

Orientação sobre a constituição dos
**Conselhos Municipais de Saneamento
Básico** para os municípios integrantes do
Consórcio PRÓ-SINOS.

**O Controle Social no Saneamento Básico: constituição dos
conselhos municipais, pré-requisito para recebimento de recursos
federais a partir de 31 de dezembro de 2014.¹**

Para a construção de uma política pública eficaz é necessário à criação de mecanismos institucionais de gestão participativa no processo de formulação e implantação das políticas públicas. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 inaugurou esta nova forma de administração pública, aproximando o cidadão do Estado, através de mecanismos de participação popular, ao consagrar os princípios da soberania, da cidadania e da dignidade da pessoa humana,² em seu art. 1.º, exaltou ainda, o princípio da soberania popular no parágrafo único do mesmo dispositivo legal, que diz que: “*todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição*”.³

Nesse contexto, nossa democracia se consolidou como participativa, ou seja, o povo brasileiro decidiu participar da gestão e do controle do Estado brasileiro. Uma das formas de exercer esta participação é através do Controle Social. O controle social no âmbito da administração pública significa a faculdade de vigilância,⁴ ou seja, tem como pretensão verificar se a realização de uma determinada atividade não se desvia dos objetivos ou das normas e princípios que a regem.⁵ Como exemplo, podemos citar a instituição dos

¹ Autora: Daniela Fabiana Thiesen Baum. Advogada. Mestre em Qualidade Ambiental. Professora de Direito da FTEC - Novo Hamburgo/RS. Assessora Jurídica do PRÓ-SINOS.

² Art. 1º, da Constituição Federal de 1988: “*A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana*”.

³ Constituição Federal de 1988. Art. 1º, Parágrafo único.

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 39ª ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2013. pág. 740.

⁵ Controladoria Geral da União. **Controle Social: Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social**. 2ª ed. Brasília, 2010. pág. 16.

conselhos de políticas públicas. Nesses conselhos os cidadãos não só participam do processo de tomada de decisões da Administração Pública, mas, também, do processo de fiscalização e de controle dos gastos públicos, bem como da avaliação dos resultados alcançados pela ação governamental.

Esta nova cultura política, fundamentada na democracia participativa, espera que cada cidadão, individualmente, ou reunido em conselhos, seja convidado a exercer o seu papel de sujeito no planejamento, gestão e controle das políticas públicas. Nos dizeres de De La Mora, neste processo, são introduzidos novos elementos na relação entre o Estado e sociedade: “*esta nova forma consiste na participação na gestão das políticas públicas através da formulação, normatização e controle das ações*”.⁶ Assim, desde a promulgação da Carta Magna, as normas jurídicas infraconstitucionais, têm conferido a possibilidade de exercer o controle do Poder Público por meio da sociedade.

Seguindo esta mesma linha diretiva inaugurada pela Carta Magna Brasileira, a Lei nº. 11.445/2007, considerada como o marco regulatório⁷ do setor do Saneamento, prevê o controle social como um dos seus princípios fundamentais, e estabelece diversos mecanismos para a sua execução dentro das políticas públicas do saneamento básico no seu corpo legislativo.

Uma dessas formas é a criação dos conselhos municipais de saneamento, através de órgão colegiado conforme descrito no Capítulo VIII, do mesmo dispositivo legal, que trata sobre a participação de órgãos colegiados no controle social. Conforme, prevê o seguinte artigo:

Art. 47. **O controle social** dos serviços públicos de saneamento básico poderá incluir a participação de órgãos colegiados de **caráter consultivo**, estaduais, do Distrito Federal e **municipais**, assegurada a representação:

- I - dos **titulares dos serviços**;
- II - de **órgãos governamentais relacionados ao setor de saneamento básico**;

⁶ DE LA MORA, Luís. **A aferição e o aperfeiçoamento da eficiência no exercício dos papéis dos novos atores sociais na gestão descentralizada das políticas públicas**. In: LEAL, S. L. e MELO, N. L. (org.). *Relação Público-Privado: do local ao Global*. Recife: Editora Universitária da UFPE, 1996, p. 271.

⁷ “*Considera-se marco regulatório quando são definidas regras claras para regulamentar determinado setor, sendo essas flexíveis o suficiente para permitir que a segurança jurídica permaneça mesmo com o passar do tempo, mas firmes o bastante para proteger e assegurar a prevalência do interesse público*”. In DEMOLINER, Karine Silva. **Água e saneamento básico: regimes jurídicos e marcos regulatórios no ordenamento brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008. pág. 173.

III - dos **prestadores de serviços públicos** de saneamento básico;

IV - dos **usuários de serviços** de saneamento básico;

V - de **entidades técnicas, organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor** relacionadas ao setor de saneamento básico.

§ 1º As funções e competências dos órgãos colegiados a que se refere o caput deste artigo poderão ser exercidas por órgãos colegiados já existentes, com as devidas adaptações das leis que os criaram. (grifou-se).⁸

O Decreto nº 7.217/2010, que regulamenta e estabelece as normas de execução da Lei de Saneamento (Lei nº 11.445/2007), segue essa mesma linha de gestão democrática e participativa através do controle social. Prevendo em seu texto normativo mecanismos de controle e participação popular, no anseio de aproximar o cidadão do Estado. Citam-se como exemplo, os seguintes mecanismos de controle social previsto no decreto em estudo: a) debates e audiências públicas; b) consultas públicas; c) conferências das cidades; d) participação de órgãos colegiados de caráter consultivo na formulação da política de saneamento básico, bem como no seu planejamento e avaliação. Inclusive, condiciona o acesso aos recursos do Governo Federal para desenvolvimento de ações na área de saneamento básico, a instituição dos conselhos e o fornecimento das condições necessárias para o seu funcionamento, nos termos do inciso IV, do caput do art. 3º.⁹

Desta forma, percebe-se que o controle social, realizado através dos conselhos municipais de saneamento básico, é de constituição obrigatória, sendo sua falta, inclusive fator impeditivo de recebimento de verbas federais para os serviços na área de saneamento básico. Por isso, sua instituição e estudo, se faz pertinente na realidade social e política atual dos municípios.

Após a breve análise da construção legal dos processos participativos dentro da área de atuação das políticas públicas do saneamento básico, cumpre agora, aprofundar o estudo sobre a criação dos Conselhos Municipais de Saneamento Básico, desde sua instituição, composição e limites operacionais dentro do arcabouço legal pertinente.

⁸ Art. 47 da Lei nº. 11.445/2007.

⁹ Decreto nº 7.217/2010 - Art. 34. **O controle social dos serviços públicos de saneamento básico** poderá ser instituído mediante adoção, entre outros, dos seguintes mecanismos: ...

§ 6º **Após 31 de dezembro de 2014**, será vedado o acesso aos recursos federais ou aos geridos ou administrados por órgão ou entidade da União, quando destinados a serviços de saneamento básico, àqueles titulares de serviços públicos de saneamento básico que não instituírem, por meio de legislação específica, o controle social realizado por órgão colegiado, nos termos do inciso IV do caput. ([Redação dada pelo Decreto nº 8.211, de 2014](#)).

Conselhos Municipais de Saneamento Básico, instituição:

O processo de construção democrática da política pública de saneamento básico requer a existência de criação de órgão colegiado, constituído na forma de Conselhos Municipais de Saneamento Básico, que poderá ser instituído de duas formas, conforme previsão legal do art. 34, inciso IV, § 6º, Decreto nº 7.217/2010, que diz:

- a) Instituição através de Lei Municipal específica, que criará o Conselho Municipal de Saneamento Básico da cidade; ou
- b) Adaptação de órgão colegiado (outro conselho) já existente no município, através de alteração da lei que o criou para alcançar as determinações do arcabouço legal da área do saneamento.

Aqui, reside um ponto delicado que deverá ser observado por cada gestor público no momento da análise da instituição dos conselhos. E, em que consiste esse ponto? Na tomada de decisão de criar um Conselho específico para a área do saneamento básico ou se, para melhor adequação da realidade local, deva ser adaptado um Conselho já pré-existente no município. Esta decisão deverá considerar a realidade do município em análise, ou seja, se o município comporta a criação de um conselho específico para a área do saneamento básico ou se, para a sua realidade, a melhor opção seria a inserção em outro já existente. Esta decisão deverá considerar principalmente as implicações econômicas, físicas e sociais que esta decisão acarretará ao município, e, em sua capacidade de suporte à criação do Conselho específico. Esta decisão, como já citado anteriormente, deverá ser analisada e debatida entre o gestor público e suas comissões técnicas, na busca da melhor solução para a realidade local.

Conselhos Municipais de Saneamento Básico, composição:

Tão importante quanto à lei de criação dos conselhos é assegurar o processo participativo e democrático desde o princípio de sua instituição, o que na prática implica permitir a todos os segmentos que irão compô-lo decidirem sobre sua estrutura, objetivos e composição. Para isto, é apropriado que se realizassem convocações de audiências públicas ou outros instrumentos de mobilização social, com os segmentos sociais interessados no assunto para iniciar as discussões.

Como se viu no início deste estudo, os conselhos são espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e a sociedade civil, de natureza consultiva,¹⁰ cuja função é formular e acompanhar a execução das políticas públicas de saneamento. Assim, os conselhos serão o principal canal democrático de participação popular no município e devem ser compostos, conforme a previsão legal do art. 47 e incisos, da Lei 11.445/2007, da seguinte forma:

Art. 47. O controle social dos serviços públicos de saneamento básico poderá incluir a participação de órgãos colegiados de caráter consultivo, estaduais, do Distrito Federal e municipais, assegurada a representação:

- I - dos titulares dos serviços;
- II - de órgãos governamentais relacionados ao setor de saneamento básico;
- III - dos prestadores de serviços públicos de saneamento básico;
- IV - dos usuários de serviços de saneamento básico;
- V - de entidades técnicas, organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor relacionadas ao setor de saneamento básico.

Percebe-se da leitura do artigo acima que a representação deverá contemplar todos os segmentos envolvidos com o tema do saneamento básico. Para facilitar o entendimento, abaixo, estão elencados exemplos da representação indicada no artigo:

- I) Representante do titular do serviço, ou seja, o representante do poder executivo municipal;
- II) Representantes de órgãos governamentais relacionados ao setor de saneamento básico, como exemplos citam-se os seguintes órgãos: Secretária Municipal de Habitação e Saneamento, Secretária Municipal de Saúde, Secretária Municipal de Meio Ambiente, Vigilância Sanitária e outros órgãos governamentais vinculados ao setor de saneamento;
- III) Representantes dos prestadores de serviços públicos de saneamento básico, ou seja, os representantes das empresas responsáveis pela prestação dos serviços de saneamento;
- IV) Representantes dos usuários de serviço de saneamento básico, ou seja, os representantes dos consumidores do serviço de saneamento, que poderão ser representados através de sindicatos e associações (ex.: Associação Comercial e Industrial – ACI);
- V) E por fim, representantes de entidades técnicas, organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor relacionadas ao setor de

¹⁰ Por natureza consultiva, entende-se que o conselho pode acompanhar, opinar e emitir pareceres, podendo o gestor público acatá-las ou não. Já na natureza deliberativa, há o poder de decisão sobre as questões envolvendo a gestão de sua competência.

saneamento básico, como exemplo citam-se as seguintes entidades: CREA, ACI, OAB, PROCON, Defesa Civil, Universidades, ONGs e outros.

Assim, a composição dos conselhos municipais deve expressar o consenso de todos os segmentos da sociedade e também do poder público local, através de mecanismos de representação para alcançar os objetivos propostos pela participação efetiva do cidadão nas políticas públicas de saneamento básico. Nesse sentido, a composição do conselho deve balancear a representação do Estado e sociedade nos diferentes segmentos escolhidos.

Conselhos Municipais de Saneamento Básico, limites operacionais:

Os Conselhos Municipais de Saneamento Básico poderão ter natureza consultiva ou deliberativa. Dependendo do que for instituído na Lei Municipal de criação dos referidos conselhos. Se instituídos de forma consultiva, seus poderes serão mais limitados, circunscritos somente a acompanhar e fiscalizar os serviços na área de saneamento, porém se constituídos de forma deliberativa, há uma ampliação destes poderes, condicionando a gestão destes serviços às decisões tomadas pelo Órgão Colegiado (Conselho).

A Lei 11.445/2007 determina que os conselhos tenham natureza consultiva, conforme se apura da leitura do art. 47:

Art. 47. O controle social dos serviços públicos de saneamento básico poderá incluir a participação de **órgãos colegiados de caráter consultivo**, estaduais, do Distrito Federal e **municipais**, assegurada a representação. (grifo nosso)

O Decreto 7.217/2010, no art. 34, inciso IV, também determina que os órgãos colegiados tenham caráter consultivo, conforme se percebe da leitura do dispositivo legal citado:

Art. 34. O controle social dos serviços públicos de saneamento básico poderá ser instituído mediante adoção, entre outros, dos seguintes mecanismos:

IV - participação de **órgãos colegiados de caráter consultivo** na formulação da política de saneamento básico, bem como no seu planejamento e avaliação. (grifo nosso)

Já a Resolução Recomendada n.º 75/2009, do Conselho das Cidades, prevê o caráter deliberativo para tais órgãos:

Art. 2º. O Titular dos Serviços, por meio de **legislação específica**, deve estabelecer a respectiva **Política de Saneamento Básico** que deve contemplar:

...
VIII. O estabelecimento dos instrumentos e mecanismos de participação e controle social na gestão da política de saneamento básico, ou seja, nas atividades de planejamento e regulação, fiscalização dos serviços na forma de **conselhos das cidades** ou similar, **com caráter deliberativo**. (grifou-se).

Desta forma, a escolha por uma modalidade ou outra implica diretamente no poder de atuação do órgão colegiado, ou seja, se instituído de natureza deliberativa, o órgão possuirá poder de decisão sobre as questões envolvendo a gestão de sua competência, porém se for instituído somente como órgão consultivo, sua atuação fica mais restrita, limitada a dar opiniões e pareceres, podendo o gestor público acatá-las ou não.

Por fim, importante lembrar que os municípios, após constituírem seus respectivos conselhos de saneamento, devem informar o Ministério das Cidades, através do email conselho@cidades.gov.br, para dar-lhe ciência da criação do conselho e para monitoramento dos conselhos municipais das cidades.

Conclusão:

Ao se considerar a participação social no desenvolvimento das políticas públicas a partir da Carta Magna de 1988, nota-se um avanço na legislação infraconstitucional para operacionalizar os mecanismos de controle social. Assim, o controle social tornou-se uma realidade concreta em muitas instâncias, na tentativa de comprometer o cidadão no interesse pelo comum, pelo que é de todos. Na área do saneamento não poderia ser diferente, dado a relevância dos serviços prestados à população. Por este motivo, os instrumentos legais que regulam estes serviços também inseriram no texto normativo previsão para instituição destes mecanismos, através dos Conselhos Municipais de Saneamento. Assim, o exercício do Controle Social através dos Conselhos Municipais se concretizará pela participação da sociedade no planejamento, acompanhamento, fiscalização e avaliação da gestão das políticas públicas, visando potencializar seus resultados e a ampliação dos serviços oferecidos à população.

Além disso, a instituição dos Conselhos Municipais de Saneamento e o fornecimento das estruturas necessárias para o seu funcionamento são condições obrigatórias para que os municípios possam receber recursos do Governo Federal para o desenvolvimento de ações na área a partir de dezembro de 2014.

Referências Bibliográficas:

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

_____. **Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007.** Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Brasília, DF.

_____. **Decreto 7.217, de 21 de junho de 2010.** Regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências.

_____. Ministério das Cidades. **Conselho das Cidades.** Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/index.php/o-conselho-das-cidades>>. Acesso em: 03 abr. 2013.

CGU. Controle Social: Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. 2. ed. Brasília: 2010.

DE LA MORA, Luís. **A aferição e o aperfeiçoamento da eficiência no exercício dos papéis dos novos atores sociais na gestão descentralizada das políticas públicas.** In: LEAL, S. L. e MELO, N. L. (org.). *Relação Público-Privado: do local ao Global.* Recife: Editora Universitária da UFPE, 1996.

DEMOLINER, Karine Silva. **Água e saneamento básico: regimes jurídicos e marcos regulatórios no ordenamento brasileiro.** Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 39ª ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2013.