



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

PA: 1.000.000.10758/2017-57

PP: 1.16.000.002353/2017-85

RECOMENDAÇÃO 3/2017/PFDC/MPF

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, no regular exercício de suas atribuições institucionais, com base nos artigos 127, 129, incisos II e III, nos artigos 5º, incisos I, alíneas “a”, “c” e “h”, II, alínea “d”, III, alínea “e”, V, alíneas “a” e “b”, 6º, incisos VII, alínea “a” e “c”, e XX, da Lei Complementar 75/1993, bem como com fundamento no disposto na Lei Federal 7.347/1985.

CONSIDERANDO que o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, possuindo a incumbência constitucional de promover a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, adotando, para tanto, as medidas judiciais e extrajudiciais necessárias ao exercício de suas funções constitucionais;

CONSIDERANDO ser atribuição do Ministério Público Federal promover o Inquérito Civil e a Ação Civil Pública para a proteção do patrimônio público e social e ainda “expedir **recomendações**, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis” (art. 129, inciso III, da Constituição Federal e art. 6º, incisos VII, alínea “b”, e XX, da Lei Complementar n. 75/93);



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

CONSIDERANDO que o art. 182 da Constituição Federal estabelece que a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo o desenvolvimento da função social das cidades, enquanto construção coletiva e participativa, e o bem-estar de seus habitantes;

CONSIDERANDO que o art. 29, XII, da Constituição Federal prevê a participação popular no planejamento urbano, através da cooperação de associações;

CONSIDERANDO que a Constituição assegura a adoção de mecanismos de democracia participativa, os quais não se resumem àqueles nela previstos, como plebiscito, referendo e iniciativa popular;

CONSIDERANDO que a legislação contém diversos exemplos de órgãos deliberativos constituídos para garantir a participação e a formação da decisão administrativa;

CONSIDERANDO que a constituição de órgãos colegiados com poderes consultivos e/ou deliberativos impõe a conformação do poder do administrador na gestão de políticas públicas, ao mesmo tempo em que garante um controle prévio dos atos a serem praticados;

CONSIDERANDO que o art. 2º, II, da Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto das Cidades), estabelece a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

CONSIDERANDO que, para garantir a gestão democrática das cidades, o art. 43, I e III, da Lei 10.257/2001 determina, de forma impositiva, a utilização de órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal, bem como a realização de conferências sobre assuntos de interesse urbano, também nos três níveis de governo;

CONSIDERANDO que a criação do Conselho das Cidades (ConCidades), pelo Decreto 5.031, de 2 de abril de 2004, teve por objetivo dar fiel cumprimento aos preceitos constitucionais e legais acima mencionados, mediante a implementação de mecanismos democráticos e participativos de planejamento e de gestão urbana sustentável, como forma de promover a reforma urbana, a acessibilidade e a redução das desigualdades sociais;

CONSIDERANDO que, uma vez estabelecida sua criação por lei, a organização de suas atividades não pode prescindir de **prévia deliberação colegiada, sob pena de indevida intromissão do Poder Executivo no órgão, com riscos à sua independência na tomada de decisões;**

CONSIDERANDO que a Conferência Nacional das Cidades, estabelecida no inciso III do art. 43 do Estatuto das Cidades, constitui instrumento fundamental de gestão democrática da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano;

CONSIDERANDO que o Decreto 5.790, de 25 maio de 2006, determinava ser o Conselho das Cidades o órgão competente para “convocar e organizar a Conferência Nacional das Cidades” (art. 3º. XVI), a qual deveria ocorrer em uma periodicidade de três anos (art. 18) e, nessa ocasião, a ela



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

caberia eleger os membros titulares e respectivos suplentes do Conselho das Cidades não integrantes do Poder Público Federal (art. 19);

CONSIDERANDO que esses dispositivos foram revogados pelo Decreto 9.076, de 7 de junho de 2017, o qual também adiou a Conferência Nacional das Cidades para 2019, sem nenhuma deliberação prévia do Conselho das Cidades a respeito;

CONSIDERANDO que as conferências estaduais e municipais, por sua vez, são espaços democráticos construídos para que todos possam participar da política de desenvolvimento urbano, oportunidade em que são discutidos temas relevantes para as cidades e formuladas propostas concretas, bem como avaliadas políticas públicas, com ampla mobilização social;

CONSIDERANDO que a Resolução Normativa nº 19, de 18 de setembro de 2015, do então Presidente do Conselho das Cidades, Ministro Gilberto Kassab, estabelecia cronograma de realização das etapas municipais, estaduais e nacional da 6ª Conferência Nacional das Cidades, sendo que esta última estava prevista para os dias 5 a 9 de junho de 2017, quando seriam eleitos os novos Conselheiros;

CONSIDERANDO que, embora o art. 5º, § 2º do Decreto 9.076/2017 disponha que serão recepcionadas as propostas aprovadas e os delegados eleitos nas conferências estaduais, distrital e municipais, a lacuna temporal até o ano de 2019, além de causar descompasso e descontinuidade entre as gestões, acarretará uma desatualização dos debates;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

CONSIDERANDO que a descontinuidade dos mandatos dos Conselheiros compromete toda a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano dos últimos anos, com reflexos, inclusive, sobre outros programas sociais, a exemplo do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), cujo Conselho Gestor é eleito pelo Conselho das Cidades, na forma do art. 10, § 3º, da Lei 11.124, de 16 de junho de 2005 c/c art. 3º, XIV, do Decreto 5.790/2006;

CONSIDERANDO que cabe ao Conselho Gestor do FNHIS, escolhido dentre membros do Conselho das Cidades, apreciar as contas do referido fundo, e que eventual ausência ou falha no cumprimento desse dever pode acarretar o encaminhamento de representação ao Tribunal de Contas da União, na forma do art. 8º da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992;

CONSIDERANDO que a manutenção do Decreto 9.076/2017 contraria a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano estabelecida na Constituição, bem como as diretrizes contidas no Estatuto das Cidades;

CONSIDERANDO que cabe ao “Ministério das Cidades garantir o apoio administrativo e os meios necessários à execução dos trabalhos do ConCidades, exercendo as atribuições de secretaria-executiva do Conselho e dos Comitês Técnicos” (art. 11, Decreto 5.790/2006);

CONSIDERANDO que o Conselho das Cidades detém competência para definir sua organização (art. 3º, XVII, Decreto 5.790/2006), cabendo ao Ministro das Cidades, na qualidade de Presidente do referido Conselho, convocar as reuniões, firmar as atas e homologar as resoluções;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

CONSIDERANDO que o ato específico do Ministro de Estado das Cidades que designa os membros do ConCidades depende de eleição prévia de seus membros pela Conferência Nacional das Cidades, conforme previsto no art. 6º, V, do Decreto 5.790/2006;

CONSIDERANDO que a referida nomeação constitui ato administrativo cuja forma a ser observada pressupõe o respeito à deliberação colegiada, tendo em vista as atribuições da Conferência e a impossibilidade de intervenção do Ministério nas atribuições que lhe são próprias e inerentes à consolidação de uma gestão participativa e democrática;

CONSIDERANDO que o Decreto 9.076/2017, ao adiar a Conferência Nacional das Cidades para data tão longínqua, em inobservância à estrita vinculação à deliberação do colegiado, contraria as cláusulas constitucionais da gestão participativa e democrática;

CONSIDERANDO que, em manifestação dirigida à Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, os membros do ConCidades informaram que tomaram conhecimento do referido Decreto pelas redes sociais, sem nenhuma reunião ou discussão pública prévia, o que demonstraria o **caráter unilateral da medida**;

CONSIDERANDO que a publicação da Portaria 495, de 21 de julho de 2017, abrindo consulta pública nos dias 7 de agosto a 8 de setembro de 2017, para a coleta de sugestões a serem incorporadas em um novo Decreto relativo ao Conselho das Cidades, sinaliza a clara intenção de esvaziar por completo as atribuições e atividades do ConCidades;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

CONSIDERANDO que os mandatos dos atuais conselheiros expirarão no próximo dia 30 de setembro de 2017, contados três anos da data de publicação da Portaria 608, de 30 de setembro de 2014, que os nomeou, e não no dia 23 de junho de 2017, como havia afirmado esse Ministério das Cidades no Ofício 21/2017/SECONCID/SE-MCIDADES;

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, no regular exercício de suas atribuições institucionais, nos termos do inciso XX, art. 6º, da LC nº 75/93, resolve:

RECOMENDAR

Ao **MINISTRO DE ESTADO DAS CIDADES**, que adote as seguintes medidas, no âmbito de sua competência, imediatamente, em razão da urgência e gravidade dos fatos narrados:

a) dada a proximidade do termo final dos mandatos dos conselheiros (30/09), convoque V. Exa. reunião colegiada do Conselho das Cidades, na forma do art. 7º, I, do Decreto 5.790/2006, a fim de que referido órgão possa legitimamente deliberar sobre a data de realização da Conferência Nacional das Cidades;

b) que os atuais mandatos dos Conselheiros sejam considerados automaticamente prorrogados até a realização da próxima Conferência Nacional das Cidades.

ADVIRTA-SE que a presente **RECOMENDAÇÃO** deve ser cumprida a partir de seu recebimento, destacando-se que seu descumprimento poderá caracterizar a inobservância de norma de ordem pública, incumbindo ao **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** propor as ações judiciais cabíveis, visando à defesa da ordem jurídica e de interesses sociais e individuais indisponíveis, bem



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

como à reparação de danos genéricos causados pelas condutas ilícitas, sem prejuízo da apuração da responsabilidade civil e criminal individual de agentes públicos.

ENCAMINHE-SE a presente RECOMENDAÇÃO ao MINISTRO DE ESTADO DAS CIDADES e ao PRESIDENTE DA REPÚBLICA.

PUBLIQUE-SE no portal eletrônico do Ministério Público Federal, conforme art. 23 da Resolução nº 87/2006 do Conselho Superior do Ministério Público Federal.

DEBORAH DUPRAT

Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão

FELIPE FRITZ BRAGA

Procurador da República