata* (1977), ocasião na qual o acesso à água potável foi reconhecido como direito de todos, na Declaração de *Mar del Plata*, em disposição preambular posteriormente ratificada na Assembleia Geral da ONU, de 2010, na Conferência Internacional sobre Água e Meio Ambiental (ICWE) de Dublin (1992), na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992 (“Rio 92”) e na Conferência Internacional sobre Água Doce (2001).

Por sua vez, quanto à positivação do saneamento básico como direito humano, destaca-se a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (CEDAW), aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) em 1979. No artigo 14, item 2, alínea ‘h’, determina-se que os Estados-partes adotem medidas para assegurar às mulheres residentes em zonas rurais o gozo de condições sanitárias adequadas e abastecimento de água potável. Depois, a Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989 (ONU), consagrou a tutela internacional da água e do saneamento básico, focando no combate a doenças e mortalidade infantil.

Todavia, foi em setembro de 2010 que houve a consagração do acesso à água potável e ao saneamento básico enquanto direitos humanos, por ocasião da aprovação da Resolução nº 64/292 pela AGNU, na qual se declarou sua estreita relação com o direito essencial à vida. Depois disso, houve a ratificação na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável ou “Rio+20” (2012), a edição das Resoluções nº 15/9, de

2010, nº 16/2, de 2011, nº 24/18, de 2013, nº 27/7, de 2014, todas do Conselho de Direitos Humanos (CDH) da ONU.

A definição mais atual do direito humano à água está prevista na Resolução 70/169 AGNU (2015), por meio da qual foram estabelecidos os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que representam um esforço ambicioso da sociedade para enfrentar as crises interconectadas de água, clima e biodiversidade de forma holística, urgente e sistêmica, a fim de tornar o mundo um local de respeito aos direitos humanos e a dignidade humana. Especificamente, destaca-se o ODS 6, que tem como finalidade “assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos”.

As metas são: i) até 2030, alcançar o acesso universal e equitativo à água potável e segura para todos; ii) até 2030, alcançar o acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos, e acabar com a defecação a céu aberto, com especial atenção para as necessidades das mulheres e meninas e daqueles em situação de vulnerabilidade; iii) até 2030, melhorar a qualidade da água, reduzindo a poluição, eliminando despejo e minimizando a liberação de produtos químicos e materiais perigosos, reduzindo à metade a proporção de águas residuais não tratadas e aumentando substancialmente a reciclagem e reutilização segura globalmente; iv) até 2030, aumentar substancialmente a eficiência do uso da água em todos os setores e assegurar retiradas sustentáveis e o abastecimento de água doce para enfrentar a escassez de água, e reduzir substancialmente o número de pessoas que sofrem com a escassez de água; v) até 2030, implementar a gestão integrada dos recursos hídricos em todos os níveis, inclusive via cooperação transfronteiriça, conforme apropriado; vi) até 2020, proteger e restaurar ecossistemas relacionados com a água, incluindo montanhas, florestas, zonas úmidas, rios, aquíferos e lagos; vi. a) Até 2030, ampliar a cooperação internacional e o apoio à capacitação para os países em desenvolvimento em atividades e programas relacionados à água e saneamento, incluindo a coleta de água, a dessalinização, a eficiência no uso da água, o tratamento de efluentes, a reciclagem e as tecnologias de reuso; vi. b) Apoiar e fortalecer a participação das comunidades locais, para melhorar a gestão da água e do saneamento.

Em complementaridade ao sistema global, no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), nem a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH - 1969), nem o Protocolo de San Salvador (1988), contemplam, especificamente, o direito à água. Todavia, é possível extrair sua tutela indireta, a partir da exegese da imposição de cooperação internacional para a realização dos direitos humanos, bem como os direitos à saúde, meio ambiente sadio, serviços públicos básicos, e alimentação (VIEIRA, 2016, p.

21). Nada obstante, quanto à ratificação expressa do direito à água na OEA, menciona-se a Resolução n. 2.349 da Assembleia Geral da OEA (2007), sobre “Água, Saúde e Direitos Humanos”, que reconhece, de forma abrangente, que o acesso à água potável e saneamento básico é indispensável para uma vida com dignidade.

No plano da atuação contenciosa da Comissão (CIDH) e da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), até 2020, não havia recomendações ou decisões tratando diretamente do direito humano à água. Entretanto, o tema foi tratado indiretamente pelo Tribunal, sobretudo no contexto da tutela do direito ambiental e do direito à propriedade privada, por meio do art. 21 do Pacto de San José da Costa Rica. Destaca-se o julgamento do caso movido por *Yakye Axa Indigenous Community versus Estado do Paraguai* (2005), no qual se discutia situação em que membros da comunidade indígena haviam sido retirados de seu território pelo governo paraguaio e, enquanto lutavam por seu direito de reaver suas terras, foram submetidos a condições precárias de subsistência, inclusive sem acesso à água e saneamento.

Nesse julgado, a Corte IDH reconheceu que o direito de acesso à água potável está intrinsecamente ligado ao direito à saúde (art. 10 do Protocolo de São Salvador) e que sua realização impacta o exercício de todos os demais direitos. Ademais, a água e o saneamento foram expressamente mencionados como elementos integrantes do direito à moradia adequada (§ 164 da sentença). Por fim, o Estado do Paraguai foi condenado por infringir o direito à vida, previsto no art. 4(1) do Pacto de São José, em conjunto com o art. 1(1) do mesmo documento, que proíbe a discriminação na aplicação do Pacto.

Nos anos seguintes, outros dois julgamentos similares do Paraguai ocorreram, quais sejam, *Sawhoyamaxa Indigenous Community versus Estado do Paraguai* (2006) e *Xákmok Kásek Indigenous Community contra Paraguai* (2010), em razão da negativa de acesso à água em quantidade e qualidade suficientes para membros de comunidades indígenas. Nesses casos, a Corte interpretou o direito humano de forma ampla e reiterou que ele gera tanto obrigações negativas (de não interferir no usufruto do direito) como positivas (pelas quais as condições mínimas para a vida devem ser garantidas por este direito) para o Estado.

Por fim, já durante a pandemia de Covid-19, a Corte sentenciou o caso *Lhaka Honhat versus Argentina*, que tratava de terras tradicionalmente ocupadas por população indígena, as quais foram invadidas para exploração econômica de pecuária e extração madeireira. Nesse caso, foi conferida, finalmente, o acesso à água potável à qualidade de direito humano autônomo, bem como foi assentada seu caráter instrumental de combate às profundas desigualdades arraigadas na América Latina (STRAKOS, 2016, p. 152).

Outro agrupamento de casos que tratam da falta de acesso à água e saneamento básico é os relativos aos detentos. O caso movido por López Álvarez *versus* Estado de Honduras (2006), ensejou na condenação do Estado por não garantir o acesso à água durante a detenção de López Álvarez. Em outro caso, movido por Vélez Loor *versus* Estado do Panamá, a falta de água potável e de saneamento básico dentro de um presídio foi considerada falta grave do Estado quanto à proteção do direito da dignidade humana prevista no art. 5 (1 e 2) do Pacto de São José (§§ 215 e seguintes e § 227 da sentença).

No Brasil, vale mencionar o polêmico caso que envolveu a Medida Cautelar n. 382/10 emitida pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), solicitando que o Estado brasileiro “adote medidas para proteger a vida, a saúde e integridade pessoal dos membros das comunidades indígenas” afetadas pela construção da usina hidrelétrica de Belo Monte, na Bacia do Rio Xingu. Como analisa Strakos (2016, p. 153), o caso demonstra a tentativa da CIDH de ampliar o seu nível de atuação para incluir demandas como o desenvolvimento sustentável e o respeito a direitos difusos ou de minorias. O Brasil, contudo, pautando-se em sua soberania, recusou-se a suspender as obras da usina.

Verifica-se do exposto que a Comissão e a Corte IDH vêm contribuindo significativamente para o reconhecimento, garantia e fomento do direito humano à água e ao saneamento básico, atuando como intérprete máximo da CADH e a concebendo como um *living instrument*, de modo que os Estados-membros devem observar não somente o seu texto normativo, mas também as decisões de seu intérprete autêntico, ainda que não figurem como partes no caso. Além disso, ambas vêm aprofundando a análise quanto às obrigações estatais decorrentes, contribuindo para dar contornos jurídicos para a aplicação desses direitos, bem como uma interpretação uniforme necessária para a constituição de direito costumeiro vinculante (STRAKOS, 2016, p. 147).

## 2.2 O DIREITO AO ACESSO À ÁGUA POTÁVEL E AO SANEAMENTO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Constata-se que as ações de saneamento básico integram o direito à saúde. Demonstração disso é a atribuição dada ao Sistema Único de Saúde – SUS pela Constituição Federal (1988), que diz que compete ao SUS “participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico” (art. 200, IV). Isso porque, seguindo a dimensão defendida pela Organização Mundial da Saúde (OMS, 1948), a saúde deve ser considerada como a capacidade de dar condições de emancipação às pessoas, como recurso para o

desenvolvimento social, econômico e pessoal, não se resumindo só à ausência de doença, mas sobretudo ao completo bem-estar físico, mental e social.

Para além de ser um direito humano, constante em diversos documentos internacionais dos quais o Estado Brasileiro é signatário, o abastecimento de água potável e esgotamento sanitário poderão se tornar direitos fundamentais positivados, vez que, em 31 de março de 2021, o Plenário do Senado Federal aprovou, em segundo turno, a denominada “PEC da água potável” (Projeto de Emenda Constitucional nº 04/2018), por meio da qual se propõe a inserção do inciso LXXIX no art. 5º da Constituição da República, para incluir “o acesso à água potável entre os direitos e garantias fundamentais”, garantindo “a todos o acesso à água potável em quantidade adequada para possibilitar meios de vida, bem-estar e desenvolvimento socioeconômico”. Aguarda-se, agora, a inclusão desta na pauta de votações na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania na Câmara dos Deputados.

Dentre os motivos expostos na Justificação constante no texto inicial do Projeto de Lei (SENADO FEDERAL, 2018), destacam-se a menção ao atendimento à Resolução A/RES/64/292 (ONU, 2010), que declarou “que o acesso a água limpa e segura e ao saneamento básico são direitos humanos fundamentais”, bem como a declaração de que “a alteração na Constituição dotará os aplicadores do direito de ferramentas adequadas para garantir o interesse econômico-mercantil”. Há um simbolismo significativo na expressão “fundamental”, a qual impõe ao Estado brasileiro a implementação de políticas públicas que garantam a universalidade do acesso à água e tratamento do esgoto. Alia-se a isso a obrigação do Poder Judiciário em garantir e efetivar o pleno respeito aos direitos humanos fundamentais, sem que possa a lei excluir de sua apreciação qualquer lesão ou ameaça de direito (art. 5º, XXXV, CRFB/88).

Tornar explícito o que antes era implícito, em suma, é a expressão da força normativa da Constituição, nos termos de Konrad Hesse (1991). É reconhecer a existência de um condicionamento recíproco entre a Constituição jurídica e a realidade político-social, mas, mais do que isso, é o reconhecimento de que a Constituição, em razão da sua pretensão de eficácia, não configura apenas uma expressão do ser, mas também de um dever ser. Assim, a Constituição procura imprimir ordem e conformação à realidade política e social e, no caso da água e do saneamento, isso se verifica por meio da PEC nº 04/2018.

Antes disso, porém, já poderíamos dar referida conotação ao direito à água e ao saneamento, eis que previstos, sobretudo, no art. 6º, que aborda o direito à saúde e a moradia digna. A Constituição Federal prevê o direito à saúde no seu art. 6º, bem como no art. 196, que reconhece a saúde como direito de todas e dever do Estado de garanti-la mediante

políticas públicas. Em âmbito legal, é imperioso mencionar a Lei Federal nº. 8.080/1990 (Lei do SUS), a qual prevê, no seu art. 3º, que a preocupação quanto à manutenção da saúde humana está intimamente ligada à necessidade de uma política pública que vise a qualidade, dentre outros, de um sistema efetivo de saneamento básico e um meio ambiente contrabalançado.

Além disso, importante mencionar que a Constituição Federal (1988) elevou o meio ambiente ao patamar de garantia fundamental, com a inserção de um capítulo especialmente dedicado à matéria (Capítulo VI), para além de garantir, no art. 225, o meio ambiente como “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”, com a necessidade de ser mantido “ecologicamente equilibrado” pelo “Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. Vale mencionar, também, em âmbito infraconstitucional, a Lei nº 6.938/1981, que define a Política Nacional do Meio Ambiente.

A própria CRFB/88 faz uma divisão dos “espaços” do meio ambiente ao tratar, de maneira apartada, o solo, água, ar, flora e fauna, o meio ambiente cultural (art. 215-216), artificial (art. 182-183) e do trabalho (art. 7º, XXII, 200, VIII). Reconhece-se, assim, que a construção dos espaços dos homens – isto é, do meio ambiente artificial, deve se atentar a um parâmetro mínimo de equilíbrio entre os meios e os fins (MORAIS, COSTA, 2019, p. 141). Da mesma forma, a Constituição (1988) prevê, nos seus arts. 182 e 183, aspectos relacionados à política urbana no âmbito federal, a qual é regulamentada atualmente pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). O direito à cidade também é relevante na proteção do saneamento e está previsto no art. 2º, I e II, do referido Estatuto, dispondo que o direito às cidades sustentáveis abrange “o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (2001).

### 2.3 OS DESAFIOS DA UNIVERSALIZAÇÃO AO ACESSO AO SANEAMENTO BÁSICO

Apesar de se reconhecer o grande progresso alcançado nessas duas primeiras décadas do século XXI em matéria de água potável e saneamento (RAISEN *et al.*, 2017)<sup>10</sup>,

---

<sup>10</sup> Segundo o Banco Mundial, no Brasil, o acesso à água tratada aumentou em cerca de 6% entre 1990 e 2010, e o acesso aos serviços de saneamento aumentou em cerca de 25%. (RAISER, 2017)

bilhões de pessoas ao redor do mundo permanecem vivendo em condições inaceitáveis. Segundo dados da ONU (2021b, on-line), mais de 2 bilhões de pessoas não têm acesso a água potável gerenciada de forma segura e mais de 4 bilhões de pessoas não têm acesso a saneamento administrado com segurança. Dessas pessoas, 673 milhões não têm acesso a banheiros (ONU, 2021b, on-line). Em âmbito regional, a situação é igualmente grave. A América Latina, que abriga 20 países, o que totaliza 569 milhões de habitantes, mais de 70 milhões de pessoas não possuem acesso à água segura e mais de 100 milhões de pessoas não possuem serviços de esgotamento sanitário adequado. Em áreas urbanas esses números atingem cerca de 39 milhões e 54 milhões de pessoas, respectivamente (FIOCRUZ, 2016, on-line).

No Brasil, reconhece-se os incrementos significativos verificados na oferta dos serviços de saneamento básico nas áreas urbanas no Brasil nas últimas décadas, elevando consideravelmente os índices de atendimento do serviço. Se, na década de 60, a cobertura de abastecimento de água era de 41,8% e a de saneamento era de 26%, nos anos 2000, passou a ser de 89,8% e 56%, respectivamente (MAPBIOMAS, 2020, on-line). Apesar disso, atualmente, ainda possuímos 34,1 milhões de domicílios sem serviço de esgotamento sanitário, o que representa 49,9% do total, segundo dados do IBGE (2020). Quanto ao volume, apenas 67% do esgoto gerado é coletado por rede. Ademais, a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (IBGE, 2020) mostra, também, que o serviço é distribuído de forma desigual entre as grandes regiões do país. Enquanto no Sudeste, mais de 90% dos municípios possuíam esse serviço desde 1989, no Norte essa proporção era de apenas 16,2% em 2017.

Em termos populacionais, dados do Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto de 2019 (on-line) demonstram que quase metade da população brasileira, isto é, quase 100 milhões de pessoas, continua sem acesso aos sistemas de esgotamento sanitário. Para além disso, mais de 16% da população – o que corresponde a quase 35 milhões de pessoas, permanece sem acesso à água tratada (DSAE, 2019, on-line). Dentre a população que possui acesso aos serviços, os mesmos dados mostram que, na média do país, o índice de atendimento total com rede de abastecimento de água foi de 83,7%. De acordo com o Instituto Trata Brasil (2022, on-line), os percentuais da população abastecida por região é: Norte (57%), Nordeste (74%), Sudeste (91%), Sul (90%) e Centro Oeste (89%). Quanto ao índice de atendimento total com rede de esgotos, os dados da DSAE/2019 (on-line) mostram que a média do país é igual a 54,1%. Os percentuais de população atendida em cada região é: Norte (10%), Nordeste (28%), Centro-Oeste (53%), Sudeste (79%), Sul (45%).

Um dos motivos que justifica esse quadro é que, muito embora o Brasil detenha em torno de 13% dos recursos hídricos superficiais do planeta, a disponibilidade hídrica de suas bacias hidrográficas não acompanha a distribuição espacial da população urbana, o que produz reflexos nas desigualdades regionais e nas carências dos serviços de saneamento básico (MAPBIOMAS, 2020, on-line). Assim, apesar da grande disponibilização do recurso, o Estado brasileiro tem sido sistematicamente ineficaz em resolver o problema de distribuição de água em seu território, começando pelas disparidades regionais, a exemplo da seca no semiárido nordestino e da crise hídrica no Sudeste e Sul (STRAKOS, 2015, p. 141).

Infraestrutura inadequada, falta de manutenção, falhas na fiscalização e na realização de reparos resultam em muita água perdida nas redes de abastecimento: na média nacional, corresponde a cerca de 39% do volume total que passa pelo sistema (NAVES, 2021, p. 16). Esse quadro faz com que menos da metade da água que passa pelas redes de abastecimento do país seja efetiva e adequadamente utilizada. Corrobora para isso a constatação de que o estoque brasileiro de infraestrutura física é menor do que o da maioria dos países com nível semelhante de renda; o que é verificado especificamente no caso da infraestrutura de transportes e de saneamento básico (RAISER, 2017, on-line). Assim como no caso do abastecimento de água, a maior parte da insuficiência de coleta de esgoto no país não se explica por características geográficas e pela existência de populações em localidades remotas, distantes dos centros urbanos. A precariedade da prestação do serviço também em áreas urbanas fica evidente ao verificarmos que, em 36 das 100 maiores cidades do país, menos de 60% da população tem coleta de esgoto (NAVES, 2021, p. 17).

As consequências disso à saúde e aos direitos humanos são catastróficas, dado que as doenças relacionadas à água estão intimamente ligadas à pobreza e afetam desproporcionalmente grupos vulneráveis. Por exemplo, relatório da ONU (2021, on-line) indica que doenças transmitidas pela água causam quase 2 milhões de mortes evitáveis em todo o mundo anualmente, com a maior carga recaindo sobre crianças menores de 5 anos de idade. No Brasil, somente no primeiro trimestre de 2020, mais de 40 mil pessoas foram internadas por causa de doenças relacionadas a falhas de saneamento básico (MELO, 2020, on-line).

Diante desse cenário, o Panorama da Participação Privada no Saneamento 2019, da Abcon/Sindcon (2019, on-line), localiza o país na 106ª posição, atrás de muitos países de renda per capita mais baixa e que enfrentam problemas históricos como guerras continuadas. Não surpreende, portanto, o estudo da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e

Ambiental (2020, on-line) que verificou que menos de 100 municípios brasileiros, num universo de pesquisa de 1.857 municípios, estão perto de atingir a universalização do saneamento básico. A maioria dos municípios que estão mais longe das metas de universalização estão nas regiões Norte (45,5%) e Nordeste (36,16%), o que eleva a atenção para a necessidade de considerarmos as disparidades regionais.

Veja-se, assim, que essa crise da água apresenta um dos maiores desafios para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis (ODS), uma vez que, conforme afirmado no Painel de Alto Nível sobre a Água, “A água é a moeda comum que vincula quase todos os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e será um fator determinante do sucesso” (AGÊNCIA BRASIL, 2021, on-line). A interseccionalidade da água, portanto, é verificada na possibilidade de que ela agrave a pobreza (ODS 1), ameace a segurança alimentar (ODS 2), coloque em risco a saúde (ODS 3), agrave o declínio da biodiversidade (ODS 13 e 14) e sabote a economia e o desenvolvimento sustentável (ODS 8 e 12).

A ONU (2018, p. 8) reconhece, portanto, que alcançar o ODS 6 – e todos os demais objetivos que ele tangencia, depende de uma boa governança dos recursos hídricos. Informa que uma boa governança contempla muitos elementos, como a responsabilidade estatal de desenvolver marcos legais, realizar o planejamento, a regulamentação e o financiamento do setor. Porém, frisa que a governança transcende cada vez mais a estrutura governamental e leva em consideração a cooperação com outras partes interessadas, a exemplo do setor privado e grupos sociais.

Assim, como se verifica dos números expostos acima, alcançar a universalização dos serviços de saneamento básico só é possível num ambiente que proporcione segurança jurídica ao investidor, clareza regulatória e sustentabilidade econômica. É nesse contexto que emerge o Novo Marco do Saneamento Básico (Lei 14.026/2020), o qual deve ser lido com as normas internas e internacionais já existentes, tendo por meta a universalização dos serviços até 31/12/2033, assegurando o atendimento de 99% da população com água potável e de 90% da população com coleta e tratamento de esgoto. O novo marco, ao seguir os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS, em específico, o ODS 6, possui a condição de contribuir significativamente para a efetivação desse direito. Esta, lida com as normas internas e internacionais já existentes, produz uma tutela multinível ao direito humano ao saneamento.

### **3 ARRANJOS INSTITUCIONAIS DA PRESTAÇÃO POR COOPERAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO**

No portal da ONU sobre as Metas de Desenvolvimento Sustentável, afirmou-se que “essa pandemia tem demonstrado a importância crítica do saneamento, da higiene e do acesso adequado a água limpa para prevenir e conter doenças”<sup>11</sup> (SDG, 2021, on-line). Ou seja, a crise sanitária gerada pela Covid-19 demonstrou a prioridade com a qual a saúde pública deve ser tratada, tanto pela sociedade quanto pelo poder público, a fim de assegurar os direitos humanos, a segurança socioeconômica e o desenvolvimento sustentável dos Estados.

Naves (2021, p. 25) aponta, assim, que a prevenção a futuras crises depende da nossa capacidade de responder a ela com prontidão e eficácia, começando pelo básico: água e esgoto para todos. Refletir sobre isso demanda o exame de como o Estado brasileiro reparte as competências para garantia e efetivação desse direito.

Neste capítulo, serão expostas de que forma o Estado brasileiro reparte as competências entre os entes federativos para prestação do serviço do saneamento básico, bem como de que forma esse serviço é prestado (tópico 3.1); como essa repartição foi pensada sob a lógica do federalismo cooperativo (tópico 3.2); bem como onde e em que medida a Lei nº 14.026/2020 se encaixa nesse cenário (tópico 3.3).

#### **3.1 COMPETÊNCIA PARA A PRESTAÇÃO DO SERVIÇO DE SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL: DIGRESSÕES SOBRE O FEDERALISMO COOPERATIVO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Tradicionalmente, em outras áreas do direito, como o administrativo, as competências são entendidas como poderes-deveres restritos a uma finalidade pública (BANDEIRA DE MELLO, 2016). Segundo essa lógica, o Estado só agiria em estrito cumprimento da legalidade e, no caso de omissão, incurriria em ilegalidade. Isso demonstra que, apesar das inúmeras modificações que os Estados Nacionais e as Constituições passaram ao longo do século XX, remanesce uma compreensão a respeito do exercício das competências que ainda entende que o Estado só age autorizado por lei (MACEDO, 2018, p.

---

<sup>11</sup> Na redação original: “The COVID-19 pandemic has demonstrated the critical importance of sanitation, hygiene and adequate access to clean water for preventing and containing diseases.” (SDG, 2021, on-line).

149). Destarte, enxergar as competências como poderes-deveres é adotar uma visão simplista e insuficiente para explicar de que modo se operam as competências em nível infraconstitucional, constitucional e supraconstitucional na dinâmica político-jurídica contemporânea (MACEDO, 2018, p. 149).

Isso porque, conforme Macedo (2018, p. 146), disputas por competência tornam-se, cada vez mais, disputas sobre a distribuição de poder na sociedade e, principalmente, sobre interpretações divergentes a respeito dos direitos fundamentais. Assim, a permanência dessa compreensão limitada das regras de competências limita o âmbito material de direitos fundamentais, o que vai na contramão do compromisso dos intérpretes constitucionais com a realização dos direitos ali dispostos e da própria democracia,

Diante desse quadro, é por causa “do compromisso com a democracia que é imprescindível a releitura das competências tendo em vista as disputas democráticas” (MACEDO, 2018, p. 146). Nada obstante, antes disso, dado que a doutrina e a jurisprudência ainda apelam a uma visão tradicional para explicar a nossa forma de estado e de que modo as competências são lidas e repartidas no país, faz-se necessário uma breve digressão sobre o tema.

Seguindo o conceito de Fernandes (2017, p. 870-878), Estado Federal é aquela forma de Estado em que há distribuição geográfica do poder político em função do território, na qual um ente é dotado de soberania e os outros entes de autonomia; esta entendida como a capacidade de desenvolver atividades dentro de limites previamente circunscritos pelo ente soberano. Dentro desse conceito, a doutrina (FERNANDES, 2017; MENDES, BRANCO, 2019; MITIDIEIRA, SARLET, MARINONI, 2019; TAVARES, 2020) comumente intitula tipos ou modos de Federalismo.

Em que pese as origens do federalismo, enquanto forma de Estado, remontarem à experiência revolucionária estadunidense de 1776, à medida que outros Estados também assumiram esse modelo, tendo em vista razões de geografia e de formação cultural da comunidade, foram-no ajustando às suas peculiaridades, não havendo, portanto, um único modelo de Estado Federal (MENDES; BRANCO, 2019. p. 1381-1382). Isso, porém, não obsta a possibilidade de identificar algumas características comuns a ele (SILVA, 2016, p. 483), cabendo destacar a existência de um órgão do judiciário a sanar conflitos federativos e a possibilidade de auto-organização político-administrativa dos entes autônomos. Em relação a este último, entende-se que a autoadministração tem por finalidade dar praticidade à auto-organização e ao autogoverno. Trata-se, em última análise, do exercício de competências, que são, segundo José Afonso da Silva, “as diversas modalidades de poder de

que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções” (SILVA, 2016, p. 483).

Assim, quanto à formação ou origem do federalismo, considera-se o Brasil um federalismo por desagregação, em que União, estados, Distrito Federal e municípios tiveram seus poderes intensamente multiplicados (MENDES, BRANCO, 2019, p. 1382). Especificamente quanto aos modelos de concentração de poder e repartição de competências, muito embora sem intentos de aprofundamento, imperioso ressaltar que as Constituições brasileiras já se deslocaram por várias das classificações presentes neles: ora altamente centralizadas (dual ou clássico) – como nas Cartas de 1891, 1937 e 1967 -, ora mais descentralizadas, com um cunho cooperativo – como nas Cartas de 1934, 1946 e 1988<sup>12</sup>.

A despeito dessa descrição, neste ponto, cabe reafirmar a crítica ressaltada por Macedo (2018, p. 81) que, em leitura à Resnik (2009, p. 269-284), recomenda a não essencialização do arranjo institucional federativo, por meio da não atribuição de uma característica boa ou ruim a um determinado arranjo institucional. Nas palavras do autor, um exemplo clássico de essencialização é verificado no “debate a respeito da centralização e da descentralização, no qual ambas as partes essencializam de modo a idealizar os entes federados que se pretende elogiar ou criticar” (MACEDO, 2018, p. 80). Logo, não essencializar o federalismo é reconhecer que parte da autoridade dos entes federados é superestimada, ante a existência de entidades públicas e privadas, transnacionais e translocais que atuam em conexão e concomitantemente ao Estado. Essa conjuntura dificulta identificar e atualizar as virtudes “clássicas” do federalismo e, justamente por isso, faz-se necessário a adoção de uma compreensão renovada que nos permita pensar a casa de máquinas da constituição<sup>13</sup>.

Essa compreensão repousa na ideia, acima exposta brevemente, de que “discussões sobre competência são debates a respeito do poder e de sua distribuição” (MACEDO, 2018, p. 82). Assim, a partir de uma compreensão dinâmica do exercício do poder, o qual não está restrito às fronteiras territoriais, mas se desloca de forma horizontal, vertical e diagonal, é possível enxergar que as competências, de igual forma, se “deslizam”, isto é, mudam em

---

<sup>12</sup> Contudo, apesar da presença de um federalismo cooperativo na história constitucional brasileira, não houve o desenvolvimento de uma tradição de equilíbrio na repartição de competência, tendo sempre prevalecido um acúmulo maior de poderes para a União em relação aos poderes concedidos aos demais entes (FERNANDES, 2017, p. 876).

<sup>13</sup> Cf. GARGARELLA, Roberto. *Latin American constitutionalism, 1810-2010: the engine room of the Constitution*. Oxford University Press: Nova York, 2013.

mais de uma direção, o que faz com que as funções do governo também se alterem (MACEDO, 2018, p. 132).

Isso é verificado no complexo sistema de repartição de competências adotado pela Constituição de 1988, eis que este aborda tanto a repartição horizontal – de competências enumeradas e remanescentes –, quanto à repartição vertical – de competências concorrentes e comuns –, visando atingir um federalismo de equilíbrio, na qual se permeiam competências privativas ou exclusivas, remanescentes, comuns e concorrentes entre os entes federativos (FERNANDES, 2017. p. 885). Ambas as repartições preveem competências legislativas e administrativas: ao se abordar a competência legislativa, aborda-se a competência do ente para legislar; ao passo que, ao se tratar da competência administrativa ou competência material, trata-se da competência para a tomada de decisões ou execução de políticas públicas ou gerenciamento da máquina administrativa.

A repartição horizontal está, sobretudo, prevista no artigo 21 (que prevê as competências administrativas ou exclusivas da União, sendo um rol meramente exemplificativo), artigo 22 (prevê as competências legislativas ou privativas da União, também meramente exemplificativo), artigo 22, § único (prevê a possibilidade de delegação das competências privativas da União aos demais entes), artigo 25, §1º (prevê as competências remanescentes aos Estados), art. 30, I (prevê a competência legislativa dos Municípios), artigo 30, incisos III ao IX (prevê matérias que são de competência administrativa dos Municípios) e artigo 32, § 1º (prevê as competências legislativas dos Estados e municípios aos Distrito Federal).

Já a repartição vertical está prevista, principalmente, no artigo 23 (prevê as competências comuns e administrativas da União, Estados, Municípios e DF), artigo 24 (prevê as competências concorrentes e legislativas da União, Estados e DF) e artigo 30, II (prevê as competências concorrentes e legislativas dos Municípios). Importante destacar que a Constituição, no § único do art. 23, buscou regular que o exercício das competências administrativas comuns não fosse conflituoso a ponto de prejudicar o sistema, ao invés de melhorá-lo. Há, pois, uma responsabilidade para que todos os entes realizem as tarefas administrativas comuns, devendo atuar em certas situações de forma solidária para o cumprimento destas, sendo um bom exemplo disso a decisão proferida na ADI nº 2.544<sup>14</sup>. É

---

<sup>14</sup> EMENTA: (...) 2. A inclusão de determinada função administrativa no âmbito da competência comum não impõe que cada tarefa compreendida no seu domínio, por menos expressiva que seja, haja de ser objeto de ações simultâneas das três entidades federativas: donde, a previsão, no parágrafo único do art. 23 CR, de lei complementar que fixe normas de cooperação (v. sobre monumentos arqueológicos e pré-históricos, a L.

o que, para Sarlet, Marinoni e Mitidiero, sinaliza os elementos de um federalismo cooperativo ao dispor (na redação dada pela EC 53/2006) que: “Leis complementares [da União] fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (2019, p. 1201).

Nessa perspectiva, cita-se o exemplo da LC 173/2020, em vigor desde 28/05/2020, que instituiu um programa envolvendo União, Estados, Distrito Federal e Municípios com medidas orçamentárias e financeiras voltadas ao enfrentamento do coronavírus (Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus)<sup>15</sup>. Assim, o intuito da lei foi o de reforçar o pacto federativo, por meio de uma política pública financeira de ajuda e cooperação orçamentária entre os entes, cabendo à União a promoção do socorro orçamentário.

Além disso, frisa-se que, na espécie concorrente de repartição de competências (art. 24, CF), que é aquela em que dois ou mais entes atuam conjuntamente ou concorrentemente para uma mesma matéria, é adotada a repartição vertical não cumulativa, isto é, há limites previamente definidos para a atuação concorrente. Ou seja, “cabe à União apenas [em regra] a edição de normas gerais, que poderão ser objeto de complementação [competência suplementar] pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios” (MITIDIERO; SARLET; MARINONI, 2019, p. 1209).

Entretanto, no caso de a União não produzir as normas gerais, os Estados e o DF poderão exercer competência legislativa plena (art. 24, §3º, CF), tratando-se da chamada competência suplementar-supletiva (FERNANDES, 2017, p. 916). Eles editam a norma geral e complementam eles mesmos essa norma, sendo que a validade da legislação será apenas no âmbito do estado em questão. Vindo a União a editar a norma geral sobre o mesmo tema, suspendem-se as normas estaduais no que lhes forem contrárias (art. 24, §4º, CF)<sup>16</sup>.

---

3.924/61), cuja edição, porém, é da competência da União e, de qualquer modo, não abrange o poder de demitirem-se a União ou os Estados dos encargos constitucionais de proteção dos bens de valor arqueológico para descarregá-los ilimitadamente sobre os Municípios. (...) (AgR 175, rel. min. Sepúlveda Pertence. J. 17/03/2010).

<sup>15</sup> Outro exemplo: LC 140/2011, que regulamentou o exercício das competências materiais comuns em matéria ambiental. Trata-se de marco normativo com nítido intuito de racionalização do sistema de competências administrativas em matéria ambiental, as quais, até então, encontravam-se previstas em diversos atos normativos dispersos, gerando inúmeras incompatibilidades na efetivação da legislação ambiental.

<sup>16</sup> Sobre isso, há debate doutrinário acerca da possibilidade de os Municípios exercerem, para além da competência suplementar, a competência legislativa plena. Descreve Fernandes que, para uma corrente, de cunho municipalista, o município é apto a desenvolver a competência suplementar-complementar e suplementar-supletiva. Para uma segunda corrente, o município só possui competência suplementar-complementar, eis que a Constituição não previu a possibilidade de competência suplementar-supletiva

Feitas essas digressões gerais, passa-se especificamente ao que a Constituição dispõe sobre a repartição de competências em matéria de saneamento. Seguindo o rol proposto por Barroso (2022), afirmo que são cinco os dispositivos no texto constitucional que se relacionam com o tema da competência político-administrativa do saneamento: art. 21, XX, art. 23, IX, art. 30, V, art. 25, §3º, e art. 200, IV.

Do ponto de vista legislativo, compete à União, por meio de lei ordinária, dispor a respeito das diretrizes na matéria (art. 21, XX). Ou seja, poderá fixar parâmetros nacionais no que diz respeito à prestação de serviço de saneamento. Relembra-se que “instituir diretrizes” não autoriza a União a esgotar o tema, de modo a esvaziar a autonomia dos entes federativos competentes para prestar o serviço. Já o art. 23, IX, CRFB, preceitua as competências comuns dos entes, voltadas à cooperação entre eles. Segundo este inciso, cabe aos entes a promoção da melhoria das condições de saneamento básico. A norma não se refere à titularidade do serviço, mas à possibilidade de uma ação de qualquer dos entes estatais visando o melhor resultado na matéria.

O art. 30, V, CRFB, prevê que cabe aos Municípios prestar quaisquer serviços de interesse local. Segundo o Barroso, a norma procura realizar o chamado *princípio da subsidiariedade*, pelo qual todos os serviços de interesse tipicamente local<sup>17</sup>, isto é, que possam ser adequadamente prestados pelos Municípios, estejam no âmbito da esfera de competência daquele nível federativo.

O art. 25, §3º, CRFB, por sua vez, contempla que os Estados poderão instituir, mediante lei complementar, regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Assim, se há serviços que, em determinadas circunstâncias, configuram predominante interesse local, devendo ser prestados pelos Municípios, existem também outros que se relacionam com o interesse comum de uma região mais ampla do que um Município isolado, os quais estão afetados pelos Estados. Tal entendimento restou assentado pelo STF na ADI 1842 (2013, on-line).

Por fim, segundo o art. 200, IV, CRFB, a União deve participar, em conjunto com os demais entes, do planejamento das ações de saneamento e de sua execução, o que se

---

expressamente, tal como fez com os Estados (art. 24, §3º). Esta última, segundo Fernandes, é a visão dominante (FERNANDES, 2017, p. 926).

<sup>17</sup> Ante a problemática de definir o que é o interesse local, a jurisprudência e a doutrina comumente apelam ao chamado “princípio da predominância dos interesses”. Para mais, ver MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 14ª ed. São Paulo: Saraiva Educação. 2019. p. 1418; FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 9ª ed. Salvador: JusPODIVM. 2017. p. 916.

poderá dar direta ou indiretamente, sob a forma de custeio e investimentos financeiros, auxílio técnico etc.

Constata-se, dessa forma, que o saneamento básico é competência dos três entes da federação, o que justifica a necessária cooperação entre eles na sua promoção. Aliado a isso, existe hoje, no Brasil, uma multiplicidade de tipos de órgãos e empresas prestadores de serviços de saneamento básico nas áreas de fornecimento de água e esgoto. A diversidade de tipos diz respeito tanto à natureza jurídica e o modelo de governança quanto ao escopo dos serviços prestados (NAVES, 2021, p. 18). Segundo a análise setorial do saneamento feita pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES (2019, p. 31), referente ao período de 2011 a 2019, operadores públicos foram responsáveis pela prestação desse serviço para 90% da população atualmente atendida, sendo 70% coberta por companhias estaduais de saneamento básico (CESBs) e 20% pelos municípios, sendo que os 10% restantes são atendidos por empresas privadas.

Ou seja, como diagnosticado por Naves (2021, p. 22), a realidade dos arranjos existentes no setor não cabe na dicotomia “público ou privado”: há diferentes combinações entre atuação estatal e dinâmicas de mercado. Estimativas recentes constataam que a universalização do saneamento básico no Brasil requer investimentos totais em torno de 700 e 800 bilhões de reais. Assim, entende-se que estratégias para atingir o objetivo da universalização sustentável no menor prazo possível devem abranger a compreensão das condições de competitividade no setor do saneamento, inclusive com a participação de agentes privados, visando os melhores resultados em favor do amplo interesse social (NEVES, 2021, p. 50). De acordo com estimativa divulgada pela Unesco em 2015 (p. 4), há benefícios consideráveis no investimento em saneamento: estima-se que, em países em desenvolvimento, cada dólar investido no setor pode gerar um retorno de 5 a 28 dólares para a economia. No Brasil, segundo dados do Instituto Trata Brasil (2019, p. 17), a universalização do abastecimento de água e da coleta e tratamento de esgoto traria ganhos de R\$1,12 trilhão para a economia.

Isso não significa, contudo, apelar à participação da iniciativa privada como a “solução mágica e infalível de todos os profundos e consolidados problemas do saneamento básico brasileiro” (NETO, 2021, p. 27). Até porque a experiência internacional<sup>18</sup> tem

---

<sup>18</sup> Ao longo das últimas décadas, diversas experiências internacionais demonstram que a privatização – que a curto prazo oferece discurso político persuasivo, fonte de recursos para a gestão pública e boas oportunidades de negócios para empresas e investidores – frequentemente se torna, a médio e longo prazos, prejudicial para a maior parte da sociedade. Narra Neves que o Instituto Transnacional (TNI), organização

revelado que, mesmo em países mais ricos e com menores desigualdades, modelos excessivamente privatistas não atendem satisfatoriamente às necessidades sociais na área do saneamento (NEVES, 2021, p. 34).

Isso, pois, conforme será mais aprofundado no próximo capítulo, apesar das limitações orçamentárias dos gestores públicos, as quais se tornam, recorrentemente, obstáculo para a realização tangível desse direito humano, em um Estado Democrático de Direito, o orçamento público está, inegavelmente, atrelado à plena realização de direitos fundamentais (NETO, 2021, p. 27-28). Logo, consoante Neto (2021, p. 28), compreende-se que o direito à água e ao saneamento devem ser interpretados como normas constitucionais pré-orçamentárias, sobre as quais os administradores públicos não detêm discricionariedade acerca do cumprimento em si.

Dessa forma, conforme Macedo (2018, p. 81), conjugar a preocupação do cenário social e econômico com a dimensão dinâmica das competências é preciso, pois as disputas de poder em torno destas últimas são constitutivas dos sentidos que são dados aos direitos fundamentais.

### 3.2 MOVIMENTOS CAMBIANTES NO FEDERALISMO BRASILEIRO: O FEDERALISMO COOPERATIVO NO SETOR DO SANEAMENTO

Da constatação de que o saneamento básico é competência dos três entes da federação, conseqüentemente se justifica a necessária cooperação entre eles na sua promoção. Como preceitua o artigo 198, CRFB/88, faz-se necessária a conjugação de esforços de todos os entes federativos nas ações de saúde. Contudo, conforme exposto no tópico supra, a realidade não é tão simples, sobretudo em matéria de saneamento, em que o massivo volume de competências materiais conferidas à União (art. 21), conjugado com a fragmentação de autoridades, instituiu potencial desequilíbrio entre as forças federativas (MOREIRA, CAGGIANO, GOMES, 2018, p. 95).

Os rumos tomados no segmento do saneamento básico foram sempre, historicamente, afetados pelas amplas transformações econômicas, políticas e sociais ocorridas no cenário brasileiro. Como aponta Camatta (2014, p. 14), dentre centralizações e

---

não governamental sediada na Holanda dedicada a atividades de pesquisa e *advocacy*, desde 2000, houve 1.400 casos de “remunicipalização” em mais de 2.400 cidades, em 58 países. Total que inclui 311 casos, em 36 países, de remunicipalização de serviços de abastecimento de água que haviam sido privatizados (NEVES, 2021, p. 27).

descentralizações oscilantes, o saneamento tornou-se alvo de políticas públicas cambiantes, quase sempre realizadas de acordo com os interesses governamentais dominantes. Assim, sem intentos de explorar o tema com profundidade, compete realizar breve digressão histórica sobre a saúde e o saneamento no Brasil para se compreender de que modo e em que contexto a Lei nº 14.026/2020 foi promulgada.

Ambos os temas sempre foram tratados nas Constituições brasileiras, de modo que havia, desde a época imperial, a responsabilidade do governo pela prestação dos serviços de saúde (MACIEL, 2016, p. 51). No século XIX, com a chegada da Corte portuguesa ao Rio de Janeiro, iniciou-se a execução de políticas sanitárias, sendo estas atribuídas aos Estados e Municípios pela Constituição de 1891<sup>19</sup>. Em razão da demanda de melhoria dos portos nacionais, centralizou-se no ente público federal as ações sanitárias para aplicação de políticas públicas de caráter geral, visando a saneabilidade de todo o país.

O controle do poder federal sob o saneamento continuou no início do século XX, vez que reafirmada na Carta de 1934. Porém, em 1934, foi editada a Lei Federal nº 819, que instituiu o regime de cooperação entre os entes federados e as pessoas jurídicas de direito privado para a execução de obras para o saneamento básico. Aqui, o governo federal tornou-se mais um coordenador e fiscalizador das ações realizadas pelos estados e municípios. Por conta disso, os estados passaram a criar estruturas administrativas para os serviços de saneamento, assumindo a implantação dos sistemas e, consoante disposto no art. 13 da Constituição de 1934, repassando-os aos municípios para que os administrassem (GROTTI, 2011, p. 20). Esse sistema de administração direta pelos municípios foi muito criticado, por ser considerado burocrático e moroso, mas perdurou em vários municípios até o início dos anos 70.

Diante disso, em 1964, com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), foi dado início a uma nova fase para o saneamento brasileiro, porquanto o Banco se estabeleceu como órgão que concentrava toda a gestão política e financeira do setor, o que desencadeou o esvaziamento do poder dos demais órgãos públicos. Isso, em conjunto com o Plano Federal de Metas e Bases para as ações do governo no período de 1969 a 1973, que definiu metas para o setor de saneamento, originou a instituição do Plano Nacional de Saneamento

---

<sup>19</sup> A Constituição de 1891, republicana, reafirmou a autonomia dos estados nas ações sanitárias, já contemplada na legislação imperial, permanecendo a responsabilidade do Estado Nacional pelo saneamento apenas no âmbito do Distrito Federal (MERCEDES, Sonia Seger Pereira. *Análise comparativa dos serviços públicos de eletricidade e saneamento básico no Brasil: ajustes liberais e desenvolvimento*. Tese de doutorado. EPUSP-FEA-IEE-IF/USP. São Paulo, 2002. p. 93)

(PLANASA) pelo Governo Federal, em 1971, que foi pioneiro no estabelecimento de prazos e metas para o abastecimento de água e coleta de esgoto.

Segundo o Relatório sobre Desenvolvimento Humano no Brasil de 1996 do Ipea-Pnud (on-line), constata-se que o Planasa funcionou bem até o final da década de 80, no que diz respeito à expansão dos serviços de abastecimento de água. Porém, a meta estabelecida para coleta de esgoto ficou longe de ser alcançada. Além disso, outro problema do Planasa foi que a distribuição da expansão dos serviços não foi igualitária, já que as regiões mais desenvolvidas foram mais beneficiadas pelos investimentos.

Com o declínio do Planasa, tentou-se estabelecer um novo marco legal para o saneamento, o que só foi possível no governo do Presidente Lula, que inicialmente editou a Lei Federal n.º 11.107, de 06 de abril de 2005. O efetivo estabelecimento de novas diretrizes para o saneamento básico se deu com a publicação da Lei Federal n.º 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece as “diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política de saneamento básico”. Porém, como a frente será mais bem dissertado, mesmo os esforços da Lei Federal n.º 11.445/2007, considerada o marco legal do saneamento até a promulgação da Lei nº 14.026/2020, foram incapazes de solucionar todos os problemas no setor.

Isso, pois, como se constata dessa lembrança histórica, o desafio no setor do saneamento é e sempre foi o de compatibilizar a garantia ao saneamento para todos com as disparidades regionais, sociais e econômicas. Foi apenas com o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.842 pelo Supremo Tribunal Federal (2013, on-line), que houve uma análise profunda do desafio de promover essa harmonia entre a ordem constitucional e as necessidades sociais concretas no que tange à titularidade e a gestão do saneamento básico.

Na ocasião do julgamento, o ministro relator Gilmar Mendes assinalou que a “questão se centra na preservação de dois importantes valores constitucionais: a autonomia municipal e a integração por meio das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões” (STF, 2013, on-line) e objetiva articular as atribuições dos entes públicos implicadas na questão de modo a melhor servir às finalidades constitucionais e de interesse público relativas ao saneamento. Trazendo um panorama de experiências brasileiras, o ministro verificou as realidades a serem consideradas para a formulação de alternativas ao setor: “a inviabilidade econômica e técnica de os municípios implementarem isoladamente determinadas funções públicas e a possibilidade de um único município obstar o adequado atendimento dos interesses de várias comunidades” (STF, 2013, on-line). Assim, concluiu que o serviço de saneamento básico, no âmbito de regiões metropolitanas, microrregiões e

aglomerados urbanos, constitui interesse coletivo que não pode estar subordinado à direção de um único ente, mas deve ser planejado e executado de acordo com decisões colegiadas em que participem tanto os municípios compreendidos como o estado federado.

Desde então, continuou-se atribuindo aos municípios o dever constitucional de organizar e prestar o serviço público de saneamento básico, vez que o bem jurídico tutelado se qualifica como assunto de interesse local (art. 30, V, CF/88). Com a ADI 1.842, apenas na hipótese de criação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, edificadas por meio de lei complementar aprovada pela Assembleia legislativa estadual, a competência passa a ser do estado, pois, nesse caso, o bem jurídico em apreço adquire matizes de interesse intermunicipal (ZOCKUN, 2021, p. 352).

A despeito, entretanto, do reconhecimento descentralizador realizado pelo STF sobre a autonomia municipal para organizar e prestar o serviço de saneamento, excetuando as regiões metropolitanas, a tendência comportamental do Tribunal é de concentrar competências na União. Tradicionalmente, o padrão da tripartição de poderes tornou-se, desde a Constituição de 1988, matriz das mais invocadas para a invalidação de normas constitucionais e infraconstitucionais dos entes subnacionais, sobretudo por meio do controle abstrato de constitucionalidade.

Relembra-se que uma das características do Estado Federal é a existência de um órgão do judiciário a sanar conflitos federativos, sendo que a Constituição de 88 atribuiu esta função ao STF, eis que, em seu art. 102, I, “f”, determina ser de competência originária do Supremo julgar as causas e os conflitos entre a União e os estados, a União e o DF, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta<sup>20</sup>. Essa responsabilidade permitiu que o STF declarasse em várias oportunidades a inconstitucionalidade de normas constitucionais e infraconstitucionais de estados-membros e, também, de normas municipais por desobediência à separação de poderes, externalizada no art. 2º da CRFB/88.

Por exemplo, em 2020, o STF declarou inconstitucional a exigência de prévia autorização da Assembleia Legislativa para o Governador e Vice-Governador do estado se ausentar, em qualquer tempo, do território nacional, constante no art. 59 da Carta de

---

<sup>20</sup> O STF já se manifestou interpretativamente quanto à essa norma, diferenciando-a em duas situações: a) haverá conflito federativo sempre que a questão debatida envolver as entidades políticas federativas (União, Estados e DF), ainda que o objeto da lide não seja dotado de relevância federativa (p. ex., ACO nº 555); b) mas, se a causa envolver entidades da administração indireta federal, estadual ou distrital, entre si, ou com entidade política diversa daquela de cuja estrutura façam parte, haverá a necessidade de que a questão debatida na causa seja dotada de uma potencialidade para ensejar um conflito federativo.

Roraima, por entender que essa restrição violava o princípio da simetria e da separação dos poderes (STF, 2020, on-line)<sup>21</sup>. Neste caso, destaca-se, para além do uso da tripartição entre os poderes, a utilização do “princípio da simetria”<sup>22</sup>, designado para descrever a obrigação do constituinte estadual de seguir fielmente as opções de organização entre os poderes acolhidas pelo constituinte federal<sup>23</sup>.

Ou seja, se a regra é a cooperação entre União, Estados-membros e Municípios, há de se considerar a ocorrência de conflito entre eles, ao desempenharem as atribuições comuns e concorrentes. Mendes, Coelho e Branco (2019) afirmam assim que, se o critério da colaboração não vingar, há de se cogitar o critério da predominância dos interesses, porquanto ser possível falar em hierarquia de interesses, em que os mais amplos (da União) devem preferir aos mais restritos (dos estados e municípios). A hierarquia de interesses, entretanto, não deve ser confundida com a existência de uma hierarquia entre os entes (MENDES, BRANCO, 2019. p. 1424). Esse princípio tem sido utilizado pelo STF para solucionar esses conflitos e, conforme diagnosticado por várias pesquisas empíricas<sup>24</sup>,

---

<sup>21</sup> Outros exemplos: ADI 2917, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 27/03/2020, em que o STF declarou que a Constituição Estadual não pode disciplinar sobre intervenção estadual de forma diferente das regras previstas na Constituição Federal; ADI 3029, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 27/03/2020, em que o STF entendeu que viola a Constituição Federal previsão contida em Constituição Estadual atribuindo aos Tribunais de Contas a competência para requerer ou decretar intervenção em Município.

<sup>22</sup> Ainda assim, é reconhecido que esse princípio não deve ser compreendido como absoluto. Cita-se, como exemplo, o julgamento da ADI 253, em que o STF julgou válida a norma da Constituição do Mato Grosso, afirmando que “a necessidade de harmonia e homogeneidade, que se manifesta pelo princípio da simetria, não pode ser amarra absoluta às constituições estaduais” (rel. min. Gilmar Mendes. J. 28/05/2015).

<sup>23</sup> Como exemplos: a) O STF declarou na ADI nº 177 a inconstitucionalidade de normas estaduais (de Constituição Estadual) que exigia autorização legislativa para que o Estado contraísse dívida. (Rel. Min. Carlos Velloso). b) o STF declarou a inconstitucionalidade, na ADI nº 687, de norma de Constituição Estadual que impunha aos Prefeitos municipais o dever de comparecimento perante a Câmara dos Vereadores sob o fundamento, entre outros, da não submissão do chefe do executivo ao Poder legislativo. c) Na ADI nº 202 o STF declarou inconstitucional norma de Constituição Estadual que alterava o modo de investidura de desembargadores do Tribunal de Justiça estabelecendo a necessidade de aprovação pelo Poder Legislativo da escolha feita pelo governador em lista tríplice por critério de merecimento. d) O STF na ADI nº 3.208 declarou a inconstitucionalidade de norma de Constituição Estadual que estabelecia que o procedimento de votação para perda de mandato de parlamentar estadual deveria ser realizado mediante voto aberto. (MENDES; BRANCO, 2019. p. 4008)

<sup>24</sup> Ver: BZDERA, A. Comparative Analysis of Federal High Courts: A Political Theory of Judicial Review. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*. Mar. 1993, n. XXVI, v. 1. Disponível em: < <https://www.jstor.org/stable/3228996> >. Acesso em: 30 ago. 2020; OLIVEIRA, V. E. Poder judiciário: árbitro dos conflitos constitucionais entre estados e união. *Lua Nova* [online]. 2009, n.78, p. 223-250. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n78/a11n78.pdf>>. Acesso em: 30 ago. 2020; COSTA, A. A.; BENVINDO, J. Z. A Quem Interesse o Controle Concentrado de Constitucionalidade? O Descompasso entre Teoria e Prática na Defesa dos Direitos Fundamentais. Disponível em: <[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2509541](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2509541)>. Acesso em: 30 ago. 2020; CAMARGO, F. S. Supremo Tribunal Federal e Federalismo: Controle Abstrato/Concentrado de Constitucionalidade como Mecanismo para limitar a Descentralização. *Sociologias plurais*, v.2, 2014, V Seminário Nacional de Sociologia e Política. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/sclplr/article/view/64800/0>>. Acesso em: 30 ago. 2020.; ROMANELLI, S. L. T. B. *Suprema (In)Dependência: Mecanismos da Relação entre Governos e o Supremo Tribunal Federal*. 2016. Tese (Doutorado em Direito – Universidade Federal do Paraná).

percebe-se prevalecer uma tendência restritiva do Supremo quanto a um amplo e real compartilhamento de competência entre os entes.

Diante disso, é possível questionar de que modo e até que modo a cooperação prevista na Constituição ocorre. As disputas por poder que se dão no Supremo foram numerosas durante a pandemia. Sobre isso, referencia-se a fala do ministro Alexandre de Moraes no Referendo da Medida Cautelar na ADPF 672, no ponto em que ressaltou que o “fortalecimento e ampliação da cooperação entre os três Poderes [...] são instrumentos essenciais e imprescindíveis a serem utilizados pelas diversas lideranças em defesa do interesse público” (2020, p. 12). Todavia, frisou que, na condução da crise sanitária, mesmo em assuntos técnicos e de tratamento uniforme em âmbito internacional, ocorreram graves divergência de posicionamentos entre autoridades de níveis federativos diversos e, inclusive, entre autoridades federais componentes do mesmo nível de governo, acarretando insegurança (STF, 2020, p. 12).

No saneamento, veremos abaixo que a Lei nº 14.026/2020 retomou os debates acerca de uma eventual centralização das competências do setor na União, o que pode configurar violação ao pacto federativo. Não surpreendentemente, o Supremo foi instado a se manifestar sobre a constitucionalidade do novo marco, mas, apesar da oportunidade de realizar uma releitura da repartição das competências sob o viés da concretização dos direitos fundamentais, optou pelo oposto, reafirmando a sua tendência de realizar uma leitura estanque do federalismo.

### 3.3 NOVO MARCO DO SANEAMENTO BÁSICO: ANÁLISE DA LEI Nº 14.026/2020

A Lei Federal nº 11.445, de 2007 (BRASIL, on-line), era considerada o marco legal do saneamento até a promulgação da Lei nº 14.026/2020 (BRASIL, on-line), a qual foi promulgada sob o fundamento de atualizar o *marco legal do saneamento básico*. As discussões para a nova lei tiveram início no governo do presidente Temer com as edições das MPs 844 e 868, ambas de 2018 (BRASIL, on-line). Leite e Frota (2021, p. 324) narram que, sem o consenso e apoio popular, tais medidas perderam a eficácia diante da proposta de duas ações diretas de inconstitucionalidades, as ADIs nº 5.993 e 6.006, julgadas extintas sem a análise do mérito.

---

Curitiba, 2016; TOMIO, F. R. T.; FILHO, I. N. R.; KANAYAMA, R. L. Comparative Studies of Constitutional Courts: The role of abstract judicial review and consensualism in decisional process and in democratic stability. *Revista Jurídica – CCJ*, ISSN 1982-4858, v. 21, nº. 45, p. 155 - 188, maio/ago. 2017).

Os autores discorrem que, dada a urgência da matéria, em seguida, foi elaborado o Projeto de Lei n. 4162 de 2019 (SENADO FEDERAL, on-line), autoria da Câmara dos Deputados, o qual, alegam, passou pelo crivo público, por meio de Audiências Públicas na Câmara. Após debates, o texto aprovado seguiu para o Senador, porém, com a emergência da pandemia de Covid-19, o texto acabou sendo aprovado por meio do sistema de deliberação remota (LEITE, FROTA, 2021, p. 325).

Assim, o “novo”, sancionado no dia 15 de julho de 2020, tem como principais metas a de universalizar em até 99% a água potável e 90% o tratamento de esgoto até o dia 31 de dezembro de 2033, podendo ser prorrogado até 2040. A lei, no artigo 8º, trouxe o entendimento proferido pelo Supremo Tribunal Federal, a quem compete o exercício da titularidade do saneamento básico, assentando que a competência sobre o serviço de saneamento básico é municipal, mas a função pública deste serviço frequentemente extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum. Ademais, o art. 1º, caput, da Lei Federal 9.984 (Lei da ANA), passou a prever que a ANA será “responsável pela instituição de normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico”. Afirma Zockun (2021, p. 354) que a natureza nacional dessas “normas de referência” emerge das prescrições veiculadas no art. 4º-A da Lei da ANA, em que se prevê em favor da ANA a competência para fixar a regulação nacional aplicável à prestação desse serviço público.

Ou seja, o Novo Marco Legal está organizado a partir de competência formal atribuída aos municípios, mas com forte concentração de poder na esfera federal. Com isso, impõe à “nova ANA” especiais desafios de qualificação, gestão, transparência e credibilidade, porquanto, nos termos de Naves, para realizar soluções locais e regionais adequadas à diversidade brasileira, a ANA precisará de “alta competência técnica à capacidade de combinar consistência e rigor com a flexibilidade necessária para fomentar o avanço do setor em contextos que apresentam grandes disparidades” (2020, p. 47). Além disso, alerta o autor que a nova legislação, ao configurar uma lógica centralizadora, desconsiderou a experiência acumulada de outras agências reguladoras, estaduais e municipais, que, ao longo das últimas décadas, regulam o serviço de saneamento a partir dos contextos específicos de cada região.

Diante disso, parte da literatura alega que a norma viola o pacto federativo, porque as normas impostas por entidade autárquica federal, cujo cumprimento pelos entes subnacionais está condicionado ao acesso a recursos financeiros, não seria de titularidade da União. Alega-se que algumas questões não poderiam ser tratadas por ente diverso do titular

do saneamento básico, a exemplo da forma de prestação, da responsabilidade pela fiscalização, dos critérios licitatórios, e da estrutura tarifária (NETO, 2021, p. 63). Por outro lado, outra parte da literatura defende que os termos do Novo Marco Regulatório possuem “contornos gerenciais”, com o estabelecimento de metas e indicadores de desempenho<sup>25</sup>, a indicar “uma possível preocupação em combater a inércia na materialização dos meios pelos quais o direito fundamental ao saneamento básico será garantido aos indivíduos” (NETO, 2021, p. 31).

A tese de que a elaboração de normas de referência pela ANA está em consonância com a Constituição, vez que esta prevê caber à União fixar as diretrizes para o saneamento básico e, portanto, não viola o pacto federativo, foi ratificada recentemente pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADIs nº 6492, 6536, 6583 e 6882. Argumentando-se justamente que o interesse é local, as ações questionavam o art. 2º da Lei 14.026/2020, que transformou a Agência Nacional de Águas em Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) e atribui competências para instituir normas de referência para a regulação do serviço de saneamento<sup>26</sup>.

Em dezembro de 2021, a Corte decidiu, por 7 votos a 3<sup>27</sup>, declarar a constitucionalidade do novo marco legal, conforme o voto do Relator, o ministro Luiz Fux, o qual compreendeu que questões referentes ao saneamento básico são intrinsecamente de interesse local e de competência dos municípios, o que não impede a atuação conjunta e integrada entre todos os entes da federação, visando preservar a saúde das pessoas, o meio ambiente e a promover desenvolvimento econômico sustentável.

Reconhecendo não caber ao Judiciário avaliar as metas de universalização constantes na nova lei, entendeu o ministro que esta não é inconstitucional, dado que

---

<sup>25</sup> Neto, ao analisar a interpretação conjunta do art. 1º da Lei nº 9.984/2000 e dos arts. 23 e 25-A da Lei nº 11.445/2020 conclui que as normas de referência são meros vetores para a edição das normas regulatórias do serviço de saneamento básico, pelos titulares e suas respectivas entidades reguladoras. Afirma, ainda, que as “normas” de referência não correspondem ao exercício da competência normativa da União, mas se trata de uma imprecisão terminológica do legislador (NETO, 2021, p. 63)

<sup>26</sup> Outros dois artigos da Lei n. 14.026 foram questionados. O art. 7º da Lei 14.026/20 estabelece a seleção competitiva do prestador de serviços como um princípio fundamental do saneamento. Entretanto, a concorrência é um princípio que se aplica somente quando o modelo de delegação adotado é o da concessão ou permissão, nos termos do art. 175 da Constituição Federal. A partir da nova legislação, o Município passa a ter sua competência constitucional esvaziada para apenas duas opções: prestar o serviço diretamente ou conceder. O artigo 9º também extrapola a competência da União e fere a autonomia dos entes locais ao impedir a utilização dos contratos de programa, modalidade de contrato comumente empregada para firmar, por exemplo, a relação entre os Municípios e as companhias estaduais. Após a conclusão do julgamento, a CNM vai atualizar os gestores sobre a decisão proferida pelo STF.

<sup>27</sup> Seguiram o relator os ministros Gilmar Mendes, Luís Roberto Barroso, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Nunes Marques e Alexandre de Moraes.

manteve a autonomia municipal e a sua harmonização com arranjos federativos de contratação, consolidando, em contrapartida, instrumentos de cooperação interfederativa. Neste cenário, a organização das atividades continua sob a titularidade dos municípios, ao passo que o planejamento é o resultado da deliberação democrática em dois níveis, federal e estadual ou regional. Especificamente quanto aos poderes normativos conferidos à ANA, o ministro Fux entendeu ser o mecanismo constitucional, assim como a ministra Cármen Lúcia, que compreendeu que o marco legal não esvazia a autonomia dos municípios, e sim estabelece regras de proteção da saúde e do meio ambiente.

Por sua vez, para o ministro Gilmar Mendes, a União tem competência para instituir diretrizes sobre o saneamento básico (artigo 21, XX, CF), de modo que caberá a cada um dos entes federativos aplicar as normas da forma que for mais adequada ao caso. Além disso, alegou ser constitucional os requisitos de conformidade regulatória esperados dos municípios e dos estados para que possam receber transferências da União, pois tais repasses são transferências voluntárias, não obrigatórias. Já o ministro Luís Roberto Barroso opinou que o Estado não tem recursos para fornecer um serviço de qualidade a toda a população, tendo a norma agido corretamente ao autorizar maior participação da iniciativa privada na área.

Em contrapartida, restaram parcialmente vencidos os ministros Edson Fachin, Rosa Weber e Ricardo Lewandowski. O ministro Fachin, abrindo a divergência, votou para declarar inconstitucionais os artigos 7º, 9º e 13 da lei. Para o ministro, há violação ao pacto federativo na parte em que prevê que municípios não recebam recursos da União pelo desrespeito às regras da ANA.

Assim, analisando o tema sob a ótica federalismo cooperativo e da concretização dos direitos fundamentais, em consonância com os votos divergentes, entende-se que a atribuição integral do papel condutor à ANA desprestigiou a atuação dos Estados-membros na organização e planejamento dos serviços públicos a serem prestados nas regiões metropolitanas, nos moldes do art. 25, § 3º, da Carta Constitucional de 1988. Isso porque, ainda que o voto vencedor do ministro relator Luiz Fux tenha, aparentemente, reafirmado a competência municipal em matéria de saneamento, na prática, os entes teriam maiores condições de levar em conta as peculiaridades regionais do que uma entidade federal mais distante.

Verifica-se, assim, uma confirmação de uma posição dominante no Supremo: a de realizar uma leitura centralizadora do modelo federativo, o que, em um país de dimensões continentais, reduz a possibilidade do direito de reduzir as desigualdades sociais e regionais

(MARTINS, 2009, p. 690). Aludindo-se, novamente, à ideia sobre a necessidade de não essencializar a federação (MACEDO, 2018), pensar o papel das Cortes na conformação do federalismo é essencial, vez que estas também são responsáveis pelos sentidos que são dados aos direitos fundamentais, porém, muitas vezes, olvidando-se desse papel, restringem-se à mera discussão técnica a respeito de vícios de competência.

Como exposto brevemente no tópico anterior, o STF é conhecido e rotulado por assim agir, ainda que, sobretudo durante a pandemia, tenha proferido decisões em sentido diverso<sup>28</sup>. Recorre-se ao conhecido estudo publicado por Alexandre Araújo Costa e Juliano Zaiden Benvindo (2014, on-line), os quais analisaram todas as ADIs julgadas pelo STF no período de 1988 até 2012, o que englobou um montante de 4.727 ações. Das várias conclusões chegadas pelos pesquisadores, destaca-se a conclusão de que a jurisdição constitucional não tem se mostrado um canal eficiente para a defesa dos direitos fundamentais e sociais. Principalmente no controle concentrado, as ADIs costumam apresentar em juízo muito mais questões vinculadas aos interesses corporativos de seus demandantes do que às garantias e liberdades individuais ou de interesse comum.

Ademais, a constatação pelos autores de que as assembleias legislativas são as grandes perdedoras comprova que a atuação do STF no controle de constitucionalidade não lida com uma avaliação material dos atos normativos que têm repercussão mais geral, mas sim com o controle da autonomia estadual, seja por meio da garantia contra invasões das competências da União, seja pela imposição do desenho institucional federal mediante o princípio da simetria.

O federalismo, de fato, promove maior profusão de normas, mas, seja qual for o nível de governo que as promova, há sempre a mesma razão de existir: a concretização ampla dos direitos e liberdades fundamentais. Não devemos esquecer, portanto, que “a expressão democrática do federalismo se realiza pela estrita adesão às regras constitucionais e, em especial, aos direitos e garantias fundamentais” (STF, 2020, p. 11).

---

<sup>28</sup> Pesquisas recentes demonstram que o STF, durante a pandemia de COVID-19, apontou em suas decisões a aplicação de um federalismo descentralizado, baseado na cooperação. Ver HÜBNER, Bruna Henrique; RECK, Janriê Rodrigues. As decisões do Supremo Tribunal Federal referentes à pandemia de COVID-19 e a cooperação entre os entes federados. *VIDERE*. V. 13, N. 28, SET.-DEZ. 2021 ISSN: 2177-7837. Disponível em: [https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:PHR\\_8VegydwJ:https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/videre/article/download/13279/8422+&cd=4&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br](https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:PHR_8VegydwJ:https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/videre/article/download/13279/8422+&cd=4&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br).

## 4 FEDERALISMO MULTINÍVEL

Como exposto nos dois capítulos anteriores, verificamos que, no palco interfederativo, podemos pensar em fontes normativas internacionais, advindas dos deveres pautados na defesa dos direitos humanos. Em âmbito interno, podemos falar das normas constitucionais, a tutelar o direito à água e saneamento. Temos, também, as leis e as resoluções da ANA, que compõem as normas federais a tutelar o interesse nacional, bem como as fontes normativas estaduais a tutelar o interesse comum setorial, a exemplo dos regulamentos administrativos, estatutos de estatais, convênios de cooperação, consórcios públicos e contratos de concessão. A nível municipal, temos as leis municipais, regulamentos administrativos, contratos e convênios a tutelar o interesse local.

O desafio, portanto, é progredir de forma multinível, isto é, estabelecer o inter-relacionamento entre os diversos níveis, a fim de agregar as forças exógenas às particularidades e necessidades regionais (DALLABRIDA, 2010, p. 165). Disto advém a importância de pensar seriamente na cooperação federativa. Tratar de cooperação é tratar de um arranjo de competências dúcteis e dinâmicas, a atender as exigências que a realidade impõe (BOCKMAN MOREIRA, 2020, on-line). Nas palavras de Macedo, “aos comprometidos com o constitucionalismo e com a democracia, é possível, por meio de um *design* pensado de forma realista para a dinâmica federativa, promover mais igualdade em detrimento das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, IV, CF)” (2018, p. 84).

Com isso em mente, questiono: é possível a universalização dos direitos humanos diante das desigualdades e das particularidades nacionais e regionais?; é razoável ou juridicamente racional pensar em uma abordagem universal ao saneamento dentro do direito internacional dos direitos humanos?; a regulação multinível pode fortalecer o direito ao saneamento? Eis as perguntas centrais que irão nortear este último capítulo, que está dividido em três tópicos: no primeiro, trago o conceito teórico do constitucionalismo multinível como hipótese ao fenômeno intitulado “Erosão do Estado”; depois, conceituo o “Federalismo Multinível” e, por fim, analiso referido conceito frente ao direito humano ao saneamento básico.

### 4.1 CONSTITUCIONALISMO MULTINÍVEL COMO HIPÓTESE À EROÇÃO DO ESTADO

O Constitucionalismo Multinível tem uma referência *lato sensu* e uma *stricto sensu*. Com relação a esta última, refere-se a uma escola particular de pensamento sobre os desenvolvimentos constitucionais contemporâneos centrados na obra do estudioso alemão Ingolf Pernice (2015). Essa abordagem surgiu em meados da década de 1990 como uma forma alternativa de conceber a autoridade constitucional diante do crescimento exponencial da União Europeia supranacional (WALKER, 2009, p. 1). No entanto, à medida que o termo “constitucionalismo multinível” se tornou mais familiar no discurso acadêmico jurídico, ele deixou de estar confinado à sua problemática original, tornando-se um ponto de referência inicial para qualquer posição que sustentasse que ideias, instituições, normas e práticas constitucionais poderiam ser aplicadas em ambientes além do Estado (concepção *latu sensu*) (WALKER, 2009, p. 1).

Os motivos que ensejaram esse processo remontam a condicionantes históricas, a exemplo da ascensão da humanização, no processo de descolonização, no constitucionalismo latino-americano, na superação da guerra fria e, mais recentemente, na globalização (ALVARADO, 2013, p. 30). Isso, pois, desde a ascensão das declarações e dos tratados internacionais e regionais de direitos humanos, os Estados começaram a viver um movimento intitulado “Erosão do Estado”, representado pela emergência de novas fontes de direito, novos sujeitos e atores que passaram a desafiar a unicidade e hegemonia do direito estatal e escancaram sua insuficiência (RUBIO, 2012, p. 40). Contudo, este movimento de erosão foi exponencialmente acelerado, tal como relatado por Lilian Barros de Oliveira Almeida (2018, p. 244), pelo aumento do número de entes produtores de normas e pelas relações estabelecidas pelos órgãos internos do Estado com órgãos similares de outros Estados e com entes supraestatais, o qual obrigou a humanidade a conceber uma forma de equilibrar e controlar o exercício do poder para além das fronteiras estatais e mais além do modelo de centralização do Estado (KUMM, 2009, p. 258).

Este movimento de erosão interna operou de tal forma que colocou em risco a capacidade da Constituição de cumprir sua promessa de estabelecer e regular todo o poder público no local em que a Constituição está em vigor, o que afetou, por conseguinte, a conquista constitucionalista (GRIMM, 2010, p. 3-4). Observou-se o achatamento ou esfacelamento da Constituição como topo da pirâmide kelseniana (FERREIRA, 2010, p.

167) e mesmo o constitucionalismo latino-americano da segunda metade do século XX<sup>29</sup> não foi capaz de conter isso.

Isso, pois, conforme Ferreira (2010, p. 167), comumente a descrição de uma comunidade plural e aberta pelas Constituições se depara com uma realidade assimétrica e excludente. Assim, embora o texto pretenda construir uma sociedade aberta de intérpretes da Constituição, “a realidade apresenta, ao mesmo tempo, *sobreinclusão* de certos grupos e exclusão de cidadãos *subintegrados* ao sistema político-econômico e com acesso restrito aos direitos fundamentais” (FERREIRA, 2010, p. 160).<sup>30</sup> Portanto, embora a jurisdição constitucional, atualmente, desempenhe importante papel de destaque e demonstre estar se adequando ao século XXI, ela não é capaz de superar sozinha os desafios do mundo globalizado (FERREIRA, 2010, p. 160). Diante da impossibilidade de se repensar o espaço político tradicional em âmbitos meramente nacionais, dado que o poder constituído aparece fragmentado nas constituições nacionais e em várias autoridades supranacionais regionais e globais, foi necessário repensá-lo em um “espaço global” (CARROZA, 2007, p. 184).

Considerar o direito constitucional nacional e o direito internacional juntos tornou-se uma das formas possíveis de obter uma imagem mais acurada das condições legais para o regime político em um Estado. Isso porque, ciente da insuficiência da lógica tradicional centrada na figura do Estado, dado a impossibilidade de que um nível único de governança execute totalmente a tarefa de ordenar e unificar a multiplicidade de sistemas jurídicos, parte da doutrina passou a aludir à necessidade de criação de um novo espaço, pautado na coexistência tensa e produtiva entre os constitucionalismos e o direito internacional dos direitos humanos (CARROZA, 2007, p. 184).

Nesse novo espaço não tratamos de hierarquia, mas, sim, da formação de uma rede, de vários planos, localizados em diversos níveis, que se alimentam e limitam reciprocamente. Isto é, um ambiente multinível, marcado, a um só tempo, pela

---

<sup>29</sup> Também chamado de “novo constitucionalismo latino-americano”, o termo se refere às Constituições promulgadas no final do século XX e início do século XXI, que apresentaram mudanças em relação aos modelos constitucionais norte-americano e europeu. Porém, cada vez mais questiona-se se este constitucionalismo é realmente “novo” e capaz de oferecer uma solução emancipatória à região latino-americana, vez que reproduz alguns problemas históricos típicos dos modelos dos quais buscavam se afastar, como tensões entre direitos e conflitos nas organizações dos poderes. Para mais, ver: GARGARELLA, Roberto. *Latin America: Constitutions in Trouble*. In: GRABER, Mark A.; LEVINSON, Sanford; TUSHNET, Mark. *Constitutional democracy in crisis?* New York, NY: Oxford University Press, 2018; SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. *Gênese Anticolonial do Constitucionalismo Latino-Americano*. *Revista Direito Práxis*, Rio de Janeiro, Vol. 12, N. 01, 2021.

<sup>30</sup> Sobre as cidadanias multiníveis e a subintegração de grupos dentro delas, ver LLUCH, Jaime. *Varieties of Differentiated Citizenship in Multilevel Systems: Asymmetric and Multilevel Citizenship*. *Revista Jurídica de la Universidad Interamericana de Puerto Rico*, vol. 52, no. 2, 2017-2018, p. 333-354.

constitucionalização, internacionalização e humanização, apto a fortalecer tanto o discurso do sistema internacional quanto dos sistemas nacionais, vez que se considera que um discurso unívoco fornece maior segurança à proteção dos direitos humanos (CARROZA, 2007). Essa rede, para Paola Alvarado (2016, p. 114), se assemelha a uma teia de aranha: nela há intersecções verticais – entre o juiz regional e o juiz constitucional – e relações horizontais – entre os juízes constitucionais de diversos países. Nesta imagem, no primeiro nível estão os juízes nacionais; porém, a pedra angular é a Corte Interamericana.

Diante disso, busca-se superar conceitos retrógrados de soberania absoluta do Estado e de divisão do Direito em duas ordens distintas e independentes entre si – de um lado nacional, e, de outro, internacional –, de modo a fazer com que o Direito passe a ser visto como um todo, cujo objetivo é fazer prevalecer a norma mais benéfica ao sujeito, independentemente da origem do direito invocado para sua proteção (CALIXTO, CARVALHO, 2016, p. 2). Tal movimento pode ser caracterizado como a constitucionalização do direito internacional (PIOVESAN, 2012), que visa, sobretudo, tornar as ordens jurídicas mais efetivas, ao estabelecer controles e limites, compensar a perda de poder do Estado e do direito nacional e organizar a comunidade internacional (ALVARADO, 2013, p. 178). Para isso, o direito internacional assume características do direito estatal e o direito interno se abre ao direito internacional dos direitos humanos, facilitando a interdependência dos diversos níveis de proteção e a interação entre seus operadores (CALIXTO, CARVALHO, 2016, p. 12).

Nessa nova realidade, portanto, as ideias de monismo e dualismo, que buscavam definir a relação entre os ordenamentos interno e o internacional, ainda que mais recentemente sejam munidos de mero sentido didático, já não correspondem à realidade jurídica (VON BOGDANDY, 2008, p. 397). Alude-se, em contrapartida, ao “pluralismo jurídico”, o qual assume que a Constituição é uma parte de um “pluriverso normativo”, que promove a interação entre os diversos ordenamentos de forma “heterárquica” (GARAVITO, 2011). Assim, o constitucionalismo multinível assume que cada um dos ordenamentos jurídicos, que são estritamente dependentes dos outros, experimente diversos graus de constitucionalização. Ou seja, não se aspira a conformação de um regime constitucional único, mas sim a articulação dos diversos espaços jurídicos com vistas à obtenção dos objetivos constitucionais.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Parte da literatura alude à ideia de um *ius commune*, que possuiria natureza de costume regional, para dar conta da existência de um estandarte mínimo de proteção cuja salvaguarda resulta obrigatória à luz dos

Neste sentido, os documentos voltados à proteção dos direitos humanos, a exemplo do preâmbulo da Convenção Americana de Direitos Humanos, preocuparam-se em reconhecer que os direitos essenciais das pessoas não derivam do fato de estas serem nacionais de determinado Estado, mas sim de terem como fundamento os atributos da pessoa humana, razão pela qual merecem uma proteção internacional, de natureza convencional, coadjuvante ou complementar da oferecido pelo direito interno dos Estados americanos. Sob esta perspectiva, igualmente merece destaque, em âmbito nacional, a reavaliação de entendimento pelo Supremo Tribunal Federal sobre a hierarquia dos tratados de direitos humanos, o qual, inspirada no dever dos órgãos do Poder Público de respeitar e promover a efetivação dos direitos humanos garantidos pelas Constituições dos Estados nacionais e assegurados pelas declarações internacionais, sustentou a existência de um regime jurídico misto, baseado na distinção entre os tratados tradicionais e os tratados de direitos humanos, conferindo aos últimos hierarquia constitucional.<sup>32</sup> Leciona Flávia Piovesan (2013, p. 134) que, por meio desse julgado paradigmático, propiciou-se a incorporação de parâmetros protetivos internacionais no âmbito doméstico, além de ter marcado o advento do controle da convencionalidade das leis.

Assim, esse novo contexto, emergido a partir da segunda metade do século XX e aprofundado nestas primeiras décadas do século XXI, produziu complexos desafios aos Estados Nacionais, os quais tiveram que se adaptar a uma nova dinâmica do ordenamento internacional, marcado pela complexidade normativa, pela interdependência e cooperação entre os diversos ordenamentos jurídicos, pela ausência de hierarquias e pela multiplicidade de titulares de autoridade pública (FERREIRA, 2010, p. 162)<sup>33</sup>. Contudo, mesmo estas adaptações não foram suficientes para dar conta desta nova realidade, de modo que a incapacidade do Estado, do direito nacional e da tradicional concepção do direito internacional obrigou à comunidade jurídica a repensar o alcance da soberania e as relações

---

mandatos constitucionais e internacionais que vinculam os Estados. Para mais, ver IKAWA, D; PIOVESAN, F.; SARMENTO, D. (coords.). *Igualdade, Diferença e Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2008.

<sup>32</sup> Tratou-se do voto proferido no Habeas Corpus nº 87.585-8, pelo Ministro Celso de Mello, em 12 de março de 2008, a respeito do impacto do art. 5º, §3º; envolvendo a problemática da prisão civil do depositário infiel (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus nº 87.585-8. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 12 de março de 2008. Dje 12/12/2008).

<sup>33</sup> Destacam-se as referências feitas aos tratados de direitos humanos nas constituições dos Estados, a exemplo do artigo 75 n. 22, da Constituição Argentina, que traz um rol de Tratados Internacionais em matéria de direitos humanos de hierarquia superior às leis; bem como a Constituição chilena, a qual expõe, em seu art. 5º, que o exercício da soberania reconhece como limitação o respeito aos direitos essenciais que emanam da natureza humana, assim como atribui aos órgãos do Estado o dever de respeitar e promover tais direitos, por meio do uso dos tratados internacionais; ou, ainda, a Constituição brasileira, que previu, em seu art. 5, parágrafo LXXVIII, II, a proteção dos direitos elencados nos tratados internacionais.

entre o direito nacional e o direito internacional. Poder-se-ia falar, até mesmo, das amostras de uma própria incapacidade do direito; que, segundo Herrera Flores (2002, p. 17), ao se ocupar unicamente da coerência interna das regras e de suas aplicações em diferentes e plurais contextos, cai em uma armadilha conceitual justamente na tentativa de escapar da vertigem que a pluralidade e a incerteza da realidade produzem.

A fragmentação do direito constitucional, bem como o reconhecimento de que os ordenamentos jurídicos nacionais e o direito internacional estão cada vez mais interdependentes, possibilitou-se recorrer ao Constitucionalismo Multinível como forma de concretizar o projeto constitucional no atual cenário jurídico global (ALVARADO, 2013, p. 287). Apregoa-se, portanto, a existência de um sistema de redes constitucionais e não um regime constitucional único. No campo dos direitos humanos, isso se verifica nos diversos modelos multiníveis de tutela,<sup>34</sup> cujo êxito depende da articulação do direito constitucional com o direito internacional dos direitos humanos.

Em termos práticos, o art. 48, caput, da CRFB, ao prever que cabe ao Congresso Nacional dispor sobre todas as matérias de competência da União, as quais englobam desde a legislação sobre direito civil, penal, processual, eleitoral e do trabalho (art. 22, I), até a edição de normas gerais sobre proteção do meio ambiente (art. 24, VI), educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação (art. 24, IX), abriu espaço para que o Congresso edite e adapte as leis em harmonia com tratados internacionais já internalizados pelo Brasil e que apresentam a perspectiva mais adequada à proteção do cidadão<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Utiliza-se como exemplo a análise feita por Flávia Lima e Drailton Vieira acerca da presunção de inocência por meio da articulação em níveis regional e local. Em nível regional, a Convenção Americana de Direitos Humanos prevê o princípio da não-culpabilidade no art. 8º, §2º, ao passo que, em nível nacional, o princípio da presunção da inocência está previsto na CRFB no art. 5º, LVII. A conclusão dos autores é a de que a proteção nacional, neste caso, foi prevista de uma forma mais extensa, ao não especificar a expressão “trânsito em julgado”, o que permitiu as diversas alterações de entendimento pelo STF quanto à possibilidade de cumprimento da pena após condenação em segunda instância. À época em que o texto fora escrito, vigorava a possibilidade de prisão após segunda instância, conforme decidido no HC nº 126.292. A proteção multinível verificar-se-ia pelo uso da Convenção Interamericana como aporte para o não-retrocesso em direitos fundamentais, especificamente, no direito à liberdade. (LIMA, Flávia Danielle Santiago; VIEIRA, Drailton Ferreira. A Tutela Multinível de Direitos Fundamentais numa perspectiva dialógica: a proteção regional e nacional da presunção de inocência. *Revista Juris Poiesis* - Rio de Janeiro. Vol.21- nº27, 2018, pg.53-69 - ISSN 2448-0517, Rio de Janeiro, 31 de dezembro de 2018. Disponível em: <<http://periodicos.estacio.br/index.php/jurispoiesis/article/viewFile/6158/47965310>>. Acesso em: 2 de ago. 2020.

<sup>35</sup> Dos vários exemplos que poderiam ser citados, menciona-se um, relativo ao direito à educação, o qual, para além da proteção nacional, possui forte respaldo no artigo 26 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, bem como no artigo 28 da Convenção Sobre os Direitos da Criança de 1989.

Essas considerações são facilmente depreendidas dos artigos da própria Convenção Americana de Direitos Humanos. Em primeiro, destaca-se que o Sistema Interamericano se sustenta no princípio da subsidiariedade; o que significa que a ativação da função judicial da Corte depende da inexistência de mecanismos de proteção a nível nacional ou da falha destes, o que demonstra, portanto, que não se busca usurpar a soberania nacional dos Estados. Segundo Flávia Piovesan (2000, p. 107), a despeito do fato de as decisões da Corte terem força jurídica obrigatória e vinculante, sua competência está condicionada à observância de requisitos de admissibilidade, como o prévio esgotamento das vias internas.

A par dessa natureza subsidiária, vale também mencionar o art. 29 da Convenção, o qual permite aos intérpretes nacionais e regionais que, no momento de realizar qualquer exercício hermenêutico que envolva regras interamericanas, levem em conta tanto as normas nacionais como as internacionais, que podem fazer com que a interpretação mais favorável ao direito defendido seja escolhida. Portanto, independente de qual seja a origem da interpretação mais favorável ao indivíduo, os juízes regionais e nacionais devem utilizá-la (ALVARADO, 2013, p. 46).

Outrossim, cabe citar o chamado *controle de convencionalidade*, o qual se trata de um mecanismo de harmonização ou adequação que permite que os intérpretes estudem a compatibilidade de uma norma nacional com as disposições interamericanas, com base nos arts. 1.1, 2 e 29 da Convenção; o que, repisa-se, demonstra sobremaneira não se tratar de uma imposição do direito internacional sobre o direito nacional, senão um processo de harmonização, cujo objetivo é assegurar a interpretação mais favorável à vítima.

Em que pese isso, uma ressalva se faz necessária para afirmar a não ignorância das limitações deste novo espaço. Ferreira (2013, p. 190-110), tratando do tema, remete aos desafios lançados pela autora francesa Delmas-Marty (2003) para o alcance de um “Direito mundial pluralista”, dentre os quais se destacam a particularidade cultural de cada Estado, a hegemonia econômica e jurídica da arena global; o que o Ferreira (2013) chama de “uso abusivo” do instituto da “reserva” para a ratificação de tratados por parte de certos Estados, uma aparente desordem e abertura na profusão de normas, e um déficit democrático<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Delmas-Marty explica que, em relação aos Estados que compõem a ONU, menos da metade possui eleições periódicas e um mínimo de direitos civis. Além disso, em relação às instituições em escala mundial, ONGs e instituições privadas decorrentes da internacionalização dos mercados exercem influências pouco claras no processo de tomada de decisões das organizações internacionais (DELMAS-MARTY, Mireille. *Três desafios para um direito mundial*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003).

#### 4.2 REGULAÇÃO MULTINÍVEL: DEFININDO O FEDERALISMO MULTINÍVEL

A luta dos direitos humanos sempre foi e é a de compreender e reconhecer o outro – não apenas visando convencê-lo pelo viés comunicativo, mas efetivamente ouvi-lo, pois é do sofrimento humano concreto que nascem os direitos produtores de obrigações voltadas ao desenvolvimento da vida de cada sujeito da comunidade<sup>37</sup>. Trata-se de, segundo Joaquín Herrera Flores, pensar os direitos humanos como “meios discursivos, expressivos e normativos que pugnam por reinserir os seres humanos no circuito de reprodução e manutenção da vida, permitindo-lhes abrir espaços de luta e de reivindicação” (2009, p. 163).

Assim, como visto, a nova etapa do constitucionalismo brasileiro insere-se no contexto dos movimentos inaugurados no pós-Segunda Guerra, “em reação às consequências que a visão então predominante e excessivamente formal do direito da Constituição sustentou” (FACHIN, 2021a, p. RB-11). O marco desse projeto internacional protetivo foi a Declaração Universal de 1948, a qual se irradiou para diversos outros instrumentos normativos na seara internacional, criando uma rede complexa de proteção dos direitos humanos em várias instâncias globais e regionais (FACHIN, 2021b, p. RB-8.2). Com essa mudança, inaugurou-se um paradigma mais aberto e permeável do direito constitucional, marcado, nos termos de Melina Fachin, “por normas porosas com alto teor axiológico que se irradiam para todo o campo jurídico com força expansiva” (2021a, p. RB-11.1).

Diante disso, a nova paisagem constitucional e internacional demanda uma visão não segmentada dos direitos humanos, cuja complementariedade dialética permite o melhor resguardo dos direitos. Como esclarece Flávia Piovesan (2011, p. 208), a indivisibilidade dos direitos humanos se justifica, pois, “a garantia dos direitos civis e políticos é condição para a observância dos direitos sociais, econômicos e culturais e vice-versa. Quando um deles é violado, os demais também o são” (PIOVESAN, 2011, p. 209).

É sob essa ótica que o federalismo brasileiro deve ser lido, pois, apesar de sua origem e fundamento oligárquicos, a Constituição de 1988 permitiu uma renovação das estruturas federais pautada na cooperação federativa e na superação das desigualdades

---

<sup>37</sup> Adota-se a perspectiva de Joaquín Herrera Flores (2009), que propõe uma visão *complexa* dos direitos humanos, por meio da qual nega-se a existência de um único centro e se aposta numa situação focada na(s) periferia(s), o que permite enxergar o mundo como um conjunto de relações que atam os sujeitos que nele vivem, porquanto que a pluralidade das periferias supõe a realidade e a presença de múltiplas vozes, todas com o mesmo direito de se expressar. Pressupõe, portanto, o diálogo e a convivência.

regionais (BERCOVICI, 2003). O federalismo torna-se, por conseguinte, um instrumento não para simplesmente distribuir poder político, mas para permitir que o Estado possa comprometer-se a alcançar o bem comum e a satisfação dos direitos fundamentais. Ou seja, como destaca Paola Alvarado (2013, p. 85), as normas expostas em prol do saneamento básico, dentre tantas outras que poderiam ser mencionadas, devem ser lidas em conjunto não só porque perseguem o mesmo objetivo, mas porque suas articulações resultam eficazes. Eis, de forma semelhante, o objeto do “transfederalismo”, proposto por José Arthur Macedo (2018; 2022), que aspira compreender a dinâmica federativa e como interpretar as situações nas quais os direitos não se restringem ao seu âmbito territorial de validade. Assim se constitui uma identidade constitucional: em que os conflitos sobre o conceito de direitos e sua extensão são dinâmicos, transbordando os limites postos e pressupostos, reconfigurando nossa compreensão sobre democracia constitucional e de federação (MACEDO, 2022, p. 395).

Afirmar que competência é poder deriva da ideia de que o próprio regime constitucional de competências é fruto da disputa entre grupos sociais representados nas assembleias constituintes e, após a promulgação da Constituição, da disputa para a interpretação dos seus dispositivos (MACEDO, 2018, p. 146). Portanto, as lutas políticas se dão em uma sociedade aberta de intérpretes da Constituição, na qual afirmam suas identidades políticas em cada decisão judicial e em cada lei ou ato legislativo promulgado (MACEDO, 2018, p. 147). É inviável, dessa forma, compreender de forma estática o regime constitucional de repartição de competências, pois elas estão sendo construídas e constituídas todos os dias nas disputas políticas (MACEDO, 2018, p. 154). De igual forma, a Federação não é constituída de regras fixas, mas sim por um processo marcado por constantes estabilizações e desestabilizações, na busca de afirmar a legitimidade política e a democracia (BERCOVICI, 2003).

Diversos atores sociais disputam na esfera pública distintas visões sobre o que é uma vida boa. São necessárias novas e melhores técnicas jurídicas de regulação de tais políticas que estejam voltadas não só para a sua implementação eficiente, mas também para sua concepção e gestão democrática (MACEDO, 2018, p. 174). Surge disso a proposta do Federalismo Multinível, resultado da junção de ambas às óticas expostas – do Constitucionalismo Multinível como metódica para compreensão do novo espaço internacional composto por vários níveis que atuam em defesa do ser humano, e do transfederalismo enquanto instrumento de reflexão sobre a dinâmica federativa e as relações de poder dentro dela. Conceitua-se por Federalismo Multinível um parâmetro metodológico

para analisar as formas de concretização dos diversos âmbitos de proteção em que se desdobram os direitos humanos dentro de um Estado Constitucional cooperativo, no qual disputas por competência tornam-se, muitas vezes, disputas sobre interpretações divergentes a respeito dos direitos humanos (MACEDO, 2018).

Com base nesse conceito, a ampliação da proteção aos direitos humanos, entendidos como uma unidade indivisível, interdependente e interrelacionada, faz com que a distinção entre competências materiais e normativas se enfraqueça, pois, consoante Macedo (2018, p. 159), haverá possíveis conflitos, não só com outros direitos fundamentais, mas também com o arranjo institucional, especialmente a repartição de competências. Preciso, pois, que a leitura dos artigos 23 e 24 seja feita sistematicamente visando conjugá-los de forma a reforçar os direitos por eles protegidos e não as áreas de competências dos entes federados (MACEDO, 2018, p. 159). Especificamente, é necessário reler o art. 23, I, pois todos os entes da federação estão comprometidos com os direitos fundamentais, o que, conseqüentemente, “pode provocar uma ampliação ou uma restrição da esfera de exercício da competência do ente federado, diante da maior ou da menor proteção ao direito fundamental em debate” (MACEDO, 2018, p. 159).

Nesse sentido, o artigo 3º da Constituição, em rol não taxativo, elencou os objetivos fundamentais a serem perseguidos pelas República: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização, bem como redução das desigualdades regionais; e, por fim, a promoção do bem de todos sem qualquer espécie de preconceitos ou formas de discriminação. É intitulada por parte da doutrina como uma “cláusula transformadora”, ao explicitar o contraste entre a realidade social injusta e a necessidade de eliminá-la. Assim, nos termos de Bercovici, “impedem que a Constituição considerasse realizado o que ainda está por se realizar, implicando na obrigação do Estado em promover a transformação da estrutura econômico-social” (2016, on-line).

Para os fins deste trabalho, destacam-se a garantia do desenvolvimento nacional e redução das desigualdades regionais, uma vez que “o processo de desenvolvimento, que é desigual e combinado, no caso brasileiro, é agravado pela ‘herança regional’, determinada pela nossa evolução histórica” (BERCOVICI, 2003). Trata-se do que Bercovici denominou de “Questão Regional”, enquanto uma questão ligada diretamente ao Estado brasileiro pois, além de envolver aspectos concernentes ao federalismo, sua resolução passa por conflitos políticos. Ou seja, solucionar a “Questão Regional” demanda decisões e ações políticas que levarão a formação de um projeto nacional de desenvolvimento. Diante disso, é pertinente a

consideração de que “todo problema nacional tem reflexos e condicionantes regionais, que exigem soluções diferenciadas”. Isso porque, a globalização econômica produziu o que Bercovini denomina de “integração econômica”, a qual, entretanto, não promoveu a homogeneização social, de modo que as desigualdades regionais permanecem se expressando fortemente nos indicadores sociais, como visto no capítulo 2.

O objetivo do desenvolvimento regional é a elevação das condições sociais de vida e a redução das diferenças nas oportunidades econômicas e sociais entre os habitantes do território brasileiro, não meramente o crescimento do PIB. É nesse contexto que a delimitação entre direitos civis e políticos, e econômicos sociais e culturais mostra-se imprecisa, pois, como exposto acima, ela muitas vezes impede a concretização do direito humano. Relembro, porém, que a nova era do constitucionalismo, marcado pela Constituição de 1988, restaurou o federalismo cooperativo, permitindo que o fundamento das políticas nacionais de desenvolvimento seja a igualação das condições sociais de vida (BERCOVICI, 2003).

Dentro da lógica do Federalismo Multinível, defende-se o afastamento da visão de desenvolvimento meramente nacional – em outros termos, do “viés aquinhoado restrito à esfera economicista estatal” (FACHIN, 2021a, p. RB-11.1), para aproximá-lo de um processo de expansão das liberdades humanas, enquadrando-o no rol dos direitos humanos. Nessa lógica, o federalismo é enxergado como instrumento para que a União e os entes federados orientem o exercício das suas competências no sentido da igualação das condições sociais por meio de serviços públicos essenciais (BERCOVICI, 2003). Paulo Bonavides (2007, p. 364) destaca que a “Constituição mesma possui a chave institucional da reorganização federativa”, sendo o art. 3º do texto constitucional claro na sua preocupação em promover o desenvolvimento equilibrado e diminuir as disparidades regionais.

Atualizar a interpretação desse artigo nos permite enxergá-lo, portanto, como um processo de múltiplas e complexas dimensões – de cunho econômico, social e político – que dão conta das diversas necessidades humanas. A partir do desenvolvimento<sup>38</sup>, extrai-se um conjunto mínimo indivisível de direitos que constituiriam garantia humana universal mínima, atendendo, assim, aos demais objetivos enunciados<sup>39</sup>. Ainda, o artigo funciona

---

<sup>38</sup> Explica Melina Fachin que a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, de 1986, que consolida a significativa mudança de foco com o *human rights approach* do desenvolvimento. A partir de então se inaugura uma nova era na qual as noções de direitos humanos e desenvolvimento tornam-se frequentemente próximas e conjuntas (FACHIN, 2021a).

<sup>39</sup> Poderíamos nos referir à ideia do mínimo existencial. Ingo Sarlet e Carolina Zockun apontam que a referida teoria é fundada na percepção de que o princípio da dignidade humana implica também na garantia da

como um parâmetro essencial para a interpretação e concretização da Constituição, vez que representa um marco para o desenvolvimento do Estado. Logo, todas as atividades do Estado brasileiro, incluindo as políticas públicas, normas infraconstitucionais e decisões judiciais, devem se conformar ao programa inscrito no texto constitucional<sup>40</sup>, vez que a simples determinação dos objetivos da República não produz resultados concretos.

Nessa ótica aproximada dos direitos humanos, conforme Melina Fachin (2021a, p. RB-11.2), os anseios econômicos cedem espaço às necessidades humanas e, justamente por isso, o equilíbrio das economias implica que o Estado assuma funções complexas no domínio da promoção do desenvolvimento econômico. Adotar o Federalismo Multinível, portanto, conclama a aproximação e interdependência entre as classes de direitos civis e políticos e direitos econômicos, sociais e culturais, vez que “à luz do desenvolvimento integral dos seres humanos, o gozo de uma categoria de direitos e liberdades fundamentais não pode justificar a negação de outros” (FACHIN, 2021a, p. RB-11.2).

#### 4.3 APLICANDO O FEDERALISMO MULTINÍVEL AO DIREITO HUMANO AO SANEAMENTO BÁSICO

Como ressaltado por Macedo (2018, p. 146), grande parte das disputas políticas contemporâneas se trata de disputas por direitos, em que concorrem interpretações sobre o que devem ser os direitos e qual a extensão da sua proteção. Essa ideia é adotada no conceito acima exposto sobre Federalismo Multinível e, neste último tópico, nos ajudará a responder se a regulação multinível pode fortalecer o direito ao saneamento. Um ponto de partida para responder isso é apelar para uma “mente geográfica” (MASSEY, 2017, p. 37), vez que ela nos permite visualizar as geometrias do poder através das quais o mundo é construído e as geometrias de poder mais igualitárias através das quais poderia ser reconstruído.

Sob essa perspectiva, temos que, no setor da água, existe um fator social fortemente associado à sua disponibilização. Nesse sentido, as Nações Unidas (PNUD, 2006, p. 2) reconhecem que a “crise hídrica” mundial está muito mais relacionada às questões de poder,

---

manutenção de um “mínimo de segurança social necessário à manutenção da pessoa humana usufruto de seus direitos enquanto cidadã”<sup>39</sup> (SARLET, Ingo Wolfgang; ZOCKUN, Carolina Zancaner. *Notas sobre o mínimo existencial e sua interpretação pelo STF no âmbito do controle judicial das políticas públicas com base nos direitos sociais*. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 3, n. 2, p. 115-141, maio/ago. 2016).

<sup>40</sup> Isso se justifica, pois, como exposto no primeiro capítulo, a essência da norma constitucional reside na sua pretensão de eficácia da Constituição, que busca ordenar e conformar a realidade: na medida que em ela logra êxito em realizar essa pretensão, ela adquire força normativa.

desigualdade social e pobreza do que a uma questão de disponibilidade do recurso. Exemplo claro disso é que, no Brasil, em 2019, os conflitos envolvendo água superaram em número os conflitos fundiários, os quais afetaram 279.172 pessoas<sup>41</sup>. Isso significa que, apesar de vivermos em um mundo complexo, conforme exposto no tópico 3.1., ainda utilizamos, nos termos de Macedo, “a imagem de direitos que são exercidos até onde vai a cerca de um vizinho, como se ainda vivêssemos em fazendas demarcadas por cercas e rios, ou em pequenas cidades do início do século XX” (2022, p. 394).

Contudo, referida lógica não poderia estar mais equivocada, porquanto, atualmente, metade da população brasileira vive em extensas áreas urbanas constituídas por vários municípios, o que, segundo o IBGE, significa em torno de 80 milhões de pessoas (IBGE, 2016, p. 8). Conflitos acerca da distribuição da água e seu tratamento são mais evidentes nessas localidades, pois, nelas, sistemas, estruturas e serviços de saneamento tendem a ser compartilhados, sendo que as desigualdades sociais produzem maneiras distintas de experienciar as cidades. Logo, tratar sobre saneamento básico no Brasil demanda reconhecer que sua ineficácia vulnerabiliza e impacta sobremaneira a qualidade de vida de sujeitos que são incluídos precariamente nos processos de planejamento urbano. Por isso a importância compreender quem são os sujeitos majoritariamente vulnerabilizados por essas assimetrias de políticas públicas de saneamento básico<sup>42</sup>.

Essa análise demandaria que as regiões mais bem servidas de saneamento básico, por exemplo, fossem as últimas a serem contempladas com investimentos massivos. Contudo, verifica-se justamente o oposto e o que se observa é que os investimentos tendem a chegar aonde são rentáveis e não onde é preciso (FAVARETO, 2020, on-line). Nesse sentido, as coordenadoras nacionais do Movimento dos Atingidos e Atingidas por Barragens Galeb, Calisto e Maso (2020, on-line) indicam que o fracionamento da gestão das águas em diversos segmentos comerciais, como fornecedores, compradoras, seguradoras,

---

<sup>41</sup> Em 2019, houve recorde em disputas por terra, tendo sido contabilizadas 1.254 ocorrências, a falta de acesso à água potável ou a iminência da falta estiveram no cerne dos conflitos, fazendo-se presentes em 489 deles. O índice foi 77% superior ao de 2018 (276). A CPT observa que as lutas em torno da água afetaram 279.172 pessoas, pertencentes a 69.793 famílias. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2020-04/pais-registrou-1833-conflitos-no-campo-em-2019-mostra-relatorio>>. Acesso em: 03 abr. 2022.

<sup>42</sup> Há uma significativa desigualdade no que diz respeito à cobertura de serviços de saneamento básico segundo critérios de cor/raça e etnia. Segundo dados do IBGE, cerca de 42,8% da população sem esgotamento sanitário por rede coletora e pluvial é negra, assim como estes também representam 17,9% dos que não têm abastecimento de água por rede geral (IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2018. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?edicao=24437&t=resultados>>. Acesso em: 20 abr. 2022.

financiadores, possibilita maiores e mais velozes lucros a eles à custa das tarifas pagas pela população, *sem* que o acesso de fato ocorra onde é necessário (RIBEIRO, 2020, on-line).

O problema, dessa forma, não é o lucro; mas o lucro a custo da vida (RIBEIRO, 2020, on-line). É neste cenário que se torna pertinente a formulação de Canotilho de que “o problema do constitucionalismo global se reconduz à regulação de outras dinâmicas sociais relacionadas com a digitalização, a privatização e a rede global” (2008, p. 286). Logo, um dos principais desafios contemporâneos dos direitos humanos é enfrentar a proteção internacional dos direitos humanos<sup>43</sup> em face dos dilemas da globalização econômica<sup>44</sup>. Dentre esses dilemas, destaca-se a intensificação das políticas neoliberais pautadas nos ideais do livre mercado<sup>45</sup> e que influíram, sobretudo, nos direitos econômicos e sociais.

Como explica Bercovici (2003), todos esses fatores trouxeram novos problemas para o federalismo cooperativo e fizeram com que o papel do Estado na economia fosse cada vez mais contestado, o que dificulta a elaboração de políticas de desenvolvimento regional e a manutenção do pacto federativo pautado na cooperação. Isso porque, apesar da nova concepção contemporânea dos direitos humanos e de seus efeitos no ordenamento jurídico interno, como exposto no tópico supra, permanece existente uma visão parcial de direitos, que os dicotomiza em categorias jurídicas, separando, de um lado, os direitos civis e políticos e, de outro, os direitos econômicos, sociais e culturais<sup>46</sup>.

Explica Melina Fachin (2021b, p. RB-8.2) que esse padrão fragmentário prevalece tanto nos documentos do plano global, quanto dos sistemas regionais e locais. No plano constitucional dos direitos humanos, em que pese avanços na Constituição de 1988 sobre a inclusão dos direitos sociais como fundamentais, sua limitação interpretativa gera consequências práticas na realização desses direitos. A visão de que tais direitos reclamam

---

<sup>43</sup> Entretanto, destaca-se a impossibilidade de reduzir a relação entre os direitos humanos e o processo de globalização apenas como negativa, vez que ambos estão profundamente imbrincados (FACHIN, 2021b).

<sup>44</sup> Boaventura de Sousa Santos, sobre as globalizações, afirma que: “Aquilo que habitualmente designamos por globalização são, de facto, conjuntos diferenciados de relações sociais; diferentes conjuntos de relações sociais dão origem a diferentes fenômenos de globalização. Nestes termos, não existe estritamente uma identidade única chamada globalização; existem, em vez disso, globalizações” (SANTOS, Boaventura de Sousa. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. *In*: BALDI, César Augusto. Direitos humanos na sociedade cosmopolita. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 244).

<sup>45</sup> Explica Melina Fachin que esse modelo de globalização econômica conduz à priorização dos interesses de mercado em face das necessidades humanas e tem arraigado ainda mais o fosso das desigualdades sociais e de renda, aprofundando o cenário de exclusão social pautado na minoração da importância dos direitos de fruição do bem-estar social.

<sup>46</sup> Expressão mais conhecida dessa desarmonia é a adoção, no plano global, dos Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Melina Fachin expõe que, enquanto ao segundo se conferiu tutela reforçada com a obrigação de respeito e realização imediata por parte dos Estados, ao segundo conferiu-se uma “tutela fraca da realização progressiva”, ou seja, cabe ao Estado realizá-las ao longo do tempo à medida que os recursos estiverem disponíveis (FACHIN, 2021a).

políticas e ações públicas com impactos orçamentários, de modo que não seria exigível de forma imediata dos Estados, fortalece um modelo econômico produtor de desigualdades sociais extremas<sup>47</sup>.

O limite da reserva do possível, ou seja, o argumento jurídico que atesta a falta de recursos para a concretização dos direitos sociais<sup>48</sup>, permanece sendo um dos maiores entraves para a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais, sendo corriqueiramente atrelado à ideia de que os Tribunais não possuem legitimidade para definir o conteúdo e o alcance do impacto orçamentário das políticas públicas. Como explica Marcelo Neves (1996), o Estado é bloqueado pelos interesses privados, o que gera uma inefetividade do direito estatal e compromete o equilíbrio federativo.

Portanto, o primeiro passo para aplicar o Federalismo Multinível no saneamento básico é interpretar o rol federal de direitos fundamentais como um “ piso mínimo”, passível de acréscimo e complementação pelos demais entes subnacionais e instâncias internacionais. Evita-se, desse modo, problemas de coordenação da ação coletiva, como quando os entes da federação, ao competirem entre si, passam a promover resultados que podem ser piores para todos ou, pelo menos, para a maioria dos entes (MACEDO, 2022, p. 400).

Nesse contexto, considerando a densidade e solidez das normas que consagram o direito humano à água e ao saneamento básico, remanesce a necessidade de se renovar o papel dos intérpretes, sobretudo do Poder Judiciário<sup>49</sup>, para que proceda ao controle de

---

<sup>47</sup> Sobre o tema, leciona Flávia Piovesan: “Cabe realçar que tanto os direitos sociais como os direitos civis e políticos demandam do Estado prestações positivas e negativas, sendo equivocada e simplista a visão de que os direitos sociais só demandariam prestações positivas, enquanto os direitos civis e políticos demandariam prestações negativas, ou a mera abstenção estatal. A título de exemplo, cabe indagar qual o custo do aparato de segurança mediante o qual se asseguram direitos civis clássicos, como o direito à liberdade e o direito à propriedade ou, ainda, qual o custo do aparato eleitoral que viabiliza os direitos políticos, ou do aparato de justiça que garante o direito de acesso ao Judiciário. Isto é, os direitos civis e políticos não se restringem a demandar a mera omissão estatal, já que sua implementação requer políticas públicas direcionadas, que contemplam também um custo” (PIOVESAN, 2010, p. 708).

<sup>48</sup> Para mais, ver: SARLET, Ingo Wolfgang, FIGUEIREDO, M. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde. *Revista Brasileira De Direitos Fundamentais & Justiça*, 1(1), 171-213. <https://doi.org/10.30899/dfj.v1i1.590>. SCHIER, Paulo Ricardo; SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Direitos sociais, reserva do possível e o mínimo existencial: a aporia do meio adequado de satisfação. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 18, n. 74, p. 67-96, out./dez. 2018.

<sup>49</sup> Christine Peter da Silva propõe que somente por meio de um processo aberto, complexo e dinâmico de comparação dialógica entre ordenamentos jurídicos é possível a construção de um aporte legitimador para a utilização de precedentes estrangeiros como elementos da construção de sentido concreto para os direitos fundamentais (PETER DA SILVA, Christine Oliveira. *Transjusfundamentalidade: Diálogos Judiciais transnacionais sobre direitos fundamentais*. Orientador: Gilmar Ferreira Mendes. 2013. 276. Tese (Doutorado) – Pós-Graduação em Direito, Estado e Constituição, Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2013).

convencionalidade dos atos estatais correlatos ao tema e a aplicação do método hermenêutico do diálogo das Cortes<sup>50</sup>.

Relembre-se que o núcleo dessa nova ordem é a concepção do Estado como meio voltado à proteção das pessoas, que ocupam lugar central no sistema jurídico. O controle judicial de políticas públicas adquire, nesse sentido, papel importante, vez que o art. 3º reivindica políticas públicas para a concretização do programa constitucional nele disposto. Sem pretensões de esgotar o tema, entende-se que, no Estado Constitucional, não há supervalorização de um ou outro órgão de poder, de modo que se busca um modelo de legitimação dinâmica e compartilhada entre as instâncias de poder do Legislativo, Judiciário e Executivo<sup>51</sup>.

A atuação do Estado, assim, torna-se juridicamente vinculada às prioridades constitucionais e à dignidade da pessoa humana. Parte-se, portanto, da concepção de que todos os direitos custam e demandam obrigações positivas e negativas que geram impactos orçamentários. Essa ideia é resguardada pela Constituição de 1988, pois, sendo uma constituição dirigente, catalogou os direitos sociais como fundamentais e investiu no estabelecimento de um programa constitucional com aspirações programáticas, independentemente da agenda do governo<sup>52</sup>.

Em segundo lugar, conforme as ponderações de Pernice (2015), devemos enxergar e explicar a tutela multinível a partir da perspectiva do cidadão, fortalecendo a ideia de legitimidade democrática, a qual, nesse contexto, é entendida como enraizada na vontade das pessoas que concordaram com uma determinada Carta de Direitos (NETO, 2021, p. 11). Macedo (2022, p. 400) destaca que essa concepção está em consonância com o ideal de

---

<sup>50</sup> Como exposto no tópico 3.2., a primeira técnica é extraída da exegese do Pacto de San José da Costa Rica e da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, ambos de 1969, e consiste no exame, pelo magistrado, da compatibilidade entre as normas internacionais e as internas do Estado, sendo que estes últimos, por sua vez, poderão ser derogados ou reinterpretados (NETO, 2021, p. 23). O diálogo entre Cortes, por sua vez, acarretará na interpretação das normas convencionais sobre direitos humanos, em que deverá ser observada a jurisprudência dos Tribunais internacionais a respeito do tema.

<sup>51</sup> A despeito das controvérsias, não adotamos a perspectiva de que o STF seja ativista. Ao contrário, parto de uma perspectiva dialógica e não excludente na qual o controle de constitucionalidade é visto como um eficiente meio para a promoção de um diálogo institucional entre os Poderes, apto a produzir uma decisão epistemicamente mais democrática. Para mais, ver: GODOY, Miguel Gualano de. *Constitucionalismo e Democracia: uma leitura a partir de Carlos Santiago Nino e Roberto Gargarella*. 2011. 109 folha. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011. MENDES, Conrado Hübner. *Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação*. 2008. 207 folha. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

<sup>52</sup> Segundo Bercovi (2003), enquanto instrumento de transformação social, a ideologia constitucional não é neutra, é política e vincula o intérprete. Os princípios constitucionais fundamentais, dispostos no art. 3º, são, dessa forma, a expressão das opções ideológicas essenciais sobre as finalidades sociais e econômicas do Estado, cuja realização é obrigatória para os órgãos e agentes estatais e para a sociedade.

igualdade republicana, que exige o combate às desigualdades e a promoção da inclusão (arts. 3º e 5º, *caput*, CRFB/88), bem como proíbe preferências e discriminações de brasileiros entre si promovidas pelos entes de federação (art. 19, III, CRFB/88).

Na prática, isso se manifestaria de duas formas: nas obrigações individuais e estatais para garantia e efetivação do direito humano ao saneamento básico. De um lado, o saneamento adequado é, em grande parte, uma questão de responsabilidade individual: os indivíduos investem em banheiros e latrinas, pagam tarifas regulares de esgoto, limpam e mantêm os banheiros e praticam o saneamento adequado (WINKLER, 2016, p. 1406). De outro, como explicado, os Estados têm um papel significativo a desempenharem na criação de um ambiente que permita aos indivíduos praticar o saneamento adequado.

Nos termos do capítulo 3 do Comentário Geral n. 15 de 2002 da ONU, as obrigações estatais decorrentes do direito humano à água podem, assim, serem divididas de forma tríplice em: obrigação de observar, obrigação de proteger e obrigação de cumprir (STRAKOS, 2016, p. 148). A obrigação de observar exige que o Estado se abstenha de intervir de forma direta ou indireta no gozo do direito pelo cidadão. A obrigação de proteger requer que o Estado impeça que terceiros – indivíduos, grupos, corporações e outras entidades – intervenham no gozo do direito. Por fim, a obrigação de cumprir trata-se de obrigação positiva, pela qual o Estado deve implementar as medidas necessárias para que os indivíduos e comunidades possam usufruir do direito (STRAKOS, 2016, p. 149).

Assim, seja por meio do direito ao desenvolvimento, do direito à água, à vida, ao meio ambiental sustentável, buscam-se processos sociais, econômicos, culturais e políticos com vistas à possibilidade de os indivíduos usufruírem de padrões mínimos que lhes garantam o incremento do bem-estar. Por um lado, não basta ter Constituição, é preciso estar em Constituição, é preciso concretizá-la (BERCOVICI, 2003). Ocorre que a inobservância e o desrespeito à Constituição são, para Bercovici (2003), intencionais, produzindo uma “concretização desconstitucionalizante”, vez que a efetividade constitucional contraria setores política e economicamente poderosos<sup>53</sup>. Diante disso, o núcleo da Constituição e seu ideal cooperativo é constantemente ignorado e violado pelos órgãos estatais.

Destaca-se que o federalismo cooperativo, em si, não traz nada de novo com a expressão cooperação, pois a própria concepção de federalismo pressupõe uma colaboração mútua entre os níveis de governo. O que muda com ele é o que se entende por cooperação, que deixa de ser uma colaboração mínima para passar a ser uma atuação conjunta dos entes,

---

<sup>53</sup> Cf. NEVES, Marcelo. *Constitucionalização Simbólica*. São Paulo: Acadêmica, 1994.

conforme dispõe o art. 23 do texto constitucional. A cooperação parte do pressuposto de que existe uma estreita interdependência em inúmeras matérias de interesse comum a todos os entes federativos, o que dificulta a atribuição exclusiva ou determinante a apenas um ente.

É o caso do saneamento. Segundo Bercovici (2003), existem dois momentos da decisão na cooperação: o primeiro ocorre a nível federal, quando se determina, conjuntamente, as medidas a serem adotadas, uniformizando-se a atuação de todos os poderes estatais competentes em determinada matéria; o segundo ocorre em nível estadual ou regional, quando cada ente federado adapta a decisão tomada em conjunto às suas características e necessidades<sup>54</sup>.

É nesse cenário de tensões do federalismo contemporâneo, em que há, de um lado, uma demanda para atuação uniformizada e harmônica dos entes federados, e, de outro, o pluralismo federal que exige a consideração das realidades locais, que se situa a proposta de Federalismo Multinível. Deve, assim, haver uma colaboração e atuação conjunta das diversas instâncias federais, vez que a cooperação busca resultados unitários e uniformizadores sem esvaziar os poderes e competência dos entes federados em relação à União.

Ocorre que conseguir a cooperação entre União e demais entes federados, equilibrando a descentralização federal com os imperativos da integração econômica nacional, é o desafio do federalismo hoje. Com a Lei 14.026/2020, abundam exemplos que demonstram a falta de cooperação. A título ilustrativo, mencionarei exemplos acerca da dificuldade de adaptação das empresas estatais à nova realidade imposta pelo novo marco legal. No segundo capítulo, abordei a ADI 6.882 (STF, 2013, on-line), que, a despeito de ter sido considerada constitucional pelo STF, é exemplificativo no que se refere à falta de cooperação entre os entes federativos. Rememora-se que, na ocasião, foi apontado que a nova lei desrespeitava os interesses locais e regionais, vez que a União, ao editar a lei federal e determinar o método pelo qual a exploração dos serviços de saneamento ocorrerá, não considerou as realidades e particularidades de cada município.

Ainda sobre a autonomia municipal, as Estatais mencionaram que a lei impõe uma "privatização forçada" dos serviços públicos municipais de saneamento, em razão da exigência de regime de concessão e conseqüente abertura aos entes privados para a

---

<sup>54</sup> Ressalta-se, contudo, que a unidade de atuação, que representaria a "homogeneização social" (BERCOVICI, 2003), não significa centralização. O primeiro se baseia na cooperação, vez que objetiva a redução das desigualdades regionais em favor de uma progressiva igualação das condições sociais de vida no território nacional. O segundo, por sua vez, representa a concentração de poderes na esfera federal, que não tem nada, a princípio, de necessariamente bom ou ruim.

prestação do serviço. Entretanto, o maior argumento que representaria violação ao pacto federativo e já enfrentado neste trabalho diz respeito às normas de referência da ANA, que suprimiriam a competência normatizadora e organizadora dos Municípios quanto aos serviços públicos de saneamento básico. Afirma-se que os Municípios, por conta do interesse local, teriam maior capacidade para editar normas quanto à regulamentação dos serviços de saneamento.

A situação se agrava em razão da vedação ao acesso aos recursos públicos federais pelas entidades reguladoras e fiscalizadoras que não aderirem às normas de referência, coagindo os municípios à adesão. Ainda, em um aspecto democrático, as Estatais questionaram a ausência de transparência na formulação da Lei, de modo que instaurou uma nova engenharia constitucional-institucional sem a devida participação popular.

Um segundo exemplo que demonstra conflito entre entes subnacionais e a União é referente ao prazo estabelecido no Decreto nº 10.710/2021, para que as Estatais comprovassem suas capacidades econômico-financeiras para atingirem a universalização até 31/03/2022, a fim de manter os contratos vigentes. As empresas impetraram dispositivos do decreto por meio do Mandado de Segurança 38226, com pedido liminar, alegando que a morosidade do Poder Executivo em promulgar o decreto com a metodologia necessária a demonstrar tal capacidade econômico-financeira prejudicou a organização das Estatais para cumprimento da determinação. Em contrapartida, a União argumentou, com base em Nota Técnica elaborada pela ANA, a viabilidade do prazo definido no decreto

A liminar foi negada pelo relator ministro Barroso, sob o fundamento de que, embora tenha havido atraso na edição do decreto regulamentar, o acolhimento do pedido liminar dependeria da constatação de que o prazo de 7 (sete) meses concedido às empresas prestadoras no Decreto nº 10.710/2021 é manifestamente insuficiente para a realização das obrigações nele previstas, sendo o Supremo Tribunal Federal carente de expertise para alcançar essa conclusão. Apesar deste argumento, o prazo para comprovação da capacidade expirou e, conforme resultados divulgados pela ANA (2022, on-line), pouco menos da metade dos municípios brasileiros, o que significa 2.766 (49,6%) municípios, conseguiram comprovar a capacidade econômico-financeira<sup>55</sup>. Logo, segundo a lei nº 14.026/20, os

---

<sup>55</sup> Entretanto, isso não significa que os outros 2.802 municípios atuais que não conseguiram comprovar a capacidade econômico-financeira passarão a estar em situação irregular, pois, algumas Estatais já possuíam universalização prevista para antes de 2033.

contratos dessas Estatais deverão ser cassados e as operações licitadas<sup>56</sup>.

A ADI 6.882 e o MS 38.226 demonstram a dinâmica de poder mencionada ao longo deste trabalho: as disputas por competência tornam-se, cada vez mais, disputas sobre a distribuição de poder na sociedade e, principalmente, sobre interpretações divergentes a respeito dos direitos fundamentais. Em ambas as ações, os entes subnacionais, investidos dos seus interesses constitucionalmente resguardados, perderam no STF e demonstram um movimento de fortalecimento da União e da iniciativa privada<sup>57</sup>.

Explica Macedo (2018, p. 170) que atuação do STF pode implicar o uso de técnicas processuais que estimulem a atuação de órgãos que estejam inertes ou o fomento à cooperação de instituições; o que é coerente com a lógica do federalismo cooperativo. Porém, não foi isso que aconteceu nos casos analisados. Por exemplo, ao se respaldar em uma ausência de legitimidade da Corte para não conceder a liminar às Estatais, entende-se que o ministro Barroso renunciou à oportunidade de conferir a leitura da norma mais benéfica à concretização do direito humano ao saneamento. Isso porque, na lógica do federalismo cooperativo e, especificamente, da repartição de competência em matéria de saneamento, estamos diante de um sistema regulatório multinível, que exige do intérprete renovado esforço hermenêutico para harmonizar e tornar eficiente o exercício de tais competências (MOREIRA, CAGGIANO, GOMES, 2018, p. 112).

A razão disso é que a instalação de um sistema político multinível em uma nação promove a expansão da interdependência entre níveis de governo, intervindo nos vários níveis territoriais (ARRETCHE, 2010, p. 587). Um dos possíveis benefícios proporcionados pela estrutura governamental de vários níveis é que os governos subnacionais, devido à maior proximidade estabelecida com seus administrados e ao conhecimento de suas preferências e das condições de custos disponíveis em sua região, poderiam suprir em maior medida as deficiências dos indivíduos de suas jurisdições (ESTEVAN-LALEONA; FRUTOS-MADRAZO; MIGUEL-BILBAO, 2011, p. 349). Estudos sobre a relação entre

---

<sup>56</sup> Dentre essas empresas, temos as operações da Águas de Serra do Ramalho, na Bahia, da Caerd, em Rondônia, Copanor, em Minas Gerais (RITTNER, 2022, on-line).

<sup>57</sup> É possível mencionar outro prazo imposto pela lei às empresas para adaptação e que algumas não foram capazes de cumprir. Em 31/12/2021, sete companhias estaduais, quais sejam, a do Acre, Amazonas, Maranhão, Pará, Piauí, Tocantins e Roraima, não cumpriram o prazo para a entrega da documentação necessária e, desde então, estão sujeitos à abertura de processos de caducidade de seus contratos atuais (RITTNER, 2022, on-line).

proximidade e suprimento de necessidades deixam claro que o papel dos governos locais é relevante no sentido de propiciar serviços públicos<sup>58</sup>.

Assim, apesar da necessidade de articulação nacional, mostra-se infrutífero, ao menos no Brasil, que guarda proporções continentais, planejar e coordenar dinâmicas regionais de desenvolvimento desalinhadas com a realidade local. Reconhecendo isso, a Lei nº 13.089/2015, que trouxe a noção de governança interfederativa, insere como princípio a “observância das peculiaridades regionais e locais” (inciso, IV, art. 6º) e a “gestão democrática da cidade” (inciso V, art. 6º), evidenciando a preocupação em fortalecer o desenvolvimento endógeno. Logo, não se trata de preferir a centralização ou a descentralização, pois não essencializar o federalismo pressupõe, justamente, uma análise contextual, de acordo com a característica de cada política ou medida a ser implementada.

Exposto isso, finalizo o capítulo retomando às três perguntas feitas na primeira parte deste capítulo: é possível a universalização dos direitos humanos diante das desigualdades e das particularidades nacionais e regionais?; é razoável ou juridicamente racional pensar em uma abordagem universal ao saneamento e à ideia de universalização dentro do direito internacional dos direitos humanos?; a regulação subnacional e multinível pode fortalecer o direito ao saneamento? Apesar dos desafios, a resposta às três perguntas é afirmativa. Demanda, primeiro, pensar os direitos humanos de forma indissociável da economia e na harmonização entre ambos, com base na indivisibilidade dos direitos sociais, econômicos e culturais dos direitos civis e políticos. Ademais, pensar em uma abordagem universalizante ao saneamento básico é possível considerando-se as ideias de estatalidade aberta, diálogo jurisdicional e prevalência da dignidade humana. Por fim, é possível afirmarmos que a regulação subnacional e multinível fortalece o saneamento, pois nos dispositivos constitucionais, sobretudo na renovação dada às estruturas federais, encontram-se as bases para a transformação social e, sobretudo, a superação das desigualdades regionais.

---

<sup>58</sup> Cf. BLANCO GARCÍA, Á. D. *et al. Distribución de competencias tributarias y financiación local en América Latina: un análisis comparado*. Alcalá de Henares: IELAT, 2012. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4237315>>. Acesso em: 20 abr. 2022.

## 5 CONCLUSÃO

Neste trabalho, os Direitos Humanos foram interpretados como direitos sujeitos a processos dinâmicos que permitem a abertura, consolidação e garantia de espaços de luta, para a manifestação da dignidade humana (HERRERA FLORES, 2009, p. 163). Dentro desse espaço de luta, inserimos os conflitos para distribuição de poder para ler e interpretar as competências, as quais, na lógica do federalismo cooperativo, permitem que todos os entes atuem em conjunto para alcançar o bem comum e a satisfação dos direitos humanos mínimos.

Sob essa lógica, conjugo o conceito de Federalismo Multinível, o qual, aplicado ao saneamento básico, poderá se manifestar de duas formas: na primeira, expus a interpretação do federal de direitos fundamentais como um “piso mínimo”, passível de acréscimo e complementação pelos demais entes subnacionais e instâncias internacionais. Neste ponto, ressalto a importância do papel do Poder Judiciário que, tanto por meio da aplicação do art. 2º com o art. 29 da Convenção Americana de Direitos Humanos, quanto pelo controle de convencionalidade e do diálogo entre Cortes, poderá auxiliar na aplicação da norma mais favorável à pessoa.

Na segunda forma, da leitura da cláusula de abertura § 2º do art. 5º e da atualização interpretativa do art. 3º, ambos do texto constitucional, propus a emergência de um processo de indivisibilidade e interdependência entre os direitos econômico, social e político que produz um conjunto mínimo indivisível de direitos a atender as necessidades humanas. Neste contexto, o Estado, a despeito da sua agenda política, deve se comprometer com a promoção do desenvolvimento econômico, sem, contudo, deixar que as ambições econômicas sobrepujem os direitos humanos.

Por fim, analisei duas ações propostas por órgãos de entes subnacionais em face de dispositivos relacionados ao “novo marco regulatório”, cujas conclusões podem ser sintetizadas em três pontos: **a)** a justificativa para que a Lei nº 14.026/20 ampliasse o rol de competências da ANA foi a de que a experiência técnica na esfera federal poderia contribuir para o aperfeiçoamento da regulação do sistema de saneamento no Brasil e desconsiderou o argumento das Estatais de que, apesar de o saneamento básico ser competência dos três entes da federação, a titularidade do serviço é municipal, ante a necessidade de observância das peculiaridades locais a tornar o serviço mais eficiente; **b)** o Supremo Tribunal Federal esquivou-se, nas duas oportunidades, de enfrentar o tema sob a ótica do federalismo cooperativo, fortalecendo, em contrapartida, um discurso centralizador tradicionalmente

ligado a ele; c) as diferenciações e preferências entre centralização e descentralização não são relevantes ao se analisar as disputas políticas por poder, pois ambas podem, a depender do caso, permitir a melhor concretização de determinado direito. No caso do saneamento, defendeu-se que a descentralização é a opção que melhor se ajusta à sua concretização.

Posto isso, cabe ressaltar que o objetivo deste trabalho não foi esgotar as ponderações sobre o tema ou apresentar respostas a um assunto tão complexo como a universalização do saneamento básico. Intentei, ao contrário, trazer reflexões sobre o papel do Estado brasileiro na efetivação dos direitos humanos, em específico, do direito humano ao saneamento, com base numa extensa pesquisa bibliográfica, com aporte em jurisprudências, legislações e dados estatísticos. Apesar do caminho para superar os desafios para a melhor gestão da água ainda ser nebuloso, é preciso, antes de tudo, entendê-lo para melhor enfrentá-lo.

## REFERÊNCIAS

### Referências bibliográficas gerais

ABCON/SINDCON. *Panorama da Participação do Setor Privado no Saneamento*: 2019. Disponível em: <[https://abconsindcon.com.br/wp-content/uploads/2022/02/panorama\\_en\\_2019.pdf](https://abconsindcon.com.br/wp-content/uploads/2022/02/panorama_en_2019.pdf)>. Acesso em: 22 abr. 2022.

Água. *Instituto Trata Brasil*. Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/pt/saneamento/principais-estatisticas/no-brasil/agua>. Acesso em: 20 abr. 2022.

ALMEIDA, L. B. O. Globalização, constitucionalismo e os Poderes do Estado brasileiro. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, v. 55, n. 219, p. 237-261, jul./ set. 2018. Disponível em: <[http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/219/ril\\_v55\\_n219](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/219/ril_v55_n219)>.

ALVARADO, P. A. A. Más allá de la utopía: del diálogo interjudicial a la constitucionalización a la constitucionalización del derecho internacional. Tesis (Doctorado en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales) – Universidad Complutense de Madrid. Madrid. 30f. 2013.

América Latina tem água em abundância, mas falta saneamento. *Fiocruz*, 10 out. 2016. Saúde Amanhã. Disponível em: <<https://saudeamanha.fiocruz.br/america-latina-tem-agua-em-abundancia-mas-falta-saneamento/#.YmRYptrMLIV>>. Acesso em: 23 abr. 2022.

ARRETCHE, M. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? *Revista Dados*, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010. <https://doi.org/10.1590/s0011-52582010000300003>.

BARROSO, L. R. Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília a. 38 n. 153 jan./mar. 2002. pp. 255-270.

BERCOVICI, G. A política econômica entre a Constituição e os privilégios. *Conjur*, 28 fev. 2016. Estado da Economia. Disponível em: <[encurtador.com.br/dpqzC](http://encurtador.com.br/dpqzC)>. Acesso em: 22 abr. 2022.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 20ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

CALIXTO, A. J.; CARVALHO, L. C. Pluralismo Jurídico: uma nova perspectiva a respeito da relação entre os sistemas jurídicos internacional e interno. *In: Congresso Internacional de Direitos Humanos*. 2016. Campo Grande. *Anais...* Mato Grosso do Sul. Disponível em: <[https://cidhsite.files.wordpress.com/2017/05/ar\\_gt7\\_4.pdf](https://cidhsite.files.wordpress.com/2017/05/ar_gt7_4.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2022.

CAMATTA, A. F. A. *Saneamento básico no Brasil: desafios na universalização de seu acesso frente aos impasses econômicos e sociais que limitam a oferta dos serviços essenciais*. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) – Escola Superior Dom Helder Câmara. Belo Horizonte. 2014.

CARROZA, P. Constitutionalism's Post Modern Opening. *In*: LOUGHLIN, M; WALKER, N. *The Paradox of Constitutionalism*. New York: Oxford University Press, 2007, p. 169-187.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 2012, Rio de Janeiro. Disponível em: < [http://www.rio20.gov.br/sobre\\_a\\_rio\\_mais\\_20.html](http://www.rio20.gov.br/sobre_a_rio_mais_20.html)>. Acesso em: 22 abr. 2022.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1992, Rio de Janeiro. *Declaração do Rio de Janeiro*, Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/ea/a/szzGBPjxPqnTsHsnMSxFWPL/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 22 abr. 2022.

CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE ÁGUA E MEIO AMBIENTAL, 1992, Dublin. *Declaração de Dublin sobre Água e Desenvolvimento*. Disponível em: < [http://www.abcmac.org.br/files/downloads/declaracao\\_de\\_dublin\\_sobre\\_agua\\_e\\_desenvolvimento\\_sustentavel.pdf](http://www.abcmac.org.br/files/downloads/declaracao_de_dublin_sobre_agua_e_desenvolvimento_sustentavel.pdf)>. Acesso em: 22 abr. 2022.

CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE ÁGUA E MEIO AMBIENTE, 2001, Bonn. Disponível em: < <https://en.unesco.org/wwap>>. Acesso em: 22 abr. 2022.

COSTA, A. A.; BENVINDO, J. Z. A Quem Interesse o Controle Concentrado de Constitucionalidade? O Descompasso entre Teoria e Prática na Defesa dos Direitos Fundamentais. *Universidade de Brasília*, 2014. Doi: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2509541>. Disponível em: <[https://papers.ssrn.com/so13/papers.cfm?abstract\\_id=2509541](https://papers.ssrn.com/so13/papers.cfm?abstract_id=2509541)>. Acesso em: 30 ago. 2020.

DALLABRIDA, V. R. *Desenvolvimento e governança territorial: um ensaio preliminar sobre a necessidade da regulação no processo de gestão do desenvolvimento*. *Redes*, 15(3), 2010, 165-186.

DELMAS-MARTY, M. *Três desafios para um direito mundial*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

ESTEBAN-LALEONA, S.; FRUTOS-MADRAZO, P.; MIGUEL-BILBAO, M. C. A Review of the empirical literature about the relationship between fiscal decentralization and economic growth. *Economía, Sociedad y Territorio*, v. 11, n. 36, p. 349-381, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.org.mx/pdf/est/v11n36/v11n36a4.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2021.

FACHIN, M. G. O desenvolvimento humano como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil. pp. RB-11.1-RB-11.5. *In*: CLÈVE, C. M. (et al.). *Direito Constitucional brasileiro: Teoria da Constituição e Direitos Fundamentais*. Vol. I. 2ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

FACHIN, M. G. Globalização econômica e a fragmentação da proteção internacional dos direitos humanos. pp. RB-8.1-RB-8.6. *In*: CLÈVE, C. M. (et al.). *Direito Constitucional brasileiro: Teoria da Constituição e Direitos Fundamentais*. Vol. I. 2ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

FACHIN, M. G. Constitucionalismo Multinível: Diálogos e(m) Direitos Humanos. *Revista Ibérica do Direito*, Ano I, Vol. I, Núm. I, Jan/Abr 2020, p. 66 – 82.

FAVARETO, A. O Brasil na contramão, de novo. *Le Monde Diplomatique Brasil*, em 14 ago. 2020. Disponível em: < <https://diplomatie.org.br/lei-do-saneamento-e-as-desigualdades/>>. Acesso em: 5 abr. 2022.

FERNANDES, B. G. *Curso de Direito Constitucional*. 9ª ed. Salvador: JusPODIVM. 2017.

FERREIRA, S. L. A Constituição Reinventada pelas Crises: do Neoconstitucionalismo ao Constitucionalismo Internacionalizado. *Direito Público*, v. 7 n. 32, 2010, Direito e Política nas Decisões do Poder Judiciário. DOI: 10.11117/22361766.32.01.08.

FERREIRA, S. L. Internacionalização do Direito: Reflexões críticas sobre seus fundamentos teóricos. *Rev. SJRJ, Rio de Janeiro*, v. 20, n. 37, p. 109-142, ago. 2013. Disponível em: <<https://www.jfrj.jus.br/sites/default/files/revista-sjrj/arquivo/449-1829-1-pb.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2022.

GALEB, A. C. (et al.). A sobrecarga de tarifas na vida do povo brasileiro. *Le monde Diplomatique Brasil*, em 24/07/2020. Disponível em: <<https://diplomatie.org.br/a-sobrecarga-de-tarifas-na-vida-do-povo-brasileiro/>>. Acesso em: 11 abr. 2022.

GALEB, A. C.; CALISTO D.; MASO, T. A sobrecarga de tarifas na vida do povo brasileiro. *Le Monde Diplomatique Brasil*, em 24 jul. 2020. Disponível em: < <https://diplomatie.org.br/a-sobrecarga-de-tarifas-na-vida-do-povo-brasileiro/>>. Acesso em: 5 abr. 2022.

GARAVITO, C. R. Navegando la globalización: un mapamundi para el estudio y la práctica del derecho en América Latina. In: GARAVITO, C. R. (coord.). *El derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*. 1ª ed. Siglo Veintiuno Editores, 2011.

GARGARELLA, R. *Latin American constitutionalism, 1810-2010: the engine room of the Constitution*. Nova York: Oxford University Press, 2013.

GRIMM, D. The Achievement of Constitutionalism and its Prospects in a Changed World. In: DOBNER, P.; LOUGHLIN, P. *The Twilight of Constitutionalism?*. New York: Oxford University, 2010, p. 3-22.

GROTTI, D. A. M. A evolução jurídica do serviço público de saneamento básico. In: OLIVEIRA, J. R. P.; DAL POZZO, A. N. (coord.). *Estudos sobre o marco regulatório de saneamento básico no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 15-48. p. 20.

HERRERA FLORES, J. *A (re)invenção dos direitos humanos*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

HERRERA FLORES, J. Direitos Humanos, Interculturalidade e Racionalidade de Resistência. *Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos*, Florianópolis, p. 9-30, jan. 2002. ISSN 2177-7055. Disponível em:

<<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15330/13921>>. Acesso em: 02 ago. 2020. doi:<https://doi.org/10.5007/%x>.

HESSE, K. *A força normativa da constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

HOLMES, S.; SUNSTEIN, C. *The Cost of Rights: why liberty depends on taxes*. New York: W.W. Norton & Co., 1999.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil*. 2ª ed. RJ: IBGE, 2016. Disponível em: <[https://www.ibge.gov.br/apps/arranjos\\_populacionais/2015/pdf/publicacao.pdf](https://www.ibge.gov.br/apps/arranjos_populacionais/2015/pdf/publicacao.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa nacional de saneamento básico: 2017: abastecimento de água e esgotamento sanitário*. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101734>>. Acesso em: 22 abr. 2022.

IPEA-PNUD. Relatório sobre o desenvolvimento humano no Brasil. 1996. *United Nations Digital Library*. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/221564>>. Acesso em: 22 abr. 2022.

KISHI, S. A. S. Saneamento e o novo (a)normal: controle social e controle de risco. *Le Monde Diplomatique*, 8 ago. 2020. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/saneamento-e-o-novo-anormal-controle-social-e-controle-de-risco/>. Acesso em: 5 abr. 2022.

KUMM, M. The Cosmopolitan turn in Constitutionalism: On the relationship between constitutionalism in and beyond the State". In: DUNOFF; TRACHTMAN (eds). *Ruling the world? Constitutionalism, international law, and global governance*. Cambridge, 2009. p 258-324.

LEITE, M.; FROTA, L. Qual a finalidade do novo marco regulatório do saneamento? In: FROTA, L; AIETA, V (coords.). *Marco Regulatório do Saneamento Básico: Lei 14.026/2020*. Brasília: OAB Nacional, 2021. p. 319-332.

Líderes mundiais lançam nova agenda sobre a água e alertam para escassez. *Agência Brasil*, 14 mar. 2018. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2018-03/lideres-mundiais-lancam-nova-agenda-sobre-agua-e-alertam-para-escassez>>. Acesso em: 23 abr. 2022.

MACEDO, J. A. C. *Encruzilhadas do federalismo: Transfederalismo, cooperação, constitucionalismo e democracia*. 2018. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2018.

MACEDO, J. A. C. Quando os direitos transbordam. In: SGARBOSSA, L. F.; ARAÚJO, M. L. C. *Direitos Fundamentais Estaduais e Constitucionalismo Subnacional*. Pernambuco: Publius, 2022. p. 393-416.

MACIEL, F. S. *A Governança Interfederativa e as perspectivas para a prestação dos serviços públicos de saneamento básico na região metropolitana da Grande Florianópolis*. 2016. Dissertação (Mestrado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental) - Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

MARTINS, L. Art. 5º, § 2º. pp. 342-345. In: DE MORAES, A. et al. *Constituição Federal Comentada*. 1ª ed. RJ: Forense, 2018.

MARTINS, L. Limites ao princípio da simetria constitucional. In: SOUZA NETO, C. P.; SARMENTO, D.; BINENBOJM, G. (coords.). *Vinte Anos da Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

MASSEY, D. A mente geográfica. *GEOgraphia*, Niterói, Universidade Federal Fluminense, ISSN 15177793, vol.19, n. 40, 2017: mai/ago. Disponível em: <<https://periodicos.uff.br/geographia/article/view/13798>>. Acesso em: 20 abr. 2022.

MELO, S. Ranking ABES da Universalização do Saneamento...ABES, 5 jun. 2020. Disponível em: <<http://abes-dn.org.br/?p=35021>>. Acesso em: 22 fev. 2021.

MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. G. *Curso de Direito Constitucional*. 14ª ed. São Paulo: Saraiva jur, 2019.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. SNSA. *Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2019*. Brasília: SNSA/MCCIDADES, 2019. Disponível em: <<http://www.snis.gov.br/diagnosticos>>. Acesso em: 22 fev. 2021.

MITIDIERO, D.; SARLET, I. W.; MARINONI, L. G. *Curso de Direito Constitucional*. 8ª ed. São Paulo: Saraiva jur. 2019.

MORAIS, G. A.; COSTA, B. A. A universalização do serviço de saneamento básico e as propostas de alteração legislativa: Conflitos de competência entre os entes federativos. *Revista de Direitos Sociais e Políticas Públicas* (UNIFAFIBE). ISSN 2318-5732, vol. 7, nº. 2, 2019. p. 134-169.

MOREIRA, E. B. O novo desenho institucional do saneamento. *Gazeta do Povo*, em 15 dez. 2020. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/vozes/egon-bockmann-moreira/novo-marco-saneamento-federalismo/>>. Acesso em: 27 jan. 2021.

MOREIRA, E. B.; CAGGIANO, H. C.; GOMES, G. J. O novo marco legal do saneamento básico (Os pontos mais importantes da Medida Provisória nº 844/2018). *R. de Dir. Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 16, n. 63, p. 89-116, jul./set. 2018.

NAVES, R. *Saneamento para todos: como universalizar serviços sustentáveis de água e esgoto no Brasil pós-pandemia*. São Paulo: Palavra Livre Ed., 2021.

NEVES, M. *Constitucionalização Simbólica*. São Paulo: Acadêmica, 1994.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Goal 6: Ensure access to water and sanitation for all*. Sustainable Development Goals, 2021a. Disponível em:

<<https://www.un.org/sustainabledevelopment/water-and-sanitation/>>. Acesso em: 20 abr. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Human rights and the global water crisis: water pollution, water scarcity and water-related disasters*. AG index: A/HRC/46/28, 22 de fevereiro de 2021b. Disponível em: <<https://reliefweb.int/report/world/human-rights-and-global-water-crisis-water-pollution-water-scarcity-and-water-related>>. Acesso em: 22 fev. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Resumo Executivo*. Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 6. Relatório-síntese 2018 sobre Água e Saneamento, 2018. Disponível em: <[https://www.unwater.org/app/uploads/2018/11/UN-Water\\_SDG6\\_Synthesis\\_Report\\_2018\\_Executive\\_Summary\\_BRZ.pdf](https://www.unwater.org/app/uploads/2018/11/UN-Water_SDG6_Synthesis_Report_2018_Executive_Summary_BRZ.pdf)>. Acesso em: 23 abr. 2022.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, Convenção Americana de Direitos Humanos (“Pacto de San José de Costa Rica”), 1969. Disponível em: <[https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm)>. Acesso em: 22 abr. 2022.

PEREIRA, D. S. P. Saneamento Básico - Situação Atual na América Latina - Enfoque Brasil. *HidroRed*, em 04/12/2002. Disponível em: <http://tierra.rediris.es/hidrored/congresos/psevilla/dilma1po.html>>. Acesso em: 02 abr. de 2022.

PERNICE, I. Multilevel Constitutionalism and the Crisis of Democracy in Europe. *European Constitutional Law Review*, 11, p. 541–562, 2015. doi:10.1017/S1574019615000279.

PERNICE, I. Multilevel Constitutionalism and the Crisis of Democracy in Europe. *European Constitutional Law Review*, 11: 541-562, 2015. doi:10.1017/S1574019615000279.

PIOVESAN, F. Direitos Humanos Globais, Justiça Internacional e o Brasil. *Rev. Fund. Esc. Super. Minist. Público*, Dist. Fed. Territ., Brasília, Ano 8, V. 15, p. 93 – 110, jan./jun. 2000.

PIOVESAN, F. Proteção dos direitos sociais: desafios do ius commune sul--americano. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)*. vol. 3, n. 2, p. 208, jul.--dez. 2011. Disponível em: <<http://www.rechtd.unisinos.br/pdf/122.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2012.

PIOVESAN, F. *Direitos Humanos e Justiça Internacional*. 5. ed., São Paulo: Saraiva, 2014.

PIOVESAN, F. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *Relatório do Desenvolvimento Humano 2006*. A água para lá da escassez: poder, pobreza e a crise mundial da água. Disponível em: <[https://sswm.info/sites/default/files/reference\\_attachments/PNUD%202006%20Relatorio%](https://sswm.info/sites/default/files/reference_attachments/PNUD%202006%20Relatorio%)

20do%20Desenvolvimento%20Humano%202006%20-%20PORTUGUESE.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2022.

RAISER, M. *et al.* *De volta planejamento: como preencher a lacuna de infraestrutura no Brasil em tempos de austeridade*. Grupo Banco Mundial, 2017. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/pt/237341502458978189/pdf/117392-PORTUGUESE-PortBacktoPlanningFinal.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2022.

RESNIK, J. What's Federalism For? *In*: BALKIN, J. M.; SIEGEL, R. B. *The Constitution in 2020*. New York: Oxford, 2009, p. 269-284.

RIBEIRO, L. M. Mote para a vitimização ou para a autonomia? *Le Monde Diplomatique Brasil*, em 11 out. 2020. Disponível em: < <https://diplomatique.org.br/mote-para-a-vitimizacao-ou-para-a-autonomia/>>. Acesso em: 5 abr. 2022.

RITTNER, D. ANA divulga ‘aprovados e reprovados’ no saneamento. *Valor econômico Brasil*, em 20 abr. 2022. Disponível em: < [encurtador.com.br/dovEH](http://encurtador.com.br/dovEH)>. Acesso em: 20 abr. 2022.

RUBIO, D. S. *Encantos e Desencantos dos Direitos Humanos: das emancipações, libertações e dominações*. São Paulo: Livraria do Advogado, 2012.

SILVA, J. A. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 39ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

STRAKOS, P. Água como direito humano: estudo comparado de sua proteção nas esferas judiciais interamericana e europeia. *Revista da Faculdade de Direito – UFPR*, Curitiba, vol. 61, n. 3, set./dez. 2016, p. 141 – 164. DOI 10.5380/rfdufpr.v61i3.46092.

TAVARES, A. *Curso de Direito Constitucional*. 18ª ed. São Paulo: Saraiva jur. 2020.

VIEIRA, A. C. *O direito humano à água*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016.

VON BOGDANDY, A. Configurar la relación entre el derecho constitucional y el derecho internacional. *In: International Journal of Constitutional Law*, Oxford, vol. 6, núm. 3-4 (2007), 2008, pp. 397-413. p. 7. Disponível em: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3019/11.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2022.

WALKER, N. Multilevel Constitutionalism: Looking Beyond the German Debate. *LEQS Paper* No. 08/2009. Disponível em: <[http://eprints.lse.ac.uk/53361/1/\\_Libfile\\_repository\\_Content\\_European%20Institute\\_LEQS%20Discussion%20Paper\\_LEQSPaper8Walker.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/53361/1/_Libfile_repository_Content_European%20Institute_LEQS%20Discussion%20Paper_LEQSPaper8Walker.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2022.

WINKLER, I. The Human Right to Sanitation. *University of Pennsylvania Journal of International Law*, Vol. 37, No. 4, 2016, NYLS Legal Studies Research Paper 2728068, 2016. Disponível em: < <https://ssrn.com/abstract=2728068>>. Acesso em: 30/03/2022.

ZOCKUN, M. As competências normativas da agência nacional das águas e saneamento básico (ANA) em razão do advento da Lei Federal 14.026, de 2020, modificativa do “Marco Legal” do Saneamento. pp. 351-366. *In*: ZOCKUN, M; GABARDO, E. (coords.). *O Direito Administrativo do Pós-Crime*. Curitiba, Íthala, 2021.

## Legislação e jurisprudência

BRASIL. Decreto nº 10.710, de 31 de maio de 2021. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 1º jun. 2021. Disponível em: < <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.710-de-31-de-maio-de-2021-323171056>>. Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. Lei 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico... *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: < <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.026-de-15-de-julho-de-2020-267035421>>. Acesso em: 23 abr. 2022.

BRASIL. Lei Federal nº. 8.080/1990, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde... *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm)>. Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal... *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm)>. Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico... *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm)>. Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente... *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm)>. Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. Lei nº 9.984, de 17 jul. 2000. Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA)... *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9984.htm#:~:text=LEI%20No%209.984%2C%20DE%2017%20DE%20JULHO%20DE%202000.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20cria%C3%A7%C3%A3o%20da,H%C3%ADricos%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20proved%C3%A2ncias.>](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9984.htm#:~:text=LEI%20No%209.984%2C%20DE%2017%20DE%20JULHO%20DE%202000.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20cria%C3%A7%C3%A3o%20da,H%C3%ADricos%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20proved%C3%A2ncias.>)>. Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. Medida Provisória 844, de 6 jul. 2018. Atualiza o marco legal do saneamento básico... *Diário Oficial da União*, Brasília: DF. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/Mpv/mpv844.htm#:~:text=%C2%A7%201%C2%BA%20O%20plano%20de,e%20da%20presta%C3%A7%C3%A3o%20dos%20servi%C3%A7os.>](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Mpv/mpv844.htm#:~:text=%C2%A7%201%C2%BA%20O%20plano%20de,e%20da%20presta%C3%A7%C3%A3o%20dos%20servi%C3%A7os.>)>. Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. Medida Provisória 868. Atualiza o marco legal do saneamento básico... *Diário Oficial da União*, Brasília: DF. Disponível em: <

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/Mpv/mpv868.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Mpv/mpv868.htm)>. Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. *Senado Federal*. Projeto de Emenda Constitucional nº 4, de 2018. Autor: Jorge Viana. Senado Federal, Brasília, DF, 2018. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/132208>>. Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. *Senado Federal*. Projeto de Lei nº 4162, de 2019. Senado Federal, Brasília, DF, 2019. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/140534>>. Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 672. Relator: Alexandre de Moraes. Brasília, 13 out. 2020. Disponível em: <[https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/attachments/STF\\_ADPF\\_672\\_c6220.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEA067SMCVA&Expires=1650751923&Signature=%2Boe5L6eEGj%2FLcsJgLnVUsz4kxQo%3D](https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/attachments/STF_ADPF_672_c6220.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEA067SMCVA&Expires=1650751923&Signature=%2Boe5L6eEGj%2FLcsJgLnVUsz4kxQo%3D)>. Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.842/RJ. Relator: Min. Luiz Fix. Red. p/ Acórd.: Min. Gilmar Mendes. Brasília, 6 mar. 2013. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>>. Acesso em: 23 abr. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.874. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília: DF, 22 ago. 2018. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/869699143/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-5993-df-distrito-federal-0076845-5720181000000>>. Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.006. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF: 14 mai. 2019. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15340158010&ext=.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.492. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, DF: 24 nov. 2021. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5965908>>. Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 38226. Relator: Roberto Barroso. Brasília, DF: 17 dez. 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15349290132&ext=.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.341. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF: 14 abr. 2020. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754372183>>. Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.373/RO. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília: DF: 9 mai. 2019. Disponível em: [https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/attachments/STF\\_MC-ADI\\_5373\\_f789c.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEA067SMCVA&Expires=1652971275&Signature=rx0OKqmHg611MRwzIdtQNLCDXjo%3D](https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/attachments/STF_MC-ADI_5373_f789c.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEA067SMCVA&Expires=1652971275&Signature=rx0OKqmHg611MRwzIdtQNLCDXjo%3D).

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Medida Cautelar n. 382/10, 2011. Disponível em: < <https://www.cidh.oas.org/medidas/2011.port.htm>>. Acesso em: 22 abr. 2022.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Case of López Álvarez v. Honduras. Merits, Reparations and Costs. San José da Costa Rica, 1 fev. 2006. Disponível em: < [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_141\\_ing.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_141_ing.pdf)>. Acesso em: 22 abr. 2022.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Case of the indigenous communities of the Lhaka Honhat (our land) Association v. Argentina. Merits, reparations and costs. San José da Costa Rica, 6 fev. 2020. Disponível em: < [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_400\\_ing.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_400_ing.pdf)>. Acesso em: 22 abr. 2022.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Case of the Sawhoyamaya Indigenous Community v. Paraguay. Merits, Reparations and Costs. San José da Costa Rica, 29 mar. 2006. Disponível em: <https://www.escribnet.org/sites/default/files/Judgment%2C%20Case%20of%20the%20Sawhoyamaya%20Indigenous%20Community%20v.%20Paraguay.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2022.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Case of the Xákmok Kásek Indigenous Community v. Paraguay. Merits, Reparations, and Costs. San José da Costa Rica, 24 ago. 2010. Disponível em: < [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_214\\_ing.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_214_ing.pdf) >. Acesso em: 22 abr. 2022.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Case of Vélez Loor v. Panamá. Preliminary Objections, Merits, Reparations and Costs. San José da Costa Rica, 23 nov. 2010. Disponível em: < [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_218\\_ing.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_218_ing.pdf)>. Acesso em: 22 abr. 2022.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Yakye Axa Indigenous Community v. Paraguay. Merits, Reparations and Costs. San José da Costa Rica, 17 jun. 2005. Disponível em: < [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_125\\_ing.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_125_ing.pdf)>. Acesso em: 22 abr. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Comentário Geral n. 15: Artigos 11 e 12 (o direito à água)*, 2002. Disponível em: <<https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/0/Coment%3%A1rios%20Gerais%20da%20ONU.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher, 1979. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/discrimulher.htm#:~:text=Artigo%2012%20%2D%201.,inclusive%20referentes%20ao%20planejamento%20familiar>>. Acesso em: 22 abr. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção sobre os Direitos da Criança, 1989. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/crianca.htm>>. Acesso em: 22 abr. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração de Mar del Plata, 1077. U.N. Publication. E.77.II.A.12, 1977.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, 1948. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em: 22 abr. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*, 2966. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm)>. Acesso em: 22 abr. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução A/HRC/RES/15/9, 2010. Disponível em: <[https://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A/HRC/RES/15/9](https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/15/9)>. Acesso em: 22 abr. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução A/HRC/RES/16/2, 2011. Disponível em: <[https://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A/HRC/RES/16/2](https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/16/2)>. Acesso em: 22 abr. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução A/HRC/RES/24/18, 2013. Disponível em: <[https://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A/HRC/RES/24/18](https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/24/18)>. Acesso em: 22 abr. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução A/HRC/RES/27/7, 2014. Disponível em: <[https://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A/HRC/RES/27/7](https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/27/7)>. Acesso em: 22 abr. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução A/HRC/RES/70/169, 2015. Disponível em: <<https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FRES%2F70%2F169&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>>. Acesso em: 22 abr. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução A/RES/64/292, 2010. Disponível em: <<https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FRES%2F64%2F292&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>>. Acesso em: 22 abr. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração de Estocolmo* sobre o Meio Ambiente Humano, 1972. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/d5472.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5472.htm)>. Acesso em: 22 abr. 2022.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos (“Protocolo de San Salvador”), 1999. Disponível em: < [http://www.cidh.org/basicos/portugues/e.protocolo\\_de\\_san\\_salvador.htm](http://www.cidh.org/basicos/portugues/e.protocolo_de_san_salvador.htm)>. Acesso em: 22 abr. 2022.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, *Resolução 2349*: A água, a saúde e os direitos humanos, Doc. AG/RES. 2349 (XXXVII-O/07), Panamá, 2007.