



**CGU**

Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

# RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

CONSELHO DAS CIDADES

*Exercício 2017*

12 de dezembro de 2018

**Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União - CGU**  
**Secretaria Federal de Controle Interno**

*RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO*

Órgão: **MINISTERIO DAS CIDADES**

Unidade Examinada: **CONSELHO DAS CIDADES**

Município/UF: **Brasília/Distrito Federal**

Ordem de Serviço: **201801076**

**Missão**

Promover o aperfeiçoamento e a transparência da Gestão Pública, a prevenção e o combate à corrupção, com participação social, por meio da avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto.

**Avaliação dos Resultados da Gestão**

A avaliação dos resultados da gestão pública é competência dada ao Sistema de Controle Interno pelo art. 74, inciso II da Constituição Federal. A metodologia denominada “Avaliação dos Resultados da Gestão” (ARG) consiste na emissão de opinião sobre a gestão a partir da avaliação de um macroprocesso ou mesmo um determinado processo ou contrato.

## Qual Trabalho Realizado?

Avaliação dos Resultados da Gestão referente ao ConCidades/Conferência Nacional das Cidades.

## Unidade Examinada

Secretaria Executiva do Conselho Nacional das Cidades do Ministério das Cidades (SECONCID/SE/MCidades).

## Escopo da Auditoria

Avaliação das condições de contribuição da estrutura do ConCidades, da Conferência Nacional das Cidades, dos Comitês Técnicos do ConCidades e da transparência do ConCidades na participação social. Foi considerada a paralisação das atividades do ConCidades nos exercícios de 2017 e 2018 em virtude da finalização dos mandatos da 5ª gestão sem que houvesse definição de critérios para nova eleição.

## Local/Período dos Trabalhos

Os trabalhos foram realizados no período de 01/05/17 a 30/09/18, em Brasília/DF.

## POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

Pelo acompanhamento da gestão do MCidades quanto ao ConCidades. O objetivo é provocar melhorias e contribuir para o aperfeiçoamento nas condições da gestão democrática na construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano em conformidade à Lei 10.257/2001.

## QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU?

Em síntese, foram verificadas falhas diversas relacionadas ao planejamento, participação, transparência das informações, engajamento nas atividades desempenhadas e fomento à gestão democrática. A ausência de regimento interno da 6ª Conferência Nacional das Cidades, em desconformidade ao Decreto 9.076/2017 e a paralisação das atividades do Conselho Nacional das Cidades nos exercícios 2017 e 2018 impactou a participação dos segmentos na construção da PNDU. A gestão do MCidades não tem priorizado os processos de participação social construídos no âmbito das conferências nacionais.

## QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Publicação do Regimento da 6ª Conferência Nacional das Cidades; saneamento quanto à representação de conselheiros e divulgação no sítio do ConCidades das informações e/ou dos documentos que esclareçam as condições atuais de atendimento às resoluções das conferências nacionais já realizadas.

# LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AC	Ação de Controle
AECI	Assessoria Especial de Controle Interno
ANTP	Associação Nacional de Transporte Público
ARG	Avaliação dos Resultados da Gestão
ASSEMAE	Associação Nacional de Serviços de Saneamento Municipal
CAPACIDADES	Programa Nacional de Capacitação das Cidades
CGFNHIS	Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
CGMCID	Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Cidades
CGPLAN	Coordenação Geral de Planejamento
CGU	Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União
CNMA	Conferência Nacional do Meio Ambiente
CNS	Conselho Nacional de Saúde
CONAM	Confederação Nacional das Associações de Moradores
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
ConCidades	Conselho das Cidades
CTH	Comitê Técnico de Habitação
DIACT	Diretoria de Integração, Avaliação e Controle Técnico
DUAP	Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários
GT	Grupo de Trabalho
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
e-OUV	Sistema de Ouvidorias do Governo Federal
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
IACC	Índice de atuação do Conselho das Cidades
MCidades	Ministério das Cidades
MPF	Ministério Público Federal
MUNIC	Pesquisa de Informações Básicas Municipais
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PFDC	Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão
PMCMV	Programa Minha Casa, Minha Vida
PNDU	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
RG	Relatório de Gestão
SA	Solicitação de Auditoria
SE	Secretaria Executiva do Ministério das Cidades

SECONCID	Secretaria Executiva do Conselho das Cidades
SEMOB	Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana
SFC	Secretaria Federal de Controle
SIACS	Sistema de Acompanhamento dos Conselhos de Saúde
SIC	Serviço de Informação ao Cidadão
SNDU	Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano
SNDU	Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano
SNH	Secretaria Nacional de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SNSA	Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental
TCU	Tribunal de Contas da União
UNE	União Nacional dos Estudantes
UPC	Unidade Prestadora de Contas

# SUMÁRIO

## QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

---

<b>LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS</b>	<b>4</b>
<b>SUMÁRIO</b>	<b>6</b>
<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>8</b>
<b>RESULTADOS DOS EXAMES</b>	<b>11</b>
1. Ausência de regimento interno da 6ª Conferência Nacional das Cidades, em desconformidade com o Decreto 9.076/2017, prejudicando a organização das etapas municipais, estaduais e distritais	11
2. Conferências municipais das cidades dependentes da etapa nacional	13
3. Não funcionamento do ConCidades nos exercícios 2017 e 2018, impactando a participação dos segmentos na construção da PNDU	16
4. Falhas na transparência do MCidades quanto ao Decreto 9.076/2017 e na consulta pública sobre mudanças no ConCidades	18
5. Atividades do CGFNHIS comprometidas pela ausência de conselheiros do ConCidades, impactando as políticas executadas pela SNH	20
6. Divergências quanto à composição dos membros do ConCidades, no que se refere à participação das entidades de movimentos populares impactando na interrupção de suas atividades	22
7. Divergência na percepção de representatividade dos segmentos	27
8. Ausência de atribuições referente aos comitês técnicos do ConCidades no regimento interno do MCidades	29
9. Falhas no envolvimento das secretarias nacionais do MCidades com os comitês técnicos do ConCidades	30
10. Falhas na divulgação e atuação dos comitês técnicos do ConCidades	32
11. Falhas na atuação do ConCidades e do MCidades como articuladores e fomentadores da participação social e da gestão democrática.	33
12. O ConCidades não possui objetivos, metas e indicadores para suas atividades por não estar inserido no planejamento estratégico do MCidades	35
13. Falhas na transparência e na estrutura de apoio do ConCidades	37

<b>14. Fragilidades nos registros de informações pelos sistemas SIC e E-OUV do Ministério das Cidades sobre o Conselho e a Conferência das Cidades</b>	<b>38</b>
<b>RECOMENDAÇÕES</b>	<b>39</b>
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>41</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>45</b>
<b>I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA</b>	<b>45</b>



# INTRODUÇÃO

Em atendimento ao disposto no art. 74, inciso II da Constituição Federal consoante à competência do Sistema de Controle Interno, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a Avaliação dos Resultados da Gestão quanto ao planejamento da 6ª Conferência Nacional das Cidades a ser promovida pelo Ministério das Cidades e a atuação do Conselho das Cidades (ConCidades), órgão colegiado ao Ministério das Cidades (MCidades), conforme o Decreto 5.790/2006 e Decreto 8.927/2016. Nas análises foram abordados os impactos das mudanças causadas pela publicação do Decreto 9.076/2017 que prorrogou a 6ª Conferência Nacional das Cidades para o exercício de 2019 e paralisou as atividades do ConCidades nos exercícios de 2017 e 2018.

Os trabalhos tiveram como fundamentos a missão institucional do Ministério das Cidades, qual seja “melhorar as cidades, tornando-as mais humanas, social e economicamente justas e ambientalmente sustentáveis, por meio de gestão democrática e integração das políticas públicas de planejamento urbano, habitação, saneamento, mobilidade urbana, acessibilidade e trânsito de forma articulada com os entes federados e a sociedade”, os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal que tratam da Política Urbana e a Lei 10.257/2001 (Estatuto das Cidades) que os regulamentam, especificamente quanto aos arts. 43 e 45 que tratam da gestão democrática.

A equipe de auditoria elegeu a atuação da Secretaria Executiva do Conselho Nacional das Cidades (SECONCID), vinculada à Secretaria Executiva do Ministério das Cidades, como unidade de análise para verificar as condições de apoio ao desempenho da gestão democrática na construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). Essa definição ocorreu em observância ao art. 4º do Decreto 8.927/2016 que trata da estrutura regimental do MCidades e o art. 11º do Decreto 5.790/2006 que trata da responsabilidade da Secretaria Executiva do Ministério das Cidades em apoiar tecnicamente os trabalhos do ConCidades. A ação orçamentária que suporta suas atividades é a 4420 – funcionamento do Conselho das Cidades referente ao Programa Temático 2054 – Planejamento Urbano.

O escopo de auditoria contemplou as seguintes questões estratégicas:

- A Conferência das Cidades contribui para a participação social na construção da PNDU?
- A atuação dos comitês técnicos contribui para a participação social na construção da PNDU?
- A estrutura atual do Conselho das Cidades contribui para a participação social na proposição da política urbana?
- A transparência do Conselho das Cidades contribui para a participação social na construção da PNDU?

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 01/05/17 a 30/09/18, por meio de reuniões com o Secretário-Executivo do ConCidades, análises e consolidação de informações coletadas ao longo dos exercícios de 2016, 2017 e 2018 sob exame e a partir de entrevistas com gestores do MCidades e conselheiros do ConCidades; reunião com a equipe da Secretaria Executiva do Conselho; coleta e análise dos documentos;

painel de discussão com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); questionário virtual aplicado a 1.570 endereços de *e-mail* de servidores do MCidades, conselheiros do ConCidades, bem como de interessados na temática do desenvolvimento urbano constante no banco de dados do MCidades com retorno de 681 respostas completas para análise e mais 216 incompletas, totalizando 897 respostas. Os procedimentos aplicados e os exames foram realizados em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Quanto aos resultados, foi identificado que a Unidade incorreu em falhas quanto às providências necessárias para garantir tempestividade na eleição da 6ª gestão do ConCidades, bem como ao cumprimento de prazo para edição de novo regimento para a 6ª Conferência Nacional das Cidades. Em virtude da publicação do Decreto 9.076/2017 que desvinculou a eleição dos conselheiros do ConCidades da Conferência Nacional das Cidades e prorrogou a 6ª edição da conferência do ano de 2017 para o ano de 2019, a 5ª gestão de conselheiros do ConCidades foi finalizada sem que se seguisse quaisquer medidas para suprir os mandatos vagos, levando à paralisação das atividades em 2017 e 2018. Verificou-se ainda que as mudanças promovidas no ConCidades quanto ao referido Decreto foram acompanhadas de falhas na transparência das decisões tomadas pelo MCidades.

A demora na publicação do novo regimento para a 6ª Conferência Nacional das Cidades contribui para a desmobilização da participação social, uma vez que foi constatado que a etapa nacional ainda é responsável por fomentar a participação local; em desarmonia às decisões das conferências anteriormente realizadas. A ausência de nova eleição para conselheiros do ConCidades, além de paralisar todas as atividades do ConCidades também impactou negativamente as políticas das secretarias finalísticas do MCidades, especialmente a Secretaria Nacional de Habitação pela impossibilidade do ConCidades indicar os conselheiros no FNHIS e pela paralisação de trabalhos do comitê técnico de habitação.

E, em relação à atuação do ConCidades, os trabalhos de auditoria revelaram fragilidades na estrutura e nas atribuições. Verificou-se que há divergências quanto à composição dos membros do Conselho das Cidades, principalmente no que se refere à participação das entidades de movimentos populares. Os dados colhidos pela equipe de auditoria também permitiram avaliar que há falta de envolvimento e estrutura das secretarias finalísticas do Ministério das Cidades, impactando na sua atuação quanto ao apoio aos comitês técnicos do ConCidades e levando a uma percepção de que tal função não seja significativa para as políticas desenvolvidas, prejudicando o atingimento dos objetivos e a efetiva participação social nos debates relacionados às políticas públicas realizadas pelo Ministério das Cidades.

Por fim, foram identificadas falhas na alimentação do sítio do ConCidades, na divulgação das informações relacionadas às mudanças sofridas durante os exercícios de 2017 e 2018, no tratamento das informações dos sistemas SIC e e-Ouv quanto ao ConCidades, bem como no conhecimento de servidores e cidadãos quanto às atividades desenvolvidas pelo conselho, revelando que a participação social é frágil e não está contribuindo com a construção da PNDU.

O trabalho de aplicação do questionário permitiu apurar diversos aspectos do Conselho das Cidades e das Conferências Nacionais das Cidades realizadas, tais como a percepção sobre as instalações da etapa nacional do evento conferência e que não estão abordados no texto deste relatório. Estes dados não foram considerados nas análises por não incidirem diretamente em aspectos positivos ou negativos quanto à participação social. Os resultados do questionário estão anexados.

# RESULTADOS DOS EXAMES

## **1. Ausência de regimento interno da 6ª Conferência Nacional das Cidades, em desconformidade com o Decreto 9.076/2017, prejudicando a organização das etapas municipais, estaduais e distritais**

O Decreto 9.076 publicado em 7 de junho de 2017, dentre outras medidas, desvinculou as atribuições do ConCidades em organizar as conferências nacionais e adiou a realização da 6ª Conferência Nacional das Cidades para o ano de 2019, indicando no art. 5º, parágrafo 1º que *cabera ao Ministério das Cidades editar novo regimento interno da 6ª Conferência Nacional das Cidades no prazo de cento e vinte dias, contado da data de publicação deste Decreto, para fins de adequação da Conferência Nacional das Cidades à legislação em vigor.*

Verificou-se que tal regimento ainda não fora editado e publicado pelo MCidades, já ultrapassando em mais de um ano o prazo determinado de 120 dias.

Além do descumprimento legal, que por si já é um fato grave, essa situação mina o processo de organização das etapas municipais, estaduais e distritais, bem como prejudica a recuperação das 1.367 etapas já ocorridas, expondo a conferência a riscos de sua realização não ser cumprida em 2019, além de impor à próxima gestão intempestividade e aplicação de recursos antieconômica. Frise-se: a organização de eventos como uma conferência demanda planejamento, pesquisa de preços e contratação de instalações, serviços e pessoal com significativa antecedência.

Assim, considerando também a gravidade da situação de descumprimento das determinações legais do Estatuto das Cidades quanto à gestão democrática nas políticas urbanas, tal desconformidade foi abordada por esta Controladoria na Auditoria Anual de Contas da Secretaria Executiva do Ministério das Cidades para o exercício de 2017<sup>1</sup>, tendo sido objeto de ressalva na certificação das contas.

Avalia-se que o descumprimento do Decreto 9.076/2017 quanto à edição e publicação de novo regimento para a 6ª Conferência das Cidades é agravante de uma situação em que a gestão do Ministério das Cidades não propicia a continuidade dos processos de participação social no seu âmbito de atuação, em desacordo com o Estatuto das Cidades, e os Art. 182 e 183 da Constituição Federal.

Adicionando esclarecimentos feitos pela Unidade, durante a auditoria anual de contas, a Nota Técnica nº 23 informou que a Secretaria Executiva aguarda definição de data precisa de sua realização em 2019. E esclareceu que existe uma minuta de Regimento elaborada pela gestão de 2017, porém sua adequação e publicação está aguardando definição, em construção com a retomada das conversas junto ao Governo e com membros da última gestão do ConCidades.

---

<sup>1</sup> <https://auditoria.cgu.gov.br/download/8798.pdf>

Segundo a Unidade, tais conversas seriam fruto de audiência realizada, quando da ocupação de movimentos de luta por moradia no início de junho de 2018, em Brasília, ocasião onde foi pactuada audiência com representantes do movimento social ocorrida dia 12 de julho para se buscar estratégias de retomada do ConCidades.

Pondera-se que a gestão, neste aspecto, além de descumprir o Decreto 9.076/2017, incorreu em falta de tempestividade quanto à preparação da realização da 6ª Conferência Nacional das Cidades, não está considerando que a composição do ConCidades prevê participação mais ampla que apenas a dos representantes de entidades de movimentos populares e que a ausência de representação impacta a gestão democrática e as decisões a serem tomadas no âmbito do Conselho.

Ainda que as pressões populares sejam legítimas, verifica-se que a gestão do Ministério das Cidades não está levando em conta a pluralidade devida e nem a necessidade de representação formal de tais entidades.

Quanto a este aspecto, a PFDC encaminhou ao MCidades a Recomendação 03/2017 para que os mandatos dos conselheiros fossem prorrogados até nova eleição, porém a gestão justificou não ter competência para tal medida. Mesmo sob esse argumento, verificou-se que não houve nenhuma providência da Unidade em qualquer instância que demonstre esforços no sentido de superar tais inconformidades acarretadas após a publicação do Decreto 9.076/2017, o que fez com que o Conselho das Cidades não tivesse atuação em 2017 e 2018.

Avalia-se que a resposta da Nota Técnica nº 23 ainda explicita condução divergente ao que o próprio Decreto 9.076/2017 dispõe quanto à atribuição e realização das conferências, demonstrando que à despeito da instabilidade política, as ações adotadas pelo Ministério das Cidades são insuficientes para resolver a questão, postergando uma solução que indica ser transmitida à responsabilidade da próxima gestão.

Ressalta-se que o tema da 6ª Conferência Nacional das Cidades *A Função Social da Cidade e da Propriedade: Cidades inclusivas, participativas e socialmente justas*, aprovado em 2015, faz referência direta aos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, pelo fato da função social da propriedade estar atrelada à elaboração dos planos diretores e Leis de Uso e Ocupação do Solo em municípios de mais de 20 mil habitantes, e está em consonância a programas temáticos do Ministério das Cidades, como o Programa Moradia Digna que trata da superação do déficit habitacional.

Cabe pontuar que tais dispositivos legais tiveram nas mobilizações da sociedade civil, papel decisivo. Inclusive espelha-se na formação da agenda de políticas públicas e programas tratados pelo MCidades. Nesse aspecto, minorar a participação social é prejudicar o contínuo aprimoramento das políticas públicas desenvolvidas pelo órgão.

Destaca-se que a atual situação vivenciada pelo ConCidades e a prorrogação da 6ª Conferência Nacional das Cidades foi objeto de rejeição pelos conselheiros em atuação ainda em junho de 2017, que, inclusive manifestaram não terem sequer sido avisados previamente das decisões dispostas no Decreto 9.076/2017, conforme relato constante na Recomendação 03 da PFDC/MPF.

Em referência a esses fatos o MCidades explicou que houvera baixa adesão dos municípios à conferência pelas novas gestões municipais recém-empossadas e que o tempo até 2019 abriria espaço para que municípios pudessem participar com seus novos

gestores. Acrescenta-se que em reunião ocorrida com a equipe de auditoria, ainda em 15 de maio de 2017, portanto antes da publicação do Decreto 9.076/2017, houve alegação de que além de restrições orçamentárias, o contexto social e político, motivado pelo *impeachment*, estaria inviabilizando alternativas.

Quanto a tais justificativas, é preciso destacar que Conferências em outras áreas mantiveram calendário de atividades em 2017 e 2018, como a XI Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente que está em fase de preparação para 2019 e IV Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial realizada entre os dias 27 a 30 de maio deste ano de 2018.

A participação e a gestão democrática estão previstas em Lei, e não se submetem a cenários e especificidades de governos, por isso, devem ser resguardadas e conduzidas, cientes de que conselhos e conferências são espaços de debate e os conflitos são próprios à sua natureza. Fazem parte, portanto, do processo de construção das políticas públicas e oferecem maior legitimidade e colaboração às decisões de governo.

## **2. Conferências municipais das cidades dependentes da etapa nacional**

Verificou-se que a Conferência Nacional das Cidades ainda é o principal instrumento de articulação e incentivo à participação social na Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, contrariando as expectativas dos gestores do MCidades e em dissonância às discussões das conferências nacionais já realizadas.

A Lei 10.527/2001 (Estatuto da Cidade), determina no art. 43, inciso III, que para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal e no art. 45 que os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

Seguindo essas determinações, na trajetória da construção da gestão democrática no âmbito da PNDU, a 1ª Conferência Nacional das Cidades criou o Conselho Nacional das Cidades e estabeleceu que este seria o responsável por convocar e organizar a Conferência Nacional das Cidades. A etapa nacional da conferência deve ser precedida de etapas estaduais, distritais e municipais. No contexto das discussões das conferências, os conselhos municipais e estaduais foram tomados como garantia institucional de criação e controle da implantação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU), sendo considerados instrumentos de efetivação da PNDU.

Nesse âmbito, o intuito dos atores que compõem a PNDU é de que a etapa nacional das conferências das cidades fosse um momento de agregação de discussões locais prévias e os conselhos pudessem atuar na sustentação da estrutura do SNDU e serem canais de participação social. No entanto, os dados colhidos permitiram verificar que a Conferência Nacional das Cidades ainda tem preponderância na mobilização da participação social, contrariando as resoluções aprovadas em seus processos anteriores de que a institucionalização de conselhos nas três esferas da federação pudessem

aproximar as ações dos governos à realidade da população e também a necessidade de escuta dos gestores.

Os gestores do MCidades/SECONCID informaram, em reunião ocorrida dia 15 de maio de 2017, que a etapa nacional da Conferência das Cidades é indutora das conferências municipais e estaduais e que há dificuldades de adesão popular nas conferências tendo em vista a distância da esfera federal para os municípios. Essa informação foi exposta no contexto de questionamento sobre a razão, até então, da negativa de realização da 6ª Conferência Nacional das Cidades em função de restrições orçamentárias.

Essa assertiva foi compartilhada pela Secretaria Nacional de Habitação em reunião ocorrida em 5 de fevereiro de 2018. Nessa ocasião, a Unidade destacou que a Conferência Nacional das Cidades acaba sendo o vetor de aglutinação e criação das demandas, ao invés de ser um evento condensador de demandas originadas em discussões e participação ativa locais.

Por outro lado, os resultados do questionário aplicado pela equipe de auditoria demonstraram que 8% dos respondentes eram gestores estaduais, municipais e distritais e 26% eram servidores das esferas não federais, sendo que, considerando a pluralidade de segmentos que participaram do questionário, os servidores municipais foram o segmento que mais respondeu à pesquisa, aproximadamente 21% do total de respondentes. Ao ser questionada a participação em conferências das cidades, no entanto, apenas 30% dos respondentes afirmaram já ter participado de alguma conferência.

Examinando a participação nas várias etapas das conferências, 85 respondentes afirmaram ter envolvimento apenas com a etapa nacional, 124 responderam que se envolveram em mais de uma etapa e 64 afirmaram ter estado presente em todas as etapas. Tais dados demonstram que 45% dos respondentes participam de etapas locais da conferência.

Considera-se relevante o número de servidores oriundos de municípios e estados que participaram do questionário, demonstrando que as conferências das cidades e o Conselho das Cidades possuem interesse, principalmente municipal, no âmbito das políticas de desenvolvimento urbano. Nesse aspecto, avalia-se que o fortalecimento do ConCidades, bem como sua perenidade e regularidade, passa pelo estímulo à institucionalização dos conselhos de política urbana nas esferas municipais e estaduais.

Destaca-se que o Decreto 9.076/2017 revogou a atribuição prevista no art. 3º, inciso XVI do Decreto 5790/2006 que tratava da competência do ConCidades em convocar e organizar a conferência. Ocorre que esta atribuição teve origem nas discussões e deliberações das 2ª e 3ª conferências nacionais das cidades. A resolução nº 29 da 2ª Conferência Nacional das Cidades explicita que as conferências nacionais deverão ser precedidas de conferências municipais, estaduais e do Distrito federal, sendo que é facultada a organização de conferências regionais. As conferências nacionais das cidades têm sequencialmente debatido e postulado o incentivo do MCidades à criação e implementação de conselhos das cidades em nível municipal, estadual e distrital.

Em sintonia às resoluções da 2ª Conferência Nacional das Cidades, o Decreto 5.790/2006 art. 2º estabelece que o ConCidades é responsável por propor as diretrizes gerais para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano,

em consonância com as resoluções aprovadas pela Conferência Nacional das Cidades. O Decreto 9.076/2017, inciso IV indica que é objetivo da Conferência Nacional das Cidades propiciar e estimular a organização de conferências das cidades como instrumento para a garantia da gestão democrática das políticas de desenvolvimento urbano nas regiões, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios.

Entendendo que o Ministério das Cidades é o ator mais relevante no que se refere ao financiamento de políticas públicas de desenvolvimento urbano, inclusive com parte de suas decisões sendo tomadas no âmbito de programas mais amplos do governo federal, como o PAC no Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento e na Casa Civil, a atribuição de induzir e fomentar a institucionalização da gestão democrática em nível local tem sido constantemente cobrada nas discussões das conferências. Principalmente considerando o interesse em constituir o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, com articulação das instâncias da PNDU entre as três esferas de governo. Nesse sentido, a Lei 11.124/2005, art. 14º, inciso IV estabelece a competência do MCidades de oferecer subsídios técnicos à criação dos Conselhos Estaduais, do Distrito Federal, regionais e Municipais com atribuições específicas relativas às questões urbanas e habitacionais, integrantes do SNHIS.

A 4ª Conferência Nacional das Cidades, no entanto, registrou no documento “Avanços, Dificuldades e Desafios na implementação da Política de Desenvolvimento Urbano” que quanto ao tema “Gestão Democrática” havia reduzida e lenta implementação de conselhos das cidades em estados e municípios.

A resolução nº 21 da 5ª Conferência Nacional das Cidades estabeleceu como proposta prioritária para o Ministério das Cidades que deveriam ficar obrigados todos os entes federados, até a próxima Conferência Nacional das Cidades, a criar e implementar seus Conselhos das Cidades, por lei, com caráter consultivo e deliberativo, com respectivos fundos.

O MCidades, porém, não tem monitorado o andamento das resoluções aprovadas nas conferências e não apresenta as condições de atendimento ou o que tem feito para cumpri-las.

Pondera-se que a atual situação de paralisação das atividades do Conselho Nacional das Cidades contribui para o enfraquecimento dos conselhos municipais e estaduais, incorrendo em possível redução dos números até então conquistados.

Segundo dados da pesquisa Munic/IBGE 2012, havia em funcionamento 1.232 conselhos municipais de política urbana, o que representa cobertura de 22% dos municípios brasileiros. O sítio do MCidades indica o funcionamento de 20 conselhos estaduais. A revogação da competência em convocar e organizar a Conferência Nacional das Cidades também é um fator que além de contrariar as decisões das conferências anteriores, fragiliza a autonomia da participação social em conduzir seus próprios mecanismos.

Nesse aspecto, tanto a distância entre a esfera federal e os municípios, argumentada pelos gestores do MCidades, quanto o quantitativo de conselhos municipais em funcionamento revela esforços insuficientes no estímulo à criação de conselhos municipais e estaduais de desenvolvimento urbano ou política urbana, incidindo também em pouca participação local nas conferências.



No processo de construir e assegurar a gestão democrática, a experiência do Conselho Nacional de Saúde é relevante para orientar o Ministério das Cidades quanto a multiplicar os conselhos municipais e estaduais de política urbana.

Destaca-se que os conselhos de saúde respondem por mais de 97% de cobertura do país e o Ministério da Saúde conta com o Sistema de Acompanhamento de Conselhos de Saúde, denominado SIACS para que os secretários-executivos de cada conselho atualizem e mantenham informações sobre seu conselho de maneira a garantir o acompanhamento pelo Conselho Nacional de Saúde. Além disso, a área de participação na saúde é uma das mais consolidadas no país, tendo realizado 15 conferências desde 1941.

Diante das análises concluídas, sugere-se incluir nos preparativos e na organização do evento da etapa nacional a elaboração de registro de perfil dos participantes de modo a orientar as ações de fomento à participação e formação dos conselhos municipais. Além disso, recomenda-se atuar na formação de conselhos municipais, estaduais e distritais, bem como traçar estratégia, observando o modelo do SIACS do Conselho Nacional de Saúde, para monitorar os conselhos municipais e estaduais já existentes e os que vierem a se consolidar. Sugere-se ponderar a possibilidade do portal CAPACIDADES ser inserido nessa atuação.

### **3. Não funcionamento do ConCidades nos exercícios 2017 e 2018, impactando a participação dos segmentos na construção da PNDU**

A edição do Decreto 9.076/2017 postergou a 6ª Conferência Nacional das Cidades e estabeleceu o ano de 2019 como período de sua realização, revogando as atribuições do Conselho das Cidades em organizar as conferências e, também, em considerar membros titulares e suplentes aqueles definidos no art. 4º do Decreto 5.790/2006 que trata da composição dos segmentos do ConCidades. Ainda desvinculou a eleição dos conselheiros das conferências sem, no entanto, fixar critério e forma para que ela ocorra.

O mandato dos conselheiros, pouco após o momento da edição desse decreto, finalizou. Sob o argumento de que não haveria condições normativas que respaldasse uma nova recondução dos mandatos como recomendou o Ministério Público, o Conselho das Cidades ficou impedido de funcionar, pois não houve novas eleições para representantes das entidades ocuparem os assentos.

Destaca-se que diante de tais condições, o Ministério das Cidades informou que se seguiriam estudos internos para revisar o Decreto 5.790/2006 e que também abriria uma consulta pública para colher opiniões e sugestões da população. A consulta foi realizada durante todo o mês de agosto de 2017 e na sequência foi publicado o relatório com os resultados apurados. Em que pese tais informações, o acompanhamento das ações tomadas pela gestão do MCidades durante o ano de 2017 e 2018 evidenciou que não houve análise dos resultados da consulta pública e que possíveis mudanças no Decreto 5.790/2006 não foram levadas adiante.

Nesse contexto, também não foram identificadas quaisquer medidas tomadas pelo Ministério das Cidades para empossar novos representantes para o conselho.

Cabe ainda mencionar o fato de que a ausência de conselheiros em atuação tem impactado atividades do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social que como consequência também não pôde indicar conselheiros e não tem como cumprir seu calendário de reuniões e nem aprovação de suas contas, dados verificados na Auditoria Anual de Contas da Secretaria Nacional de Habitação, exercício 2017. Adiciona-se ainda a interrupção das reuniões dos Comitês Técnicos, prejudicando discussões da PNDU em todas as secretarias do Ministério das Cidades.

Registra-se, no entanto, que o Decreto 5.790/2006, no seu art. 21, estabelece que os casos omissos e as dúvidas serão resolvidos pelo Presidente do ConCidades, *ad referendum* do Plenário. Nesse sentido, com a edição do Decreto 9.076/2017 foi criado um vácuo quanto à representação dos conselheiros, portanto um caso omissos no Decreto 5.790/2006 e, destaca-se, de singular importância, já que impactou a funcionalidade do Conselho das Cidades há mais de um ano e o Ministério das Cidades não apresentou perspectiva objetiva de correção dessa situação grave que afronta o cumprimento do Estatuto das Cidades.

Pelo exposto, avalia-se que as ações do Ministério das Cidades foram insuficientes para retomar o funcionamento do ConCidades. Apesar do Presidente do ConCidades ter, regimentalmente condições para decidir em função do vácuo normativo quanto à eleição dos conselheiros, nenhuma providência foi tomada. Reforça-se que houve o apoio da PFDC/MPF mediante a recomendação 03 para que providências fossem acionadas para corrigir tal situação.

No entanto, o MCidades se colocou como incapaz de acatar as providências da recomendação e não apresentou caminhos para resolver a questão. Além disso, pela morosidade na condução das providências apontadas pela SECONCID, verifica-se que não houve empenho do Ministério das Cidades em garantir a regularidade da atuação do conselho e nem fortalecer sua estrutura.

Esse conjunto de situações leva à uma participação social restrita e acuada, impactando no fortalecimento da gestão democrática. Cabe pontuar ainda o potencial de educação e aprendizagem dos processos de participação que devem ser disseminados e contribuir para uma sociedade mais envolvida e atuante na construção da PNDU, permitindo o controle social.

Em virtude das situações identificadas, avalia-se que o Conselho Nacional de Saúde, por sua experiência e tempo de maturação, pode servir de referência para estruturação do Conselho das Cidades. Além da conexão entre o Plano Nacional de Saúde, o Conselho Nacional de Saúde conta com planejamento estratégico para sua atuação, demonstrando uma estrutura mais forte e independente, em que a gestão democrática funciona com maior acuidade. Adiciona-se ainda o fato de que o Conselho Nacional de Saúde está resguardado pela Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990, fruto da construção do SUS (Sistema Único de Saúde).

Essas características demonstram como o investimento nos debates das conferências nacionais das cidades e os esforços na construção do Sistema Nacional de

Desenvolvimento Urbano podem direcionar o Conselho Nacional das Cidades para ponderar melhores condições de atuação e existência.

As experiências do Conselho Nacional de Saúde permitem avaliar e sugerir ao Ministério das Cidades que uma gestão preparada e ciente das dificuldades e conflitos próprios dos processos de participação, tem condições de lidar com mais assertividade quanto às divergências naturais que existem nos processos democráticos e separar de forma equilibrada as competências dos Conselhos e dos órgãos executores.

#### **4. Falhas na transparência do MCidades quanto ao Decreto 9.076/2017 e na consulta pública sobre mudanças no ConCidades**

Verificou-se que as informações sobre a prorrogação da 6ª Conferência Nacional das Cidades e a desvinculação da eleição de conselheiros das conferências, consignadas no art. 4º, parágrafo único e art. 6º, incisos I, II e III do Decreto 9.076/2017 não foram amplamente difundidas.

O questionário elaborado pela CGU revelou que de 694 participantes que responderam à pergunta sobre transparência, apenas 215 afirmaram conhecer as mudanças e o dispositivo legal. Os participantes podiam marcar mais de uma opção para essa questão. Assim, dentre os 215 que conheciam, houve 104 considerações de que as mudanças são negativas porque não foram deliberadas com transparência e envolvimento democrático e 88 considerações de que as mudanças são negativas porque estanca o debate e paralisa as atividades já realizadas. Outros 88 participantes consideraram as mudanças positivas porque permite maior maturação das discussões e/ou é melhor desvincula-la da crise política vivenciada pelo no país.

A consulta pública sobre mudanças no ConCidades, prevista na Portaria MCidades nº 495/2017, teve ainda menos conhecimento por parte do público abordado pela auditoria. Apenas 187 participantes informaram ter ciência da consulta, sendo que destes, 95 informaram não ter participado da consulta. Dentre os 92 participantes que responderam à consulta pública, 47 consideram que as alterações propostas não contribuem para a democratização da política urbana.

Visando a apurar se a transparência do ConCidades na internet contribuiu para o conhecimento dos fatos questionados, foi perguntado se os participantes conheciam a página do Conselho das Cidades no sítio do MCidades. Dos 694 participantes, 362 afirmaram conhecer, contra 332 que não conheciam. Dos 362 participantes que conheciam, 200 manifestaram que as informações são claras e permitem acompanhar a atuação do conselho.

O Decreto 5.790/2006 no Art. 3º, inciso XV atribui a competência ao ConCidades de dar publicidade e divulgar seus trabalhos e decisões; assim como a Resolução Normativa nº 13 ConCidades, Regimento Interno do Conselho das Cidades, art. 3º, inciso XVII.

Os resultados do questionário da CGU demonstram que a prorrogação da conferência não era de conhecimento da maior parte dos respondentes, bem como a realização da consulta pública pelo MCidades foi ainda menos conhecida. Considerando que a maioria

dos participantes do questionário eram de origem do banco de dados da própria consulta pública sobre o ConCidades, verifica-se que houve falhas do MCidades em esclarecer adequadamente os assuntos e critérios das perguntas realizadas.

Considerando que não houve uma explicação sobre a composição dos membros do ConCidades antes da pergunta sobre os critérios para a participação da sociedade civil, verificou-se que houve falhas quanto aos esclarecimentos necessários que fundamentavam a consulta. Também não foram explicitados os impactos de possíveis mudanças na composição dos membros que orientassem de forma suficiente os participantes.

Acrescenta-se que a publicação dos resultados da consulta foi editada em forma de relatório em 17 de dezembro de 2017, disponível no sítio do MCidades. Porém, no sítio do ConCidades não consta nenhuma informação sobre essa consulta. Pondera-se ainda que o relatório final divulgado pelo MCidades expõe os resultados das respostas dos participantes, mas ainda não foram divulgados os desdobramentos dessa consulta quanto à estrutura do ConCidades.

Além desses resultados, a Nota Informativa 169/CGMCID, já havia manifestado as falhas de transparência do MCidades quando da publicação do Decreto 9.076/2017. A recomendação 03/PCDF do MPF informa que recebeu manifestação dos membros do ConCidades relatando que o MCidades não comunicou ou deu conhecimento prévio aos conselheiros sobre o conteúdo do Decreto 9.076/2017. Neste sentido, registra-se que, em que pese o contato feito com a Secretaria Executiva do ConCidades desde o início do ano de 2017 para acompanhamento das atividades do conselho e da preparação da 6ª Conferência Nacional das Cidades, incluindo a solicitação para participação das reuniões do conselho, a coordenação da secretaria executiva do ConCidades não comunicou a publicação do decreto e os desdobramentos em reuniões.

Em questionamento preparado para saneamento de dúvidas quanto a eleição dos conselheiros do FNHIS e do ConCidades, motivados pelo Decreto 9.076/2017, a equipe de auditoria solicitou ao MCIDADES que encaminhasse justificativa para o fato de não ter informado à CGU a realização das reuniões do ConCidades ocorridas no dia 12 e 13 de junho de 2017, como havia sido acertado em reunião anterior com a Secretaria Executiva do Conselho.

O MCidades respondeu à CGMCID que a ausência do convite para participação nas reuniões do ConCidades no mês de junho teria se dado em função da reunião ser extraordinária. Ocorre que o Regimento do Conselho das Cidades, homologado pela Resolução Normativa nº 02 de 08 de junho de 2006, em seu Art. 11, indica que o prazo para convocação de reunião extraordinária deva ser feito com no mínimo 10 dias de antecedência, o Art. 14º normatiza que a pauta das reuniões deve ser aprovada pelo plenário do ConCidades e o Art. 15 indica que a pauta deve ser distribuída previamente aos membros. Ressalta-se ainda que o Art. 22 indica que a responsabilidade da preparação da pauta é da Coordenação Executiva do ConCidades. Nesse sentido, a participação da equipe da CGU como observadora da reunião poderia constar da pauta e ser deliberada em plenário. A conveniência ou não da participação da equipe poderia ter sido debatida pela Secretaria Executiva do ConCidades com a CGMCID e permitir maior transparência das decisões tomadas pelo MCidades.

Conclui-se, portanto, que houve falhas na transparência nas decisões tomadas pelo MCidades e na divulgação e fundamentação da consulta pública promovida em 2017. Nesse sentido, não se promove uma participação social informada e eficiente na gestão democrática.

## **5. Atividades do CGFNHIS comprometidas pela ausência de conselheiros do ConCidades, impactando as políticas executadas pela SNH**

O esvaziamento na representação dos conselheiros do ConCidades, impactou a atuação da SNH e do CGFNHIS.

O parágrafo 3º do Art. 9º da Lei 11.124/2005 fixa que o Poder Executivo disporá em regulamento sobre a composição do Conselho Gestor do FNHIS, definindo entre os membros do Conselho das Cidades os integrantes do referido Conselho Gestor. Além disso, o inciso XV do art. 3º do regimento interno do ConCidades estabelece que é sua competência eleger os conselheiros do FNHIS em conformidade à Lei 11.124/2005. No entanto, uma vez que não há conselheiros em atividade, conseqüentemente não há condições de definição de conselheiros do FNHIS entre os membros do Conselho das Cidades. Dessa forma, além da paralisação de atividades do ConCidades, o CGFNHIS também não está em condições adequadas de atuação.

Os trabalhos da Auditoria Anual de Contas da SNH relativa ao exercício de 2017<sup>2</sup>, verificaram que o FNHIS era objeto de discussão da Grupo de Trabalho estabelecido para buscar soluções à implementação da Lei nº 11.888/2008, no âmbito do ConCidades, sobre a assistência técnica à autoconstrução, mutirões e sistemas de auto-gestão comunitária. Em função das atividades do ConCidades estarem interrompidas foram também paralisadas as soluções para a implementação desta Lei.

A Nota Técnica nº 9/2016/SEI/DUAP/SNH-MCIDADES informou que o GT Assistência Técnica do ConCidades teve seus resultados discutidos na 45ª Reunião ConCidades, realizada em 15/06/2015, e que havia sido publicada, em 17/09/2015, a Resolução nº 182 do ConCidades, que recomendou ao MCidades a criação de modalidade específica de atendimento habitacional por meio de melhorias habitacionais, no âmbito do PMCMV, voltada às famílias de baixa renda moradoras em assentamentos precários. Durante reunião do Comitê Técnico de Habitação (CTH) realizada em 20/07/2016, foi realizado novo informe sobre os trabalhos e resultados do referido GT.

A SNH ainda informou que a Lei nº 11.888, de 2008, apesar de meritória, não instituiu um modelo de repasse de recursos adequado para a atividade de prestação de serviço continuado, e que seria necessário considerar as estruturas institucionais locais, fontes de recursos permanentes e em volumes anuais suficientes para estruturação da oferta do serviço e, em especial, a vinculação à concessão do crédito para material de construção.

De forma a apoiar os entes públicos subnacionais na implementação da Assistência Técnica prevista na Lei nº 11.888, de 2008, a SNH realizou, em anos anteriores,

---

<sup>2</sup> <https://auditoria.cgu.gov.br/download/11839.pdf>

sistemática de seleção para aporte de recursos originários do FNHIS, por meio do Programa de Assistência Técnica. Ocorre que, apesar de destinar recursos da ordem de R\$ 103 milhões, para 898 operações, somente 172 permaneceram ativas (concluídas ou em andamento) as demais não concretizaram o que estava pactuado e foram canceladas, sendo destacadas diversas condicionantes ao longo da execução desse Programa que interferiram diretamente na implementação da Assistência Técnica.

Diante dos resultados, não foram realizadas novas seleções com recursos do FNHIS. No entanto, a SNH entendeu ter suprido a lacuna da Assistência Técnica com a edição do Programa Cartão Reforma. Segundo a Unidade, o programa novo, além de transferir recursos aos entes públicos locais para prestação de assistência técnica, garantirá subvenção econômica aos beneficiários para aquisição de materiais de construção, suprimindo assim gargalo identificado na experiência anterior.

Ocorre que a proposta de saneamento da questão com o Cartão Reforma, em que pese a justificativa de seguir as premissas da resolução do ConCidades, não encontra sintonia às suas ponderações. O Programa Cartão Reforma foi objeto de uma recomendação do Conselho Nacional das Cidades negando a Medida Provisória que criou o programa em função de propor a criação e implementação da modalidade voltada para melhorias habitacionais no programa PMCMV, na Resolução 182. Portanto, o intuito do Conselho das Cidades na Resolução 182 não coincide como argumento da SNH de que o Programa Cartão Reforma supre lacuna de investimentos na área.

Cabe destacar ainda que as ações empreendidas pelo FNHIS contêm ações de reforma, mas estas não são o seu objetivo principal. Acrescenta-se o fato de que entre as ações do Programa Cartão Reforma, a conclusão habitacional tem relevância frente às ações que incidem na precarização das habitações, inclusive, com recomendação deste órgão de controle interno para sua revisão, conforme a Nota Técnica nº 1188/2017/CGMCID em 30 de junho de 2017.

Assim, considerando que o ConCidades se encontra sem representação, o relatório de auditoria anual de contas da SE 2017 apontou que não há condições de tais informações serem assumidas como solução ao que se discutira nessa instância.

Foi apurado também que na análise de controles internos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social em relação ao “Ambiente de Controle”, considerando as discussões sobre as diretrizes estabelecidas pela SNH, que o CGFNHIS reúne-se em quantidade inferior ao definido nos regulamentos, fazendo com que as discussões sobre os programas sejam prejudicadas, visto que não há oportunidades suficientes e que no âmbito do componente “Informação e Comunicação”, as atas de reuniões dos órgãos colegiados não são publicadas na internet, o que compromete a transparência das discussões e das deliberações adotadas.

Apesar dos fatos apontados, não houve manifestação quanto às reuniões em quantidade inferior do CGFNHIS. A SNH, no entanto, relatou em reunião de busca conjunta de soluções que a impossibilidade de ter os conselheiros ativos no FNHIS era um dos motivos que levava à baixa realização das reuniões, inclusive impactando em observação do TCU contra a falta de legitimidade em documentos aprovados quanto ao FNHIS sem a assinatura dos conselheiros.

Avalia-se que essas condições quanto à ausência de conselheiros no FNHIS, a paralisação do Grupo de Trabalho para discutir alterações na Lei nº 11.888, de 2008 e a justificativa de lacuna suprida com o Programa Cartão Reforma em contrariedade às manifestações anteriores do ConCidades têm como causa a falta de diálogo do MCidades com o Conselho, dificultando a solução da ausência de conselheiros do ConCidades e seu reflexo na condução das políticas públicas, como retratada na situação do FNHIS.

Ressalta-se que a gestão democrática e a participação social na condução das políticas públicas estão previstas nos normativos e regulamentos da PNDU e deve ser levada adiante.

## **6. Divergências quanto à composição dos membros do ConCidades, no que se refere à participação das entidades de movimentos populares impactando na interrupção de suas atividades**

Verificou-se que há divergências quanto à composição dos membros do Conselho das Cidades, principalmente no que se refere à participação das entidades de movimentos populares.

O ConCidades é composto pelos seguintes membros, organizados por segmentos: 16 representantes do Poder Público Federal; 9 do poder público estadual e distrital em rodízio; 12 do poder público municipal; 23 de movimentos populares; 8 entidades empresariais; 8 entidades de trabalhadores; 6 entidades acadêmicas e profissionais; 4 ONGs, de acordo com o art. 4º do Decreto 5.790 de 25 de maio de 2006.

A edição do Decreto 9.076, em 7 de junho de 2017, que postergou a 6ª Conferência Nacional das Cidades, revogou o parágrafo 1º que considerava membros titulares e suplentes aqueles definidos no art. 4º do Decreto 5790/2006 que trata da composição dos segmentos do ConCidades.

Como o mandato dos conselheiros se encerrava, segundo confirmação do MCidades ao Ministério Público por meio do Ofício 21/SECONCID-SE/MCidades de 21 de junho de 2017, em 23 de julho de 2017, desde então o ConCidades não está em funcionamento e não há até o momento, critério para compor novos representantes.

As divergências quanto à composição dos membros do Conselho das Cidades foram identificadas na consulta pública promovida pelo Ministério das Cidades em agosto de 2017, já que esta tratou apenas da composição, eleição e participação das organizações da sociedade civil, demonstrando ser essa a principal preocupação do MCidades quanto ao funcionamento do Conselho, sem ter tido o intuito de ampliar a discussão em torno de toda a composição de membros do ConCidades. As entrevistas com os gestores, em articulação com os documentos analisados, permitiram qualificar essa avaliação e identificar os conflitos que motivaram as decisões do MCidades quanto ao Conselho.

Na reunião entre a equipe de auditoria e a SECONCID, em 15 de maio de 2017 foi informado que quanto ao tema definido para a VI Conferência Nacional das Cidades, “*A função social da cidade e da propriedade: cidades inclusivas, participativas e socialmente justas*”, havia divergência de interesses. De acordo com os gestores, o MCidades

pretendia discutir temas voltados ao Habitat III<sup>3</sup>, mas o ConCidades não partilhou da mesma opinião.

O Secretário-Executivo da SECONCID, ressaltou que, na visão do Ministério, havia a necessidade de aliar a discussões da conferência e do ConCidades às principais discussões sociais do atual governo em priorizar determinações internacionais como os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e o Habitat III. O Secretário ainda fez ponderações sobre a dificuldade de adesão popular das conferências, pontuando suas limitações quanto à efetiva e ampla participação social; abordou a existência de limitações nas discussões dos conselhos e acrescentou que há negativa participação do conselho na execução da conferência nacional, afirmando a existência de atritos na execução das etapas nacionais entre a equipe do MCidades e ConCidades.

Em reunião ocorrida em 8 de fevereiro de 2018 com a equipe da SEMOB, os gestores relataram as dificuldades na condução do ConCidades pelo MCidades, que teria levado à consideração de ser inviável a conferência em 2017.

Foi apontada a circunstância de uma reunião do Conselho das Cidades em que houve grande conflito entre os conselheiros e o Ministério das Cidades no contexto da crise política que levou ao *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff. De acordo com os gestores, trocas de acusações em torno do governo que assumira pós-*impeachment* teriam retraído as discussões. Além disso, foi acrescentado que a presença dos conselheiros suplentes, apesar de não terem direito a voto, comumente tornava as reuniões muito tumultuadas, já que eram em torno de 160 pessoas a discutirem.

Nesse aspecto, a percepção da Conselheira, colhida por meio de mensagem eletrônica, representante do segmento de movimentos populares pelo CONAM (Confederação Nacional das Associações de Moradores) contrapõe afirmando que os ministros que assumiram nos últimos períodos não consideram o ConCidades espaço legítimo e de diálogo, demonstrando não ter respeito ao controle social.

Ela ainda relatou a decisão dos conselheiros de entrar com representação no Ministério Público para garantir a realização da conferência e o restabelecimento do ConCidades, acrescentando que “sem importar qual o governo”, pois o objetivo seria assegurar o seu espaço. Também informou que o atual Ministro das Cidades se comprometeu a chamar uma reunião do ConCidades e restabelecer o diálogo, a qual os ex-conselheiros permanecem aguardando.

Registrou ainda que os debates sempre foram calorosos, porém, avalia que com qualidade. Adicionou que apesar de suas visões nem sempre prevalecerem, acredita que conseguiram dialogar com as divergências e diferenças, na consideração de que o conselho “sempre foi espaço de concertação para não prejudicar o que continuamente zelaram - a população dentro da política urbana”.

Cabe ressaltar que quanto a esse aspecto, os outros dois conselheiros entrevistados manifestaram preocupação e rejeição às ações tomadas pelo Ministério das Cidades quanto ao ConCidades e destacaram o papel importante do Conselho para as discussões em torno da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

---

<sup>3</sup> Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável, realizada de 20 em 20 anos, com edição em Quito, Equador, de 17 a 20 de outubro de 2016.



O conselheiro representante da ASSEMAE, Associação Nacional de Serviços de Saneamento Municipal, destacou a construção de uma visão integrada de cidade. “Anteriormente as cidades tinham conselhos por tema, no qual o tema do transporte não conversava com o de habitação, não tendo nada a haver com o conselho do Plano Diretor.” O ConCidades teria, então, o mérito de conseguir trabalhar cada tema numa Câmara Temática, e, ainda assim, integrar os assuntos ao deliberar em plenário todos em conjunto. No entanto, o conselheiro relatou que quanto à participação dos órgãos públicos, a maioria ainda não teria entendido o que está expresso na legislação quanto ao controle social e, por isso, haveria uma consequência de baixa implementação de políticas deliberadas pelo Plenário do ConCidades.

Nesse aspecto, o Conselheiro, representante, da ANTP - Associação Nacional de Transportes Públicos, reforçou que o ConCidades é uma importante instância de discussão dos problemas relacionados à mobilidade e o seu impacto no meio ambiente e destacou a construção da Política Nacional de Mobilidade como fruto de intensa participação do conselho.

Nessa mesma direção, a SEMOB destacou como aspecto positivo do ConCidades, o papel relevante na discussão e aprovação da Política Nacional de Mobilidade, além de pleitear melhores condições para a estrutura da Secretaria e também defender o interesse da SEMOB. Já no que se referia à participação e visão da SEMOB junto ao conselho, foi relatado, em relação aos segmentos, que alguns movimentos sociais que dialogam frequentemente com as questões de mobilidade, não fazem parte do Conselho, a respeito dos movimentos estudantis em torno das questões das tarifas e do passe livre, como exemplo a União Nacional dos Estudantes – UNE. Assim, mesmo que os debates fossem sempre muito combativos, não haveria discussões muito impactantes para a política de mobilidade em si.

Verificou-se que entre as secretarias há diferenças na relação de cada uma com o conselho e, também, no entendimento destas quanto à participação social nas políticas desenvolvidas.

A Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano não teve condições de apresentar uma avaliação mais ponderada sobre sua atuação com o conselho, uma vez que a rotatividade de servidores não permitiu um histórico de memória. A diretora entrevistada demonstrou ter dificuldades com a participação social no ConCidades em função dos perfis dos conselheiros envolvidos com a temática urbana, os quais ela não estava familiarizada.

Já a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental informou que não teve, durante o funcionamento do Conselho, muitos conflitos ou temas de divergência. Ressaltou que a participação de associações profissionais e de outros segmentos equilibrava a participação e defesa dos interesses do Ministério das Cidades frente aos segmentos dos movimentos populares, que muitas vezes manifestavam interesses contrários. Acrescentou ainda que a condição do Ministro ser também presidente do conselho traz conflitos de interesse, já que não teria sentido aprovar no Conselho algo contrário ao que se aprovara anteriormente como Ministro. Tal condição teria acontecido com frequência, sendo um dos motivos de baixa implementação de muitas das resoluções aprovadas em plenário.

A Secretaria Nacional de Habitação, por outro lado, demonstrou maior naturalidade na relação com o segmento das entidades de movimentos populares. Foi argumentado pela SNH que devido à maior proximidade com os movimentos de luta por moradia, a secretaria estaria mais habituada ao diálogo com esse segmento. Em relação à representatividade no Conselho, uma das diretoras destacou que há uma predominância dos movimentos sociais porque muitos dos representantes governamentais, que veem de outros ministérios, acabam não comparecendo às reuniões e, por isso, gera-se a impressão que há uma desproporção entre os segmentos. Quanto a esse aspecto foi pontuado que uma das razões seria a desmotivação governamental de outros órgãos frente às excessivas discussões pontuais e de interesse específico de um ou outro grupo representado. Sendo este sim um ponto negativo da participação do ConCidades. Cabe destacar que essa percepção da SNH sobre as discussões de interesse muito específico ou local é compartilhada pela SECONCID e, também, foi assentida pelas outras secretarias.

Diante dessas avaliações, o incentivo ao avanço dos conselhos municipais desponta como imprescindível para garantir o alcance do sucesso da participação social em nível federal e deve ser tomado pelo MCidades como prioridade.

Em que pese o Ministério das Cidades ter demonstrado em suas várias unidades organizacionais a identificação de que o segmento das entidades populares localiza um ponto de conflitos e discussões não equacionadas no Conselho das Cidades, essa não foi a mesma percepção dos conselheiros entrevistados e, também, não foi um elemento de destaque nas respostas ao questionário que foi encaminhado ao público. Os conselheiros focaram mais na importância da participação social nas discussões das políticas públicas urbanas. Ainda que dois deles estivessem representando entidades acadêmicas e de municípios, a participação ou interferência das entidades de movimentos populares não foi uma questão.

Assim como, considerando a heterogeneidade do público avaliado e que suas respostas foram muito variadas, entende-se que este aspecto da problematização da participação do segmento de movimentos populares não se destacou.

Questionados sobre a pluralidade de representatividade no ConCidades, a maioria dos respondentes avalia como boa ou ótima, não identificando, portanto, problemas quanto aos segmentos. Porém, na consulta pública realizada pelo Ministério das Cidades em 2017, a pergunta sobre a pluralidade dos segmentos se referiu apenas à representação paritária entre as organizações da sociedade civil, enfatizando na análise dos resultados que o segmento das entidades de movimentos populares atualmente estaria sobre representado diante das outras organizações da sociedade por contar com 23 entidades frente às 8 entidades empresariais; 8 entidades de trabalhadores; 6 entidades acadêmicas e profissionais e 4 ONGs.

Ocorre que quanto a esse ponto é preciso ponderar que o formulário da consulta pública não identifica ou explica aos participantes a representação vigente da sociedade civil no Conselho das Cidades. Dessa forma, alerta-se que os participantes não tiveram informações suficientes para avaliar a paridade ou não de cada segmento. Inclusive muitos participantes podem ter entendido que organizações da sociedade se tratava apenas do segmento de movimentos populares, já que a composição do ConCidades especifica cada segmento e não divide grupos de segmentos por sociedade civil e poder

público dos três entes. E nesse aspecto, seria preciso considerar que todos os participantes conheciam a composição do conselho e ainda estariam cientes dos segmentos abarcados ou não sob o conceito de organizações da sociedade civil. Verifica-se que faltou clareza e suficiência de informações.

Assim, avalia-se que o resultado sobre a paridade obtido com a consulta, deve ser tomado pelo MCidades como uma orientação, mas não como uma crítica à atual composição.

Já na relação do MCidades com o ConCidades, os dados obtidos pelo questionário aplicado pela CGU demonstram que a avaliação dos respondentes é de que esta é regular. Os resultados bom e ruim tiveram equivalência de 10,14% e 9,7% e, portanto, considerou-se que não interferiam na avaliação de regularidade.

Dessa forma, pondera-se que os conflitos relatados e as dificuldades apontadas pelos gestores do Ministério das Cidades quanto ao Conselho das Cidades, apesar de claras tanto na falta de implementação das resoluções aprovadas em plenário quanto na interrupção das atividades do Conselho com a consequente morosidade na modificação desta situação, não está devidamente qualificada aos conselheiros entrevistados e nem aos participantes da pesquisa realizada pela equipe de auditoria.

Isto é, por um lado há uma situação pontual e excepcional, dada no contexto da transição de governo ocorrida, por outro, há dificuldades na condução dos trabalhos que precisam ter maior transparência e envolvimento democrático.

Se o entendimento do MCidades é de que a solução dos problemas enfrentados passa por uma revisão do regimento do ConCidades, pondera-se que por se tratar de uma instância de participação social e de um órgão colegiado, as mudanças não devem excluir os integrantes do ConCidades.

Avalia-se que a falta de empenho na gestão democrática e na participação social no Ministério das Cidades é a causa da situação encontrada levando à fragilidade do Conselho das Cidades, impactando prejudicialmente a participação na construção da PNDU.

Pelas diferentes percepções das secretarias do MCidades foi possível identificar que quanto mais as unidades estão habituadas e próximas das demandas apresentadas no conselho, menor resistência há em relação à participação dos diferentes segmentos. Neste aspecto, é preciso considerar que os problemas os quais o Ministério das Cidades atua refletem dramas sociais de grande impacto no país e que se expressam em movimentos sociais combativos e que a multiplicidade de realidades presentes na sociedade resulta em interesses conflitantes.

Assim, se é missão do MCidades melhorar as cidades, tornando-as mais humanas, social e economicamente justas e ambientalmente sustentáveis, por meio de gestão democrática e integração das políticas públicas de planejamento urbano, habitação, saneamento, mobilidade urbana, acessibilidade e trânsito de forma articulada com os entes federados e a sociedade, pondera-se que cabe então à UPC, assumir tais realidades e enfrenta-las.

Compreende-se que é um desafio para o MCidades conciliar questões tão sensíveis e com atores tão diversos da sociedade, no entanto, o processo de construção da PNDU tem na escuta da sociedade uma fonte significativa de orientações. Os gestores do

MCidades demonstraram ter consciência disso, mas revelaram pouco incentivo para a condução dos conflitos. Avalia-se que essa situação só possui condições de ser revertida quanto maior for a participação e quanto mais a gestão democrática estiver sendo praticada, isto é, o equacionamento dos conflitos apresentados só ocorrerá quanto maior o diálogo e maior a transparência na relação entre Ministério das Cidades, ConCidades e sociedade.

Nesse aspecto cabe pontuar a experiência do CONAMA que possui mais de 400 resoluções aprovadas em 37 anos de existência com balanços periódicos e pacificação jurídica. Nesse mesmo sentido, o Conselho Nacional de Saúde, regulamentado pelo Decreto 99.438, de 7 de julho de 1990, definiu as entidades e órgãos que comporiam o novo plenário, com 30 membros, sendo que sua estrutura tem origem na Lei 378, de 13 de janeiro de 1937. Destaca-se que o Conselho Nacional de Saúde, a fim de manter equilíbrio dos interesses envolvidos, possui distribuição das vagas paritária, sendo 50% de usuários, 25% de trabalhadores e 25% de prestadores de serviço e gestores, personificado em 48 conselheiros e seus suplentes.

As experiências desses dois conselhos podem servir ao Ministério das Cidades como exemplo de estruturação de discussões que garantam qualidade e efetividade das resoluções e, também, de funcionamento com composição majoritária da sociedade civil. Com tais referências, pretende-se demonstrar ao MCidades que áreas de políticas públicas mais consolidadas possuem experiência de maior participação social, tendo o CONAMA a publicação de resoluções consideradas academicamente bem avaliadas quanto à sua qualidade e o CNS atua com maior participação da sociedade civil e presença de 50% de movimentos populares. Essas experiências demonstram que o próprio processo de participação pode gerar constância nas resoluções e maior consistência nos temas debatidos. Nesse sentido, a interrupção do conselho contribui para postergar ainda mais a maturidade no processo de participação do ConCidades.

## **7. Divergência na percepção de representatividade dos segmentos**

Foi verificado que a percepção sobre a representatividade dos segmentos não está consensuada entre o MCidades e os participantes do questionário aplicado pela CGU.

O questionário foi respondido por 797 participantes. Desse total, apenas 275 informaram ter se envolvido em alguma etapa de qualquer das 6 edições das conferências das cidades. Esse percentual representa aproximadamente 34% dos respondentes. Questionados sobre se a representatividade dos seguimentos estava adequada, aproximadamente 61% afirmaram que sim. Questionados sobre se a participação dos segmentos na conferência estava adequada as respostas foram: adequada para 97 respondentes, não está adequada para 55 e está parcialmente adequada para 118 respondentes.

Esses dados demonstram que quanto ao envolvimento dos diversos segmentos nas conferências não há significativa crítica à representatividade ou à sua atuação nas conferências, ainda que os dados indiquem espaço para avanços.

O questionário pediu que os respondentes informassem a causa da inadequação da representação e apontassem aspectos negativos das conferências. Foram destacadas causas como aparelhamento ideológico ou partidário, enviesamento do governo, pouca participação popular e ausência de organizações e grupos sociais, além de dificuldades de representação local frente a grandes centros urbanos.

O art. 2º do Decreto 9.076/2017, inciso III, indica que é objetivo da Conferência Nacional das Cidades propiciar a participação popular de diversos segmentos da sociedade na formulação de proposições e na realização de avaliações sobre as formas de execução da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e das suas áreas estratégicas.

Considerando a amostra obtida nesse questionário, associadas às percepções colhidas entre os gestores do MCidades e entre os conselheiros do ConCidades, verifica-se que ainda que haja sintonia entre as críticas apontadas, elas são recíprocas, isto é, atingem o MCidades e os diversos segmentos. Ao mesmo tempo em que os gestores do MCidades apontaram sobreposição das entidades de movimentos populares no Conselho das Cidades e os conselheiros apontaram sobreposição dos interesses do governo, a percepção dos participantes do questionário revelou posicionamento similar. No entanto, o percentual que discordou da adequação na representatividade foi de aproximadamente 40%, demonstrando que essa não é a percepção da maioria dos participantes. Na qualificação da inadequação da representação, inclusive, foram argumentadas por vários segmentos diferentes a insatisfação com a sua condição, acompanhadas pela necessidade de incluir mais segmentos.

Nesse sentido, a consulta pública promovida pelo MCidades em agosto de 2017 sobre a composição do ConCidades, focando na representação das organizações da sociedade civil, corrobora com a avaliação de que, ainda que haja condições para rediscussão da participação dos segmentos, esta é uma inquietação do MCidades.

Uma vez que o Conselho das Cidades está inativo e que houve discordâncias relevantes em relação a essa situação, expressas nas moções e notas de repúdio de entidades diversas e recomendação do Ministério Público, verifica-se que mudanças na composição dos segmentos deve passar por discussões amplas com a sociedade.

Avalia-se que as divergências quanto à representatividade e participação dos segmentos que atualmente estão envolvidos com as questões da PNDU se devem a dificuldades de diálogo entre ConCidades e MCidades, frutos de uma agenda de participação não compartilhada pelo MCidades.

Essa situação tem como efeito a recusa do MCidades em enfrentar os conflitos com os conselheiros, levando à a prorrogação da 6ª Conferência Nacional das Cidades para o próximo governo.

Em que pese as justificativas quanto aos cortes no orçamento e baixo número de etapas municipais realizadas, como informado nas diligências da CGU e do MPF, os gestores do MCidades também destacaram os conflitos com os conselheiros, ressaltaram as dificuldades de diálogo com os segmentos dos movimentos populares e a percepção de super-representação destes.

Nesse sentido, considerando ainda que o Decreto 9.076/2017 desvinculou a renovação de conselheiros das conferências, mas não estabeleceu momento e forma de eleição de novos conselheiros, que o MCidades promoveu uma consulta pública especificando a

composição quanto à representação dos movimentos populares, a prorrogação da conferência de 2017 para 2019 demonstra o incômodo com a composição de membros vigentes no ConCidades e a recusa em tratar os conflitos existentes nessa gestão.

Diante desse cenário e do ordenamento legal que envolve a atuação do MCidades quanto às prerrogativas da participação social e da gestão democrática consignadas no Estatuto das Cidades, a experiência do Conselho Nacional de Saúde pode servir como inspiração para o ConCidades. O CNS já está na 15ª edição da Conferência Nacional de Saúde e tem representação local em 97% dos municípios brasileiros, sendo que 50% da composição de segmentos é de entidades de movimentos de usuários do SUS. Essa realidade demonstra que a participação social tem condições de crescer e que o enfrentamento de conflitos com maioria de entidades de movimentos populares é próprio do ambiente de participação.

Nesse sentido, considera-se fundamental contemplar na revisão do regimento do ConCidades a necessidade de ampliar a participação social e o envolvimento de seus membros com a sua discussão na 6ª Conferência Nacional das Cidades. Assim, orienta-se que propostas do MCidades para mudanças na composição e representatividade dos segmentos sejam discutidas na 6ª Conferência Nacional das Cidades de modo a permitir maior legitimidade das decisões.

## **8. Ausência de atribuições referente aos comitês técnicos do ConCidades no regimento interno do MCidades**

Foram identificados conflitos entre as atribuições previstas na estrutura regimental do Ministério das Cidades, constantes do Decreto 8.927/2016 e a previsão de funcionamento do Conselho das Cidades, no Decreto 5.097/2006.

Os comitês técnicos de mobilidade urbana e trânsito e de planejamento urbano, parte das atividades do Conselho das Cidades, devem ser acompanhados e apoiados pelas secretarias nacionais do Ministério das Cidades, porém estes não constam nas atribuições das secretarias temáticas no Decreto 8.927/2016. Tais comitês devem subsidiar os debates, promover articulação com os órgãos e entidades promotoras de estudos, propostas e tecnologias relacionadas às políticas públicas, apresentar relatórios ao plenário do Conselho, além de propor regras e critérios para aplicação e distribuição dos recursos federais, para cada tema afeto à área de atuação das secretarias. O intuito é proporcionar maior aprofundamento e qualidade técnica para realizar a gestão democrática.

Em que pese o Decreto 5.790/2006 indicar que os comitês técnicos serão assessorados pelos secretários nacionais dos respectivos temas, apenas as Secretarias de Habitação e de Saneamento possuem atribuições referentes aos comitês no Decreto Regimental 8.927/2016.

Destaca-se que a ausência de atribuições do ConCidades referente a cada área temática nas descrições regimentais das secretarias sujeita os comitês à menor interação e envolvimento destas. Inclusive, isto pôde ser constatado nas entrevistas com os gestores da SEMOB e SNDU que demonstraram ter pouco aproveitamento das discussões do Conselho para suas atividades.

Em questionamento feito pela equipe de auditoria, por ocasião da Auditoria Anual de Contas, a Secretaria Executiva confirmou na Nota Técnica nº 23/DIACT/SE/MCIDADES que os quatro Comitês Técnicos, que são parte do Conselho das Cidades, contam com o apoio das quatro Secretarias Nacionais (Habitação, Mobilidade, Saneamento e Desenvolvimento Urbano) para condução das reuniões, em apoio às atividades do Conselho das Cidades. Porém, a competência expressa no Decreto Regimental 8.924/2016 necessitava de ajuste no que se refere às atividades das Secretarias Nacionais de Mobilidade e de Desenvolvimento Urbano.

A Nota Técnica nº 23 confirmou que a Unidade procederá às correções quanto às atribuições das Secretarias Nacionais de Desenvolvimento Urbano (SNDU) e de Mobilidade Urbana (SEMOB) em apoio à realização dos respectivos comitês técnicos do ConCidades no Decreto 8.924/2016, ainda no mês de julho de 2018. A providência tomada pela Unidade e as correções regimentais são apropriadas. No entanto, ressalta-se que essas falhas quanto aos normativos revelam uma gestão desatenta aos propósitos do Conselho das Cidades e de sua trajetória histórica, demonstrando uma falha da Secretaria Executiva no exercício de suas atribuições previstas nos normativos.

Como boas práticas, registra-se a atuação do Conselho Nacional de Saúde (CNS) que conta com a Secretaria Executiva do Ministério da Saúde como apoio às suas atividades e possui planejamento estratégico interligado ao Plano Nacional de Saúde. Avalia-se que essa situação favorece a atuação integrada entre os objetivos das duas instâncias e permite maior sintonia e assertividade entre suas atividades.

Nesse sentido, ao tempo em que se aguarda a providência de ajuste no Decreto Regimental 8.927/2016 quanto às atribuições dessas Secretarias em relação ao ConCidades, sugere-se articular, por meio da SECONCID, o Conselho das Cidades no Planejamento Estratégico do MCidades, na perspectiva de unidade colegiada em consonância às diretrizes do Estatuto das Cidades.

A expectativa é de que essas providências promovam sintonia entre regimentos do MCidades e ConCidades, garantindo congruência nos instrumentos de gestão democrática. Avalia-se que a presença do ConCidades no Planejamento Estratégico do MCidades permitirá maior atenção do MCidades aos trabalhos do ConCidades, envolvendo os gestores e apontando caminhos para o impulsionamento da participação social na PNDU.

## **9. Falhas no envolvimento das secretarias nacionais do MCidades com os comitês técnicos do ConCidades**

O Decreto 5.790/2006 em seu art. 5º estabelece o funcionamento do ConCidades com o assessoramento dos seguintes Comitês Técnicos de: I - Habitação; II - Saneamento Ambiental; III - Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana; e IV - Planejamento e Gestão do Solo Urbano. Seus parágrafos 1 e 2, indicam a composição e responsabilidades das secretarias temáticas do Ministério das Cidades.

No entanto verificou-se, por meio das entrevistas com os gestores, que a participação destas em relação aos comitês tem sido protocolar, isto é, destinada a cumprir as atribuições previstas no regulamento, mas com a percepção de que é mais uma demanda a ser cumprida, sem que se verifique impacto significativo nas atividades e políticas desenvolvidas. Cabe destacar que nesse âmbito, a SNH e SNSA demonstraram

maior interação e aproveitamento das discussões realizadas, ainda que tenham acompanhado a SEMOB e SNDU na análise de que há potencial significativo para aprimoramento dos debates do Conselho.

Além da pouca disponibilidade de pessoal e de tempo para dedicar aos trabalhos das reuniões e preparações dos comitês, os gestores relataram as dificuldades de manter foco nas demandas que o MCidades considera relevantes para sua atuação e o desvio para discussões pontuais de assuntos locais pelos conselheiros. A falta de objetividade nos debates foi um elemento destacado nas entrevistas.

De outro lado, os resultados do questionário aplicado ao público revelaram que dos 125 participantes que afirmaram conhecer os comitês técnicos, a preparação das discussões temáticas possui qualidade e profundidade avaliadas como negativas para 16 participantes, parciais para 59 participantes e boas para 49 destes. Um participante que afirmou conhecer os comitês não fez avaliações. Esse resultado demonstra que há espaço para melhoria da preparação dessas discussões.

Em relação à existência de articulação com órgãos e entidades promotoras de estudos, propostas e tecnologias relacionadas à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, 56 participantes avaliaram como parcialmente, 31 avaliaram negativamente e 37 positivamente. Em relação aos relatórios conclusivos estarem sendo apresentados ao plenário do ConCidades sobre matérias discutidas, no prazo e com os documentos exigidos, as avaliações seguiram a mesma tendência de aprovação parcial e negativa superiores às avaliações positivas. 56 participantes consideram o quesito atendido parcialmente, 23 avaliam que não está adequado ou atendido e 45 participantes avaliam positivamente.

Os itens questionados, ainda que não excluam a responsabilidade dos conselheiros na condução dos comitês técnicos, implicam em atividades que dependem do empenho das secretarias. Nesse aspecto, a avaliação geral é a de que os comitês atingem suas finalidades para 69 dos participantes que conhecem a atuação dos comitês, contra 55 que entendem que não atingem.

Foram apontados como aspectos negativos dos comitês técnicos a necessidade de maior apoio técnico por parte do Ministério das Cidades, dificuldades na agenda das reuniões relacionadas ao tempo disponível para discussões e os horários estabelecidos, privilégio de critérios políticos ao invés de técnicos nas discussões, além de problemas de organização.

Como aspectos positivos foram ressaltados a interação entre os gestores e sociedade, a diversidade de representantes e o aprofundamento das discussões. Além disso, destaca-se os elogios feitos aos servidores da SNSA, que foram apontados como imprescindíveis pela sua qualidade técnica junto ao comitê de saneamento. Tais percepções contrariam a desmotivação percebida entre os gestores.

Os dados colhidos pela equipe de auditoria permitem avaliar que não há ampla compreensão da importância da participação social e nem estrutura suficiente nas secretarias finalísticas para essas atividades, impactando na sua atuação em cada comitê técnico e levando a uma percepção de que tal função não seja significativa para as políticas desenvolvidas. Pondera-se que tais condições se devem à falha na atuação do MCidades em investir no ConCidades como arena de discussão de suas políticas.



Nesse sentido, considera-se que incluir o ConCidades no planejamento estratégico do MCidades estabelecendo metas para sua atuação, bem como monitorar a execução e seus resultados, pode fortalecer a atuação dos comitês técnicos e contribuir para maior participação social, cumprindo os normativos quanto à gestão democrática.

## **10. Falhas na divulgação e atuação dos comitês técnicos do ConCidades**

Foi verificado que os comitês técnicos do ConCidades não são instâncias de discussão das áreas temáticas da PNDU conhecidas pelo público que respondeu ao questionário da CGU.

Os artigos 23 e 24 do Regimento Interno do Conselho das Cidades homologado pela Resolução Normativa nº 02, de 08 de junho de 2006, e alterado pela Resolução Normativa nº 07, de 02 de abril de 2008 e pela Resolução Normativa nº 09, de 10 de julho de 2008 e pela Resolução Normativa nº 13 de 09 de dezembro de 2011, estabelecem que os comitês técnicos do ConCidades são responsáveis por subsidiar o debate do plenário; seus trabalhos devem observar as resoluções do Conselho das Cidades e as deliberações das Conferências Nacionais, de forma a garantir a discussão, a articulação e a integração das políticas de cada uma das áreas de atuação do Ministério das Cidades, tratando das áreas temáticas de Habitação; Saneamento Ambiental; Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana; e Planejamento e Gestão do Solo Urbano.

O questionário aplicado pela equipe de auditoria revelou que de um total de 718 respondentes, apenas 125 informaram ter conhecimento das discussões dos comitês técnicos. Dos 125 que responderam conhecer ou participar das discussões, as opiniões quanto ao atingimento de suas finalidades se dividiram em 69 avaliações positivas, 55 negativas e uma ausência de resposta. Já em relação à transparência da execução dos trabalhos e seus resultados, 51 dos respondentes avaliaram como boa, 47 como regular e 26 como ruim. Não houve nenhuma avaliação ótima. Esses resultados indicam que os comitês técnicos não possuem visibilidade adequada entre os participantes da pesquisa, além de revelar oscilação na avaliação da atuação destes. Cabe ainda destacar que se em torno de 51% dos participantes responderam que conheciam a estrutura e funcionamento do ConCidades, apenas 17% conhecem os comitês. As informações relacionadas a fragilidades na transparência sintonizam-se com a situação encontrada.

Questionados ainda sobre possíveis aspectos negativos para atuação dos comitês, os participantes responderam descritivamente que há dificuldades de implementação das discussões realizadas, dificuldades de conhecimento/envolvimento do ConCidades pelos servidores do MCidades, desvalorização dos comitês pelos gestores do MCidades, agravando-se com a interrupção das atividades do ConCidades em virtude da ausência de providências para realizar eleição de novos conselheiros.

Tais dificuldades apontadas foram também verificadas pela equipe durante os trabalhos de auditoria e estão tratadas em pontos específicos deste relatório.

Os comitês técnicos são instâncias responsáveis por fornecer ao plenário do ConCidades conteúdo consistente e calcado em estudos que visem ao aprimoramento da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Os resultados obtidos com o questionário

indicam que há oportunidades de melhoria tanto no cumprimento das finalidades dos comitês, quanto na transparência de sua atuação.

Avalia-se que tal cenário se deve a limitações oriundas do Ministério das Cidades que não prioriza as atividades dos comitês, além de baixo investimento na transparência. Essas condições associadas contribuem para um quadro de fragilidade na atuação do ConCidades como instrumento de gestão democrática.

Em sentido contrário a este cenário encontrado, planos de ação e estratégias de comunicação, bem como a criação de redes de informação tem sido boas práticas de outros conselhos que podem indicar caminhos positivos ao ConCidades para melhorar a transparência de suas atividades e proporcionar maior controle e participação social, permitindo que os comitês técnicos sejam conhecidos por quem se interessa e participa das políticas públicas de desenvolvimento urbano.

O Conselho Nacional de Saúde (CNS) informa que como desdobramento do processo eleitoral referente ao Triênio 2015-2018 ocorrido em dezembro de 2015, na perspectiva do fortalecimento do controle social e da participação popular, e dando continuidade à prática de estabelecer estratégias e procedimentos para o acompanhamento e fiscalização das ações e serviços do SUS, realizou o seu Planejamento Estratégico. Ainda como desdobramento do processo eleitoral, iniciou em sua 59ª Reunião Extraordinária o debate referente ao processo de reestruturação de todas as suas comissões, avaliando o papel e a necessidade de repensar a quantidade de comissões existentes. Como resultado, das 26 Comissões Intersetoriais foram consolidadas em 18, no intuito de potencializar os debates acerca dos temas. Destaca-se ainda que, por meio do DATASUS, a 309ª reunião ordinária do Conselho Nacional de Saúde foi transmitida ao vivo na internet através da ferramenta Skype e está disponível para o público.

As iniciativas do CNS trabalham na perspectiva de que o planejamento estratégico é uma ferramenta de acompanhamento e fiscalização. Nesse aspecto, sua introdução pode facilitar as revisões e avaliações da atuação das instâncias e funcionamento do ConCidades.

## **11. Falhas na atuação do ConCidades e do MCidades como articuladores e fomentadores da participação social e da gestão democrática.**

Foi revelada baixa participação nas Conferências Nacionais das Cidades pelo público que respondeu ao questionário e, também, quantidade de pessoas que conhecem a estrutura/atividades do ConCidades abaixo do esperado.

O resultado do questionário aplicado durante a auditoria demonstrou que das 734 pessoas que responderam se conheciam as atividades/estrutura do ConCidades, 397 informaram não conhecer. Dentre os 337 participantes que conhecem, 170 avaliam a atuação do conselho como regular, 111 avaliam como boa, 10 como ótima e 44 como ruim. Houve ainda dois participantes que não avaliaram a atuação. Na pergunta aberta sobre possíveis aspectos negativos na atuação do conselho houve predominância de citação da interrupção das atividades com o Decreto 9.076/2017.

Já em relação às Conferências Nacionais das Cidades, 797 participantes responderam ao questionário, sendo que destes, apenas 275 afirmaram ter participado de alguma das suas edições, sendo que apenas 37 responderam ter participado de todas as conferências nacionais das cidades.

O Decreto 5.790/2006, cap. 1, art. 2, indica que o ConCidades é responsável por propor as diretrizes gerais para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, em consonância com as resoluções aprovadas pela Conferência Nacional das Cidades. O Decreto 9.076/2017, art. 5º, consigna que compete ao Ministério das Cidades convocar e organizar a Conferência Nacional das Cidades.

Considerando que o público do questionário envolvia servidores do MCidades e participantes da consulta pública sobre o ConCidades, o resultado expressa que metade desse público não participa, não se envolve e não conhece a estrutura de participação social que envolve a PNDU. O baixo conhecimento do conselho das cidades pelos respondentes do questionário e baixa participação destes nas conferências indicam falhas na atuação do ConCidades e do MCidades como articuladores e fomentadores da participação social e da gestão democrática, no cumprimento dos Decretos 5.790/2006, 9.076/2017 e na Lei 10.257/2001.

Avalia-se que essas falhas têm como causa a atuação insuficiente do MCidades em fortalecer o ConCidades e as Conferências como instrumentos de participação social. A consequência é uma participação incipiente, sem consistência e pouco informada, com baixo envolvimento com as discussões da política urbana podendo levar a opiniões sem convicção sobre a PNDU, resoluções frágeis nas conferências e que não cobram monitoramento e execução.

Em oposição a essas condições verificadas e no sentido de uma boa prática a ser observada, as conferências nacionais do meio ambiente possuem um Sistema de Acompanhamento das Deliberações, atualizado periodicamente. A Portaria nº 213, de 8 de julho de 2009, institui, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente o Comitê de Apoio Permanente à Conferência Nacional de Meio Ambiente - CNMA com a competência, entre outras, de monitorar a implementação das deliberações da CNMA e os resultados das demais conferências as quais o Ministério participe e contribuir para atualização periódica do Sistema de Acompanhamento das Deliberações da CNMA. Esse esforço em garantir os desdobramentos das discussões das conferências são estratégias que permitem uma participação social atenta e envolvida com a temática.

Ainda nesse aspecto de boas práticas que possam orientar ações do MCidades, novamente faz-se a referência ao Conselho Nacional de Saúde pelo fato deste contar com seu próprio documento de Planejamento Estratégico, atualizado 2016-2019. Considera-se que o investimento no planejamento é uma ferramenta importante para o ConCidades estabelecer metas e direcionar a sua atuação em aumentar a participação social e ampliar a sua visibilidade como órgão colegiado de discussão da PNDU.

Pelo exposto, sugere-se, para quando for restabelecida a atuação do Conselho, este pondere a possibilidade de criar um planejamento estratégico para sua atuação e estratégias de publicidade de suas atividades.

## **12. O ConCidades não possui objetivos, metas e indicadores para suas atividades por não estar inserido no planejamento estratégico do MCidades**

O ConCidades, apesar de integrar a estrutura do MCidades, não possui objetivos, metas e indicadores que o integre às demais atividades do órgão e que permita o Ministério pensar em alternativas de melhoria e aperfeiçoamento da gestão democrática da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

O Conselho das Cidades integra a estrutura organizacional do Ministério das Cidades. É um órgão colegiado que, seguindo a Lei 10.257/2001, é responsável por estudar e propor as diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como acompanhar e avaliar a sua execução. 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 seus Comitês Técnicos, nas áreas de habitação, gestão do solo, saneamento e mobilidade, transporte e trânsito, conforme o art. 11 do Decreto 5.790/2006. No cumprimento de suas funções, o ConCidades conta com recursos orçamentários e financeiros consignados no orçamento do Ministério das Cidades. Destaca-se ainda que os órgãos específicos singulares também possuem competências quanto a coordenar e apoiar atividades temáticas respectivas no Conselho das Cidades.

Nesse sentido, combinando a diretriz da gestão democrática com as atribuições regimentais quanto ao Conselho das Cidades, evidencia-se a necessidade de articular as discussões em torno da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano de maneira planejada e sintonizada com as atividades desenvolvidas pelo Ministério das Cidades como um todo. Sob essa perspectiva, verificou-se numa versão do documento Planejamento Estratégico do Ministério das Cidades, 2014-2018, que o ConCidades estava inserido no 5º objetivo de *articular-se com os demais ministérios, parceiros e com a sociedade* e possuía como indicador o IACC – Índice de atuação do Conselho das Cidades. Em questionamento, a Unidade esclareceu que tal indicador nunca foi apurado e que a metodologia precisaria ser revista. A UPC não apresentou perspectivas objetivas de desdobramento dessa questão, assim como não explicou o propósito ou utilidade desse indicador no contexto das metas do MCidades e como o ConCidades estaria inserido nos objetivos do Ministério das Cidades.

Nesse aspecto, ainda que o Ministério das Cidades tenha de alguma maneira ensaiado uma inclusão do ConCidades no Planejamento Estratégico do MCidades, este não foi capaz ainda de estabelecer claramente um horizonte ou perspectiva de longo prazo, seja para fortalecer o conselho, proporcionar melhores condições para sua atuação ou integrar seus órgãos e departamentos na condução da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano com a necessidade da gestão democrática, ainda que a UPC tenha aventado a possibilidade de pensar na participação da consultoria jurídica para compor as análises das resoluções discutidas e aprovadas, conforme manifestação no âmbito da Auditoria Anual de Contas da Secretaria Executiva, exercício 2017. Dessa forma, o ConCidades, apesar de estar na estrutura do MCidades, não possui objetivos, metas e indicadores que o integre às demais atividades do órgão e que permita o ministério pensar em alternativas de melhoria e aperfeiçoamento da gestão democrática.

Avalia-se que tal situação tem como efeito o descolamento entre as expectativas dos conselheiros e dos gestores do MCidades. As consequências de ausência de representatividade e a dificuldade manifestada no equacionamento dos conflitos e divergência de opiniões e visões de mundo, a partir do Decreto 9.076/2017 revelam dificuldades do órgão na condução da participação social e na gestão democrática. Pondera-se que tais dificuldades estariam reduzidas se o MCidades tivesse clareza do sentido do Conselho das Cidades como órgão colegiado na sua estrutura organizacional, incluindo a integração de sua atuação com as respectivas áreas temáticas do MCidades e se as discussões e atribuições do ConCidades estivessem conversando em sintonia aos objetivos definidos no Planejamento Estratégico.

É importante ressaltar que a gestão democrática inclui a participação das entidades de movimentos populares e sociedade civil, mas também inclui o governo. A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano é formulada e executada pelo Ministério das Cidades e é este quem deve assegurar a gestão democrática como diretriz do Estatuto das Cidades, e este como aplicação da Constituição Federal. Assim, consignar no seu planejamento estratégico objetivos, metas e indicadores para o Conselho das Cidades deve ser entendido como pensar o propósito do conselho nas atividades diárias do ministério de modo a buscar a ampliação da participação e controle social, bem como aumentar a qualificação das discussões e o aprimoramento quanto aos seus resultados e a contribuição para as políticas desenvolvidas.

Pondera-se que a morosidade em sanar a paralisação das atividades do ConCidades revela, por um lado, ausência de enfrentamento dos conflitos próprios do ambiente diverso que envolve o debate público, principalmente dadas as condições sensíveis da questão urbana no país, quanto por outro lado, inabilidade em incluir a gestão democrática nas políticas do MCidades. Trazer o Conselho para os propósitos do ministério, bem como fortalecer sua estrutura de apoio, garantindo que a SECONCID disponha de material, pessoal, normativo próprio com atribuições e competências, além de rotinas estabelecidas são ferramentas que vão na direção de assegurar maior consolidação de sua estrutura frente a mudanças políticas.

O Planejamento Estratégico incluindo o ConCidades também permitirá maior envolvimento de servidores e funcionários no caminho da ampliação e fortalecimento da participação. Cabe observar ainda que o Conselho Nacional das Cidades é uma instância de referência para os conselhos municipais e estaduais; pensar estrategicamente o fomento aos conselhos de políticas urbanas é importante para a assertividade das políticas desenvolvidas no nível local.

Nessa perspectiva, cabe ainda esclarecer que o Conselho das Cidades não possui documentos que orientem a condução dos seus trabalhos, para além dos normativos regimentais, Decreto 5.790/2006 e Resolução Normativa nº 13 de 09 de dezembro de 2011, demonstrando fragilidades na sua estrutura de funcionamento.

Avalia-se que essas falhas se devem à estrutura do ConCidades que não assegura continuidade das atividades sob a alternância de governo. Os trabalhos de auditoria permitiram verificar, diante das mudanças que retiraram a representação dos conselheiros e a insuficiência de ações para correção de tal situação, que não há demonstração de independência do conselho às mudanças de orientação política. Destacamos que sendo uma diretriz do estatuto das cidades, a gestão democrática não

é específica de um viés político e deve assegurar a participação da sociedade na gestão da política nacional de desenvolvimento urbano em quaisquer ambientes políticos.

Se o Ministério das Cidades pretende avançar nos seus programas e ter resultados melhores, é importante considerar que as instâncias de participação social e de gestão democrática apoiam o aperfeiçoamento das políticas e podem contribuir com olhares mais próximos das comunidades as quais o MCidades apoia, bem como atuar na fiscalização e no retorno ao que tem sido desenvolvido.

### **13. Falhas na transparência e na estrutura de apoio do ConCidades**

Os trabalhos de auditoria permitiram identificar que há falhas na transparência e nas condições de apoio às atividades do ConCidades que fragilizam a participação social.

Verificou-se o sítio do Ministério das Cidades e se constatou que os links do ConCidades não estão ativos para todas as informações indicadas na página até o mês de julho de 2018. Durante a Auditoria Anual de Contas da Secretaria Executiva do Ministério das Cidades, foram feitos apontamentos que foram prontamente corrigidos pela UPC.

Entretanto não consta relatório de atividades do ConCidades relativo ao exercício de 2017, nem as informações sobre o Decreto 9.076/2017, assim como o término dos mandatos dos conselheiros e as providências de continuidade na representação.

Frisa-se mais uma vez que a Nota Informativa 169/2017 da CGU já informara ao Ministério das Cidades que todo o processo de informação relacionado ao Decreto 9.076/2017, no âmbito do Conselho das Cidades, não tivera clareza e transparência, incluindo a receptiva da manifestação da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão e a ausência de representatividade em 2017 e 2018.

Ressalta-se que o Decreto 5.790/2006, no art. 3º, inciso XV, atribui a competência ao ConCidades de dar publicidade e divulgar seus trabalhos e decisões; assim como o seu Regimento Interno, arts. 15 e 16 indica ainda a responsabilidade de proposição de alterações sobre seu funcionamento por meio de seus membros.

A falta de transparência quanto às mudanças promovidas pelo Decreto 9.076/2017 geraram condições que contrariaram os dispositivos do Conselho das Cidades e demonstram uma situação grave para os seus trabalhos, colocando em risco a gestão democrática na esfera de construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, pois retira a autonomia dos membros dos diversos segmentos que deveriam estar representados no conselho em participar, discutir e contribuir com decisões.

Além da falta de autonomia, a estrutura do conselho ainda sofre da ausência de procedimentos de controle, comunicação deficiente, falta de estrutura de pessoal adequada para realizar os trabalhos administrativos, bem como falhas de treinamento e capacitação sobre as atividades cotidianas para gestores, servidores e funcionários terceirizados.

Avalia-se que essas falhas se devem à estrutura frágil do ConCidades que não assegura continuidade das atividades sob a alternância de governo. Verifica-se que diante das mudanças que retiraram a representação dos conselheiros e a insuficiência das ações

para correção de tal situação, que não há demonstração de independência do conselho às mudanças de orientação política.

Em virtude das situações identificadas, avalia-se que a experiência do CNS pode servir de referência para melhoria da transparência do Conselho das Cidades. Na página da internet do Conselho Nacional de Saúde, o Informativo Eletrônico Conselho Nacional de Saúde propicia informações sobre atividades semanais ou quinzenais que necessitam de divulgação rápida que não podem esperar a reunião mensal e nem a publicação do seu jornal. A gestão do CNS explica que essa é uma ferramenta a mais, pois nem todos acessam o site do Conselho e quando isso não acontece, o CNS disponibiliza o informativo, agregando as principais informações de forma mais dinâmica. Nesse aspecto, recomenda-se que o Conselho das Cidades pondere iniciativas do mesmo tipo, que tenham o intuito de ampliar a comunicação de suas atividades com a população e variar os canais de informação.

Complementando as recomendações para retomada das atividades do ConCidades, considera-se que fortalecer a estrutura administrativa do Conselho das Cidades, adequando cargos e funções, bem como estabelecer procedimentos de controle padronizados e criar ferramentas de capacitação de gestores contribuirá para sua maior autonomia, incidindo favoravelmente no controle da transparência ativa. Uma gestão preparada e ciente das dificuldades e conflitos próprios dos processos de participação, tem condições de lidar com mais assertividade quanto às naturais divergências que existem nos processos democráticos e separar de forma equilibrada as competências do Ministério das Cidades e àquelas do Conselho das Cidades.

## **14. Fragilidades nos registros de informações pelos sistemas SIC e E-OUV do Ministério das Cidades sobre o Conselho e a Conferência das Cidades**

Foi identificado que a atuação do Serviço de Acesso à Informação (SIC) e do sistema E-Ouv possui falhas de organização e registro de informações, prejudicando a gestão da transparência ativa e passiva referente ao ConCidades.

Em solicitação de auditoria feita aos referidos canais de informação do Ministério das Cidades, o setor responsável pelo SIC e o sistema de ouvidoria encaminharam material que não detalha as informações solicitadas pelos cidadãos. O ofício de resposta se limitou a informar apenas a quantidade de pedidos de informação, incluindo sinteticamente a razão dos recursos interpostos, mas não especificou os assuntos tratados, o que prejudicou a avaliação da auditoria.

O setor responsável também apresentou a indicação de busca das informações requeridas por meio de pesquisa de palavras, o que demonstrou organização frágil dos dados, uma vez que não agrupa questões específicas do ConCidades. Também não ficou claro qual o critério utilizado para o direcionamento das perguntas dos cidadãos para as secretarias ou unidades do Ministério das Cidades. Assim, não foi possível avaliar em que medida o Conselho das Cidades ou as conferências são acionadas nesses canais, ainda que os resultados da busca de palavras tenham demonstrado um baixo número de perguntas. Foi informado que o número encontrado de pedidos que continuam as

palavras relacionadas à participação social e ao conselho das cidades é de 32 durante um período de 6 anos. Esse dado é compatível com a fragilidade na transparência como um todo, verificada durante os trabalhos de auditoria, a exemplo da ausência de divulgação do andamento das resoluções aprovadas nas conferências e os links vazios no sítio do ConCidades que dificultam a disponibilidade de informações e consequentemente a ação do controle social.

Cabe destacar que o Decreto 5.790/2006 no art. 3º, inciso XV, atribui a competência ao ConCidades de dar publicidade e divulgar seus trabalhos e decisões; a Lei 12.527/2011 que trata do acesso à informação e o Decreto 7.724/2012 que regulamenta a implementação dessa lei, principalmente, observando seu artigo 71, que trata do aprimoramento das políticas de gestão da informação, permitem avaliar que há espaços para que os canais de transparência passiva, como o SIC e o E-Ouv, aprimorem seus controles e gestão de modo a garantir melhores condições para a participação social no Conselho das Cidades.

As condições encontradas se devem tanto à falta de comunicação interna sobre as atividades do ConCidades, evidenciado nas respostas do questionário que demonstrou o desconhecimento por parte dos servidores do MCidades das atividades do Conselho das Cidades como órgão colegiado de promoção da gestão democrática, e, também, à atuação falha do MCidades na organização e fortalecimento do ConCidades, como órgão de instrumento da gestão democrática.

Foi apurado que 44% dos respondentes não conhecem o ConCidades contra 37% que conhecem, bem como 58% dos respondentes nunca participaram de nenhuma conferência. Os servidores do Ministério das Cidades que responderam ao questionário perfazem 15% e seus gestores 3,7%, representando aproximadamente 32% dos que não conhecem o conselho. Registra-se ainda que 3 dos 4 servidores do setor do SIC e sistema E-OUV responderam ao questionário da equipe da CGU e estes não demonstraram interesse ou conhecimento por suas atividades, o que impacta no registro e na organização de suas informações.

O desconhecimento das atividades do Conselho por parte dos servidores leva a dificuldades em trata-lo com a relevância devida e em contribuir com a sua condição de controle social. Pondera-se que um registro setorizado do conselho, abarcando os diversos tipos de dúvidas e solicitação de informações contribui para uma memória assertiva das demandas de participação social sobre o Conselho das Cidades e pode permitir melhores instrumentos para orientar a transparência ativa.

Uma atuação mais consciente dos objetivos e da estrutura de participação envolvida nas atividades do ConCidades por parte do SIC e do e-OUV no tratamento de suas informações, contribui para disponibilizar melhores informações e estímulo à participação social na construção da PNDU. Assim como um maior envolvimento do conjunto dos servidores do MCidades pode propiciar maior engajamento e fortalecimento do ConCidades.

## RECOMENDAÇÕES



**Recomendação 1:** Recomenda-se atuar na formação de conselhos municipais, estaduais e distritais, bem como traçar estratégia, observando o modelo do SIACS do Conselho Nacional de Saúde, para monitorar os conselhos municipais e estaduais já existentes e os que vierem a se consolidar. Sugere-se ponderar a possibilidade do portal CAPACIDADES ser inserido nessa atuação. Achado 2.

**Recomendação 2:** Considerando a informação manifestada pelo gestor de que há um decreto em tramitação contemplando a retomada do ConCidades e a publicação do regimento da 6ª Conferência das Cidades, em sintonia às recomendações (178614 e 178616) à SE, por ocasião da auditoria anual de contas, exercício 2017, recomenda-se informar à equipe de transição que tais iniciativas serão monitoradas por esta Controladoria, uma vez que a Lei 10.257/2001 preconiza a existência do conselho e da conferência como instrumentos de participação e controle social. Achados 1, 3, 5 e 6, 11 e 13.

**Recomendação 3:** Em sintonia à recomendação 178613 já expedida à SE por ocasião da auditoria anual de contas do exercício de 2017, sobre a formalização da estrutura da SECONCID, articular, por meio desta, o Conselho das Cidades no Planejamento Estratégico do MCidades, na perspectiva de unidade colegiada em consonância às diretrizes do Estatuto das Cidades, tanto pelas atividades que já atua em consonância às secretarias finalísticas, quanto na formulação de expectativas e perspectivas para a execução da gestão democrática no âmbito do Ministério das Cidades. Acrescenta-se que, considerando a transição de governo e a possibilidade de alteração na estrutura regimental do MCidades, tal recomendação se mantém para qualquer possível formato de estrutura que ordene a PNDU e sua relação com o ConCidades.

Achados 8, 9 e 10.

Manter informativo com dados contínuos e confiáveis aos conselheiros, garantindo espaço e condições para diálogo entre os segmentos do ConCidades.

Achados 12 e 14.

Estabelecer ponto de interlocução permanente das secretarias finalísticas com a SECONCID no assessoramento aos comitês técnicos.

Achado 10.

Fortalecer a SECONCID adequando cargos e funções, bem como estabelecendo procedimentos de controle padronizados e criando ferramentas de capacitação de gestores, com a finalidade de contribuir para sua maior autonomia, incidindo favoravelmente no controle da transparência ativa.

Achados 8 e 13.

**Recomendação 4:**

Associada à recomendação 178615 da SE, atualizar e fomentar o sítio do ConCidades com todas as informações relacionadas à sua atuação, incluindo, no mínimo:

- o calendário de reuniões do conselho e a previsão da retomada das atividades do ConCidades,

- informações sobre os preparativos da realização a 6ª Conferência das Cidades em 2019;
- tratativas do MCidades para recomposição dos conselheiros;
- divulgação dos desdobramentos da consulta pública realizada no sítio do ConCidades e encaminhamento aos e-mails dos participantes.

Achado 4.

- informações e/ou os documentos que esclareçam as condições atuais de atendimento às resoluções das conferências nacionais já realizadas.

Achado 2 e 11.

Além disso, recomenda-se apresentar plano de comunicação interna e externa para o ConCidades consoante à publicação do Decreto de retomada das atividades (que se encontra em tramitação), conforme informado pela equipe do MCidades.

Achados 4, 6, 9, 12 e 14.

Recomenda-se que o SIC:

- encaminhe as informações solicitadas sobre o Conselho das Cidades e as conferências, ou referenciadas a essas instâncias, à Coordenação-Executiva do Conselho para permitir investimentos no aprimoramento da participação social;
- aborde especificamente as solicitações relacionadas ao Conselho das Cidades e das conferências nacionais realizadas na elaboração dos relatórios estatísticos do SIC; e
- inclua o telefone e e-mail do Conselho das Cidades na página do SIC no Ministério das Cidades, conforme constam o das secretarias nacionais e Denatran.

Achado 14.

## CONCLUSÃO

Diante do exposto neste relatório, a Avaliação dos Resultados da Gestão quanto ao planejamento da 6ª Conferência Nacional das Cidades promovida pelo Ministério das Cidades e a atuação do Conselho das Cidades (ConCidades), órgão colegiado ao Ministério das Cidades (MCidades) conforme o Decreto 5.790/2006 e Decreto 8.927/2016 não atendeu aos requisitos normativos aplicáveis e não está contribuindo com a participação social na construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. A seguir são apresentadas as questões estratégicas abordadas e as conclusões do Controle Interno para cada uma delas.

### **1ª. A Conferência das Cidades contribui para a participação social na construção da PNDU?**

Verificou-se que a prorrogação da 6ª Conferência Nacional das Cidades para o ano de 2019 não teve seu regimento atualizado como previa o Decreto 9.076/2017, o que contribui para desmobilizar as atividades de participação social locais.

Foi argumentado pelos gestores do MCidades que a etapa nacional das conferências tem sido inadequadamente o momento de discussão efetiva dos interesses e perspectivas quanto às políticas públicas de desenvolvimento urbano. A etapa nacional deveria eleger diretrizes previamente discutidas em nível local e ser um catalizador de demandas, ao invés de se limitar a deflagrar as discussões. Quanto a esse ponto, verificou-se que a estruturação de conselhos das cidades municipais, estaduais e distritais são importantes ferramentas para o estímulo à participação social local.

Ao avaliar o histórico das resoluções das conferências nacionais das cidades já realizadas, identificou-se que a demanda pela formação dos conselhos esteve atrelada ao intuito de fortalecer a participação social local. Para esse intento, as conferências exigiram que o MCidades se comprometesse a fomentar e dar suporte à institucionalização de conselhos. No entanto, os documentos da trajetória das resoluções das conferências demonstram que os objetivos não estão sendo alcançados.

Verificou-se também que o MCidades não tem apresentado monitoramento sobre as resoluções das conferências nacionais das cidades e, portanto, não há ponderação sobre o atendimento a essa demanda. Os dados oficiais mais recentes revelam um quantitativo de conselhos com potencial significativo de crescimento.

Adiciona-se que o questionário aplicado pela equipe de auditoria revelou apenas 30% de participação nas conferências realizadas, sendo pulverizada entre as diversas edições. Apenas 4% dos participantes responderam ter estado em todas as edições da conferência.

Essas avaliações permitiram concluir que a Conferência Nacional das Cidades não está em condições satisfatórias de contribuir com a participação social na construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

### **2ª A atuação dos comitês técnicos contribui para a participação social na construção da PNDU?**

Foi verificado que, apesar da avaliação positiva dos conselheiros entrevistados quanto aos debates dos comitês, bem como a avaliação regular dos participantes do questionário aplicado pela equipe de auditoria quanto aos trabalhos e estrutura dos comitês, os gestores do MCidades relataram acúmulo de atribuições e baixa assertividade nas discussões para os trabalhos das secretarias nacionais.

Acrescenta-se a verificação de que há divergência entre as secretarias quanto à relevância da representatividade dos segmentos nas políticas públicas tratadas no âmbito de cada área temática. Os gestores do MCidades argumentaram tanto a falta de sintonia entre as entidades participantes e as demandas da área de atuação da secretaria, quanto sobreposição de interesses de um seguimento frente aos outros.

Nesse aspecto, o questionário aplicado pela equipe de auditoria não revelou a mesma avaliação pelos participantes. Em torno de 90% dos respondentes avaliaram como boa a adequação da representatividade dos segmentos nos comitês. No entanto, essa avaliação positiva está inserida no interior de apenas 14% dos participantes que tinham conhecimento dos comitês técnicos e suas discussões.

Em virtude desse percentual apurado, avalia-se que os comitês técnicos são pouco conhecidos e não possuem transparência adequada. Principalmente ao se levar em conta que desses 14 %, apenas 20% dos participantes do questionário eram gestores e servidores do Ministério das Cidades, o que demonstra o baixo envolvimento do MCidades nos trabalhos dos comitês e do ConCidades como um todo. Corroborando a esse baixo percentual, foi verificada ainda a ausência das atribuições de apoio aos comitês técnicos, como prevê o regimento do Conselho das Cidades, no regimento interno do MCidades para a SEMOB e SNDU, fragilizando o empenho dessas secretarias na condução dos trabalhos.

Diante desses dados apurados, verificou-se que há falhas na estrutura das secretarias para o apoio aos comitês, na transparência e comunicação das atividades realizadas, além de dificuldades da gestão em articular contribuições das discussões ao cotidiano das políticas públicas desenvolvidas. Esse quadro demonstra que há significativas oportunidades de melhoria para que os comitês técnicos do ConCidades possam, efetivamente, contribuir com a participação social na construção da PNDU.

### **3ª. A estrutura atual do Conselho das Cidades contribui para a participação social na proposição da política urbana?**

A terceira questão de auditoria tratou de avaliar as condições da estrutura do ConCidades na proposição da política urbana. Nesse aspecto, a interrupção das atividades do conselho desde a finalização dos mandatos dos conselheiros em 2017, revela uma situação grave para a participação social na proposição da política urbana. A inatividade do MCidades quanto à correção dessa situação, associada à falta de transparência quanto as decisões que levaram à publicação do Decreto 9076/2017 demonstram fragilidades importantes na estrutura atual do ConCidades.

As análises permitiram identificar falhas na SECONCID que indicam dificuldades na atribuição de funções, no ambiente de comunicação, no apoio ao controle das atividades, na alimentação dos canais de transparência ativa e passiva, além de apartamento dessa estrutura do MCidades. Verificou-se que, apesar do ConCidades ser uma instância colegiada que inclui a participação social na gestão das políticas públicas administradas pelo MCidades, não há objetivos e metas para a condução e apoio aos trabalhos.

A gestão democrática, preconizada no Estatuto das Cidades, não está inserida no planejamento estratégico do MCidades, mesmo este dispendo de órgão como o ConCidades na sua estrutura regimental. Desse modo, conclui-se que a atual estrutura do Conselho das Cidades não está contribuindo com a participação social na proposição da política urbana.

#### **4ª. A transparência do Conselho das Cidades contribui para a participação social na construção da PNDU?**

Por fim, essa avaliação permitiu concluir que o conselho não possui ampla divulgação ao público, que os próprios servidores e gestores do MCidades não conhecem as atividades do conselho, além de demonstrar envolvimento esporádico dos gestores com as atividades.

Mesmo os conselheiros do ConCidades não tiveram conhecimento prévio das mudanças que o Decreto 9076/2017 promoveu, demonstrando que a SECONCID não priorizou a transparência das decisões e nem a participação nestas.

Pelo impacto da interrupção das atividades do ConCidades na Secretaria Nacional de Habitação, também se verificou que as decisões do MCidades não foram tomadas em diálogo às secretarias, demonstrando a fragilidade na participação e na transparência das ações. Identificou-se também a falta de informações no sítio do ConCidades sobre essas mudanças; além de falta de divulgação dos desdobramentos da consulta pública realizada pelo MCidades sobre a composição dos membros do ConCidades ocorrida em agosto de 2017.

Adiciona-se que a transparência passiva também demonstrou desestímulo da gestão em apresentar dados referente ao ConCidades, o que fragiliza a disponibilidade de informações ao cidadãos.

Considera-se que as avaliações para a questão da contribuição da transparência na participação social na construção da PNDU revelaram falhas graves e que indicam a necessidade de revisão das práticas da Unidade.

As respostas às quatro questões estratégicas, descritas acima, permitiram concluir que a participação social se encontra prejudicada no âmbito do MCidades incidindo em uma gestão pouco democrática.

Aponta-se como causa norteadora dos resultados atingidos a falta de compreensão da gestão do Ministério das Cidades em priorizar, se empenhar e garantir a regularidade da atuação do conselho, bem como fortalecer sua estrutura, impactando prejudicialmente a participação na construção da PNDU e o controle social.

Nesse sentido, indica-se que, no processo de construir e assegurar a gestão democrática, a experiência do Conselho Nacional de Saúde e do CONAMA, já apontadas nesse relatório, podem servir ao Ministério das Cidades como fontes de observação de participação social consagradas e de impacto significativo para as políticas públicas que os envolvem.

Perante o exposto, apesar das condições atuais da conferência, dos comitês técnicos, da estrutura do conselho e da transparência não estarem contribuindo com a participação social na PNDU, avalia-se que há significativo potencial de crescimento e estruturação de condições para que o ConCidades possa cumprir com as determinações do Estatuto das Cidades.

Cabe mencionar que esse potencial se alinha às boas práticas de governança. A participação social e a *accountability* são elementos de governança; e ambas estão associadas na concepção dos conselhos de políticas públicas. A participação social

aproxima os cidadãos do planejamento e da avaliação das políticas, estimula a cooperação na implementação das ações e cria responsabilidade coletiva; a *accountability* envolve transparência, responsabilização, comunicação e prestação sistemática de contas.

O Decreto 9.203/2017 que institui a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional tem nos seus princípios V- *a prestação de contas e a responsabilidade* e VI- a transparência; e tem entre as suas diretrizes VIII- *manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade*, bem como XI- *promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação*.

Sob o mesmo prisma, o Tribunal de Contas da União elencou na publicação “10 passos para a boa governança”<sup>4</sup>, a orientação para que os gestores públicos promovam a participação social, estabeleçam canais de comunicação e deem transparência às ações tomadas.

Assim, investir no ConCidades e corrigir as falhas apontadas neste relatório é também ir em busca de boas práticas de governança.

Com os trabalhos dessa auditoria e a aplicação das orientações e recomendações contidas neste relatório pelo MCidades esperam-se como benefícios que o ConCidades disponha de informações claras e facilmente compreensíveis aos cidadãos, de modo a permitir a participação e o controle social; que a participação social ganhe em constância, transparência e esteja em sintonia com as necessidades das políticas públicas tratadas, gerando resoluções mais conscientes e úteis, além de ter ampliada a legitimidade das decisões, estimulando uma cultura de participação.

## ANEXOS

### I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

#### Anexo I

##### Manifestação da Unidade acerca do Relatório Preliminar

A CGU encaminhou o “Relatório de Avaliação – ConCidades” preliminar para o Ministério das Cidades, em 11/10/2018, e concedeu até o dia 26/10/2018 para que se manifestassem. No dia 31/10/2018, a reunião de Busca Conjunta de Soluções foi realizada e o ministério solicitou uma prorrogação de prazo para entrega da

---

<sup>4</sup> <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/>

manifestação no dia 07/11/2018. Foram entregues como manifestação a Nota Técnica nº 7/2018/SECONCID/SE-MCIDADES, através do Ofício nº 349/2018/AECI/GAB-MCIDADES-MCIDADES e Nota Técnica nº 2/2018/SIC/CGPLAN/SPOA/SE-MCIDADES, por meio do Ofício nº 351/2018/AECI/GAB-MCIDADES-MCIDADES. Os documentos e informações apresentados na manifestação foram analisados e ponderados, mas não foram reproduzidos na íntegra neste relatório.

Quanto ao funcionamento do CGFNHIS, a UPC lembrou que havia sido incluída na pauta da 5ª Reunião Extraordinária do dia 27 de junho de 2017 do ConCidades a atividade "Composição do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - CGFNHIS" pelo MCidades, porém, por maioria dos Conselheiros presentes, a deliberação havia sido pela retirada desse ponto de pauta da reunião e sua transferência para a próxima reunião do Conselho. Considerando que não houve próxima reunião do conselho, a justificativa da Unidade não acrescenta elemento que altere o juízo de que o MCidades não tomou quaisquer providências para sanar a falha identificada durante os exercícios de 2017 e 2018 quanto à eleição de conselheiros representantes para o ConCidades e conseqüentemente para o CGFNHIS, o que impactou as atividades da SNH.

Registra-se ainda que a 5ª Reunião Extraordinária coincidiu com o momento em que os conselheiros da 5ª gestão do ConCidades manifestaram moção de repúdio ao Decreto 9.076/2017, ficando demonstrada a discordância com as mudanças promovidas pelo Ministério das Cidades.

A UPC ainda buscou esclarecer que "em que pese o claro prejuízo que a inatividade do ConCidades acarreta no relacionamento com as Secretarias finalísticas do MCidades, há que se frisar que não consideramos a participação destes nas atividades do Conselho meramente protocolar." No entanto, a Unidade reforçou a condição, já evidenciada, de rotatividade de servidores nas secretarias. Nesse sentido, a informação da Unidade não altera o registro de que há falhas no envolvimento dos gestores do MCidades quanto às atividades do ConCidades e nem a percepção da equipe quanto à participação de cada secretaria. Inclusive houve destaque entre conselheiros e participantes do questionário sobre a participação positiva dos servidores da SNSA.

A UPC também apresentou avaliação de que em relação ao apontamento do relatório quanto a falta de estrutura de pessoal adequada para realizar os trabalhos administrativos, bem como falhas de treinamento e capacitação sobre as atividades cotidianas para gestores, servidores e funcionários terceirizados, esse seria inapropriado por considerar que o MCidades tem uma equipe disponível com preparo necessário para realizar as atividades que lhes são de responsabilidade.

Em que pese tal posicionamento, a UPC não apresentou fatos que contradiriam os itens falhos identificados no relatório.

A mera afirmação de que a reduzida equipe possui capacidade necessária não satisfaz a constatação de inexistência de normativos, procedimentos e rotinas próprios para a SECONCID; de rotatividade de servidores e funcionários, inclusive evidenciada na interlocução com a equipe de auditoria nos exercícios avaliados; de ausência de reavaliação do indicador IACC previsto no documento de planejamento estratégico;

ausência de metas, objetivos e indicadores; as dificuldades na atribuição de funções no âmbito dessa secretaria (evidenciadas inclusive no relatório de auditoria de contas da Secretaria Executiva 2017, quanto ao item 3. *Fragilidades na estrutura do ConCidades, no âmbito do Ministério das Cidades*)<sup>5</sup>; as falhas no ambiente de comunicação; no apoio ao controle das atividades; na alimentação dos canais de transparência ativa e passiva, além do apartamento do conselho frente à estrutura do MCidades. E não contradiz o fato de que os gestores da SNDU não foram capazes de lidar adequadamente com o ConCidades, comprovando que falta capacitação de novos gestores frente às atividades do Conselho.

Desta forma, não ficou demonstrada a existência de equipe disponível, suficiente e com preparo necessário para realizar as atividades devidas quanto ao ConCidades.

A UPC informou que a publicação do Regimento da 6ª Conferência Nacional das Cidades está prevista no novo decreto de regulamentação do Conselho das Cidades e que tal decreto se encontra em fase final de tramitação e posteriormente será encaminhado à Casa Civil da Presidência da República para análise e publicação. E quanto à retomada das atividades do Conselho, essa será possível a partir da publicação do decreto acima mencionado. A Unidade ressaltou que os segmentos previstos no Decreto 5.790/2006 serão mantidos, sendo alterado apenas o número de entidades participantes. Assegurou ainda que as alterações que o Regimento Interno do ConCidades vier a sofrer, serão submetidas ao conselho empossado.

A Unidade informou também que aguarda publicação de um decreto que altere a estrutura de cargos do MCidades para viabilizar a definição das competências da área responsável pela coordenação das atividades do Conselho das Cidades. Ressaltou que o novo decreto depende da anuência do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da Casa Civil da Presidência da República e encontra-se em negociação, incluindo a possibilidade de alteração da estrutura de cargos.

Destaca-se que na reunião de Busca Conjunta de Soluções ocorrida no dia 31 de outubro, a equipe do MCidades informou a tramitação do referido decreto e solicitou prazo de 150 dias para concluir a retomada do ConCidades. Acrescenta-se ainda que a recomendação para elaborar um plano de comunicação interna e externa, apesar de não ter sido comentada na manifestação do gestor, foi objeto de dúvida do MCidades nessa reunião. Nesse sentido, foi orientado que o prazo para sua elaboração fosse alinhado à publicação das mudanças institucionais do ConCidades.

Considerando o processo de decretação e ainda o momento de transição de governo, esta Controladoria opta por considerar a recomendação em atendimento parcial e chama a atenção da UPC para encaminhar as tratativas à próxima gestão.

Quanto à divulgação das informações do Conselho, a Unidade esclareceu que somente as disponibilizará no sítio eletrônico após a aprovação do decreto que regulamenta o

---

<sup>5</sup> <https://auditoria.cgu.gov.br/download/11786.pdf>



Conselho e a Conferência das Cidades. Nesse aspecto, avaliamos o procedimento inadequado e reiteramos a necessidade de publicação de tais informações imediatamente, de modo a cumprir as premissas da transparência ativa. Destaca-se que tais ações foram discutidas, cientizadas e definidas na reunião de Busca Conjunta de Soluções com os gestores do MCidades. Advertimos que a paralisação das atividades é uma situação grave e que, considerando que se trata de uma área de participação social, a leniência na apresentação das informações prejudica a sociedade e os atores diretamente envolvidos no ConCidades.

Alerta-se ainda que é fundamental o acompanhamento do atendimento às resoluções aprovadas nas conferências. Nesse aspecto, não basta ter o registro das resoluções aprovadas, é necessário um retorno à sociedade sobre as providências tomadas pelo MCidades para dar seguimento ao que foi aprovado nas conferências. Considerando que o fomento e incentivo à institucionalização de conselhos municipais e estaduais foi identificada como uma necessidade depreendida nas entrevistas com os gestores do MCidades quanto ao funcionamento do ConCidades, ter o acompanhamento do atendimento à resolução que trata dos conselhos é de fundamental importância para corrigir muito dos problemas apurados no exercício da participação social.

Quanto aos apontamentos da manifestação do SIC, identificamos a complementação de informações à SA 201701645/002 esclarecendo como os pedidos de informação estão registrados e informando as condições de acesso integral aos pedidos e às respostas aos cidadãos. A manifestação ainda justificou que o SIC possui um fluxo de demandas normatizado e já consolidado no Ministério e que todas as solicitações são cadastradas no banco de dados próprio para a gestão das informações e o levantamento de dados, assegurando que há controles suficientes. Acrescentou ainda que todos os servidores do SIC possuem conhecimento sobre as áreas e os setores deste Ministério e, sempre que necessário, buscam informações relativas aos departamentos e serviços para orientar adequadamente, tanto o cidadão que solicita a informação quanto o colaborador interno, para o cumprimento da Lei de Acesso à Informação e do Sistema de Ouvidoras do Governo Federal.

Na reunião de Busca Conjunta de Soluções, no entanto, a equipe do SIC informou que devido ao baixo número de questionamentos acionados quanto ao ConCidades foi decidido não discriminar especificamente suas demandas. Considerando as recomendações deste órgão de controle, ficou assentido que o SIC as acataria.

Nesse sentido, orientou-se manter os pedidos sobre o ConCidades e as conferências, ou referenciadas a essas instâncias, discriminados para que os registros das informações solicitadas sejam direcionados à SECONCID e constem nos relatórios do SIC de forma específica como demandas ao órgão colegiado.

A equipe do SIC também informou que encaminha seus relatórios para as áreas demandadas. Nesse sentido orientamos que, no caso dos questionamentos ao ConCidades, seja uma prática direcionada à SECONCID e que o ponto focal responsável encaminhe permanentemente as informações solicitadas sobre o Conselho das Cidades e as conferências, ou referenciadas a essas instâncias, à Coordenação-Executiva do Conselho para permitir investimentos no aprimoramento da participação social.

Em que pese o argumento de que a equipe do SIC possui conhecimento sobre as diversas instâncias do MCidades, foi verificado pela auditoria o baixo conhecimento dos servidores do MCidades sobre a estrutura e funcionamento do ConCidades, incluindo os respondentes pelo SIC. Nesse sentido, esclarecemos que tal fato não se direciona a uma falha particular no funcionamento do SIC, mas demonstra um problema para o MCidades no que se refere ao incentivo à participação social. A ausência de telefone e e-mail do Conselho das Cidades na página do SIC no Ministério das Cidades, quando constam o das secretarias nacionais e Denatran, é um demonstrativo de que a participação social no MCidades está desconsiderada na estrutura.

## ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

### Conclusão

Com base no exposto, a manifestação do MCidades não trouxe fatos que amparassem uma mudança de posicionamento desta Controladoria frente ao que foi apontado no Relatório preliminar, mantendo, assim, o entendimento de que a participação social, não está contribuindo com a construção da PNDU.