TC nº 72-003.817.15-17

REPRESENTAÇÃO. ATO ADMINISTRATIVO. CONVÊNIO. SMDHC. Curso de formação em políticas públicas. CONHECIDA. IMPROCEDENTE. Votação unânime.

2.937ª Sessão Ordinária

Trânsito em julgado: 23/01/2018

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, devolvidos na presente sessão pelo Conselheiro DOMINGOS DISSEI, após vista que lhe fora concedida na 2.922ª S.O., ocasião em que votaram os Conselheiros JOÃO ANTONIO – Relator, EDSON SIMÕES – Revisor e MAURÍCIO FARIA.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da presente representação interposta pelo Nobre Vereador Ricardo Luis Reis Nunes, eis que atendidos os requisitos regimentais de admissibilidade, e, quanto ao mérito, em julgá-la improcedente.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar que se proceda nos termos do artigo 58 do Regimento Interno desta Corte, com o posterior arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros EDSON SIMÕES – Revisor, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda Substituto JOEL TESSITORE.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 9 de agosto de 2017.

ROBERTO BRAGUIM
Presidente

JOÃO ANTONIO
Relator

RELATÓRIO

Trata-se de Representação formulada pelo Sr. Vereador Ricardo Luis Reis Nunes, portador do título eleitoral 113.912.050.167, em face de ato administrativo que autorizou a celebração de Termo de Convênio por três meses entre a Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres – SMPM e o Centro de Informação Mulher – CIM para implementação e execução do "Curso de Formação em Políticas Públicas em Gênero, Educação em Gênero e Educação Escolar para Servidores de Várias Secretarias Municipais da Cidade de São Paulo", no valor total de 7.962,00 (sete mil e novecentos e sessenta e dois reais).

Alega o Representante, em síntese, que a realização do referido Convênio seria afronta aos Princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade e Improbidade Administrativa, tendo em vista que o termo "gênero", que foi empregado na definição dos cursos a serem executados, contraria as leis que norteiam a educação: Lei Municipal 16.271/15 (Plano Municipal de Educação) e a Lei Federal 13.005/14 (Plano Nacional de Educação) - das quais o termo gênero foi excluído de seu texto final após amplo debate, por conta da ambiguidade causada (fls. 02/08).

Ademais afirmou que o referido Convênio contraria a Lei Federal 8.666/93, em seu artigo 116 e parágrafo único do artigo 2º, pela não observância dessa legislação, não havendo fundamento ou justificativa para dispêndio do recurso, inexistência de processo seletivo para escolha da entidade.

Informou ainda que a celebração do convênio em análise seria afronta à Portaria Intersecretarial 06/08-SF-SEMPLA, artigo 4º, parágrafo1º, uma vez que envolvendo mais de uma Secretaria Municipal, o ajuste deveria ser firmado pelos titulares das pastas envolvidas, o que não ocorreu, razão pela qual, solicitava a suspensão imediata da execução do convênio, sem prejuízo da apuração das responsabilidades.

Posto isso, requer o Representante que este Egrégio Tribunal de Contas do Município promova a suspensão imediata da execução do convênio, sem prejuízo das responsabilidades cabíveis, tendo em vista a flagrante ilegalidade do ajuste, já que:

a) - a contratação contradiz o Plano Nacional de Educação e o Plano Municipal de Educação em clara afronta ao princípio de independência e harmonia entre os Podres da República, que ignorando as leis aprovadas, destina recurso à "formação em políticas públicas de gênero;

b) – a contratação contradiz explicitamente princípios básicos enunciados no artigo 3º da Lei 8.666/93, além da probidade administrativa;

b¹) – legalidade: nos termos dos artigos 3º; 26, parágrafo único, inciso II e III; e, 116, ambos da Lei 8.666/93;

b²) – Impessoalidade: ao não explicar a razão da escolha do Centro de Informação Mulher – CIM para esta finalidade;

b³) – Moralidade: ao não apresentar justificativa para esta contratação, nem para o preço praticado; e,

c) – a contratação contradiz os termos da Portaria 6/2008 SF-SEMPLA, em especial, o artigo 4º, parágrafo 1º, pois se destina a formação de servidores de várias secretarias e vem autorizada tão somente pela Sra. Titular da Pasta da Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres.

A AJCE - Assessoria Jurídica de Controle Externo, às fls. 10/13, preliminarmente, concluiu que estão presentes os pressupostos de admissibilidade da presente Representação, nos termos estabelecidos nos artigos 54 e 55 do Regimento Interno deste Egrégio Tribunal de Contas. No tocante ao mérito, especificamente sobre o Plano Municipal de Educação, confirmou que no texto aprovado foi excluída a Meta 22 e Estratégica, que tratava do combate à discriminação por gênero, orientação sexual etc. Ademais, apenas pelas informações da exordial, não lhe pareceu possível concluir que a celebração do convênio é irregular.

Assim, entendeu que a Representação em exame preencheu os requisitos de admissibilidade e, quanto ao mérito, não havia informações suficientes para manifestação conclusiva, razão pela qual sugeriu a intimação da Origem para ciência e manifestação acerca da presente Representação. Sugestão acatada, a Origem foi oficiada para prestar as informações necessárias, por meio do Ofício SSG-GAB 10900/2015 (fl. 14/16) e, às fls. 17/25, a Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres apresentou sua manifestação, respondendo aos apontamentos da Representação em questão.

A Secretaria Municipal de Políticas Públicas para as Mulheres (SMPM) explicou que este Órgão, criado no ano de 2014, formula e aplica cursos e palestras sobre a temática de Gênero e Sexualidades a servidores públicos, professores, gestores e demais profissionais da área de Educação ligados ao tema, pautando-se nas Orientações Curriculares da Secretaria Municipal de Educação – SP e do Núcleo de Educação em Gênero e Sexualidades, referente à Portaria Intersecretarial 002/SME/SMPM de 27/03/2015. Sustentou que o curso em análise está em conformidade com a legislação brasileira, bem como com os Tratados Internacionais de Direitos Humanos ratificados pelo Brasil, quais sejam, Carta das Nações Unidas, Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos de 1966 e Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 entre outros. Informou ainda que o Plano Municipal de Educação (PME), além da diretriz que trata da superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção de cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação, possui metas que estão relacionadas ao combate à discriminação (3.13, 3.19, 3.20, 3.33, 6.2, 6.5 e 7.4).

Ainda, alegou que o Convênio em questão atendeu a todos os ditames da Lei Federal 8.666/93, bem como ao Decreto Municipal 49.539/2008, em razão da justificativa para a escolha da Administração (capacidade técnica sob a ótica da economicidade), o preço praticado e a finalidade do mesmo, não havendo qualquer irregularidade de ordem formal.

Esclareceu que este Convênio está em conformidade com a Portaria Intersecretarial 06/2008-SF-SEMPLA, uma vez que não há necessidade de ser celebrado pelo conjunto das pastas envolvidas. Tendo em vista que o curso objeto do Convênio se insere apenas no campo funcional da SMPM e se destina a qualquer servidor interessado.

No tange à aplicação da referida Portaria Intersecretarial, a Origem afirmou que o curso objeto do ajuste se insere apenas no campo de atuação da Secretaria, sendo disponível a qualquer servidor interessado e, que por isso, não envolve outra Secretaria.

Por fim, afirmou que pela simples análise das competências legais da SMPM nota-se que o ajuste encontra-se inserido em seu respectivo campo funcional.

Instada a se manifestar, a AJCE, em detido parecer acostado às fls. 28/35, ponderou inicialmente que, em síntese, o liame jurídico "in casu" envolve a polêmica da ambiguidade da palavra "gênero" empregada no Convênio de formação de Política Pública a servidores da Cidade de São Paulo (cf. relatório da AJCE, item "I. Da escolha da palavra "gênero" no convênio").

Sabe-se que o artigo 5º, caput, da Constituição Federal garante a igualdade de direitos entre todas as pessoas, assim, podemos concluir que é proibida qualquer diferenciação arbitrária em razão do sexo. No entanto, é necessário nivelar e contemplar as diferenças de cada um, por meio da equidade, como é o caso de homens e mulheres, a fim de alcançar a igualdade.

Precisamente por isso, criou-se pela Lei Municipal 15.764/2013 (artigo 99, caput)[1], a Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres (SMPM) que tem como finalidade a integração social, política, econômica e cultural da mulher na sociedade por meio de ações governamentais.

Nesse sentido, o Plano Municipal de Educação de São Paulo (PME), constante na Lei Municipal 16.271, de 17 de setembro de 2015, possui diretrizes relacionadas à superação das desigualdades sociais educacionais.

[1] Art. 99. Fica criada a Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres – SMPM, órgão da Administração Municipal Direta, com a finalidade de assessorar, coordenar e articular junto à Administração, na definição e implantação de políticas públicas voltadas para a promoção dos direitos das mulheres, visando à sua plena integração social, política, econômica e cultural. (grifo nosso)

Portanto, nota-se que o escopo das legislações supracitadas é, basicamente, a erradicação de todas as formas de discriminação por meio de Políticas Públicas.

Conforme alegado pelo Representante, a palavra "gênero" não poderia ter sido usada neste ajuste, tendo em vista que a Câmara, por maioria, aprovou a exclusão desta palavra da legislação do Plano Municipal de Educação, em razão da sua ambiguidade.

Em que pese a argumentação do Representante, entendeu a AJCE que a Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres buscou atender a sua finalidade, isto é, a promoção da igualdade entre os sexos (masculino e feminino) ao criar o Convênio em análise. Nesse raciocínio, compulsou a legislação que trata da SMPM, verifica-se, por exemplo, nas alíneas "a" e "c", incisos II e IV do artigo 100, a presença da palavra "gênero". Vejamos:

> *"a) na formulação, proposição, acompanhamento, coordenação e implementação de ações governamentais para promoção da igualdade entre mulheres e homens visando à ampliação de seus direitos sociais, econômicos, políticos e culturais e das políticas de gênero para a melhoria da qualidade de vida da mulher, sua autonomia e participação na sociedade;*
>
> *c) na formulação e implementação de políticas e ações de enfrentamento à violência contra as mulheres;*
>
> *II - elaborar o planejamento de gênero que contribua na ação do governo municipal com a promoção da igualdade entre os sexos;*
>
> *IV - articular as políticas transversais de gênero do governo municipal;" (grifos nossos).*

Assim, entendeu que apesar do termo "gênero" ter sido excluído no PME, isto não significar dizer que também está fora do âmbito de atuação da SMPM, uma vez que a Origem trabalha com projetos e ações que envolvem a discriminação da mulher, daí a utilização do termo "gênero".

Ademais, permitiu-se informar que a escolha e o procedimento da Política Pública são de atribuição da Administração, bem como a sua implantação e responsabilidade. Inclusive, pelo Princípio da Finalidade, entendeu que o referido Convênio está em consonância com o objetivo da Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres, não havendo qualquer irregularidade ao empregar a palavra "gênero".

Além disso, sabe-se que o Estado deve realizar atividades em prol da coletividade, por meio de um planejamento estratégico, elegendo metas e

prioridades governamentais, assim como a escolha dos meios adequados para a consecução do bem comum, o que ocorreu no caso em tela. Dessa forma, não vislumbrou ilegalidade no emprego da palavra "gênero", até porque, no Estado Democrático e Social de Direito busca-se o equilíbrio entre os direitos individuais e sociais, a fim de garantir o interesse social, neste caso por meio de cursos educacionais.

Quanto à alegada ilegalidade do convênio (cf. relatório da AJCE, item "II. Da suposta ilegalidade do Convênio"), ponderou preliminarmente que o convênio é o ajuste entre o Poder Público e entidades públicas ou privadas para a realização de objetivos de interesse comum, mediante mútua colaboração, inclusive a Lei Federal 8.666/93[2], prevê em seu artigo 116, caput, este instituto.

Em que pese o argumento do Representante acerca da ilegalidade do ajuste, ressaltou que não se aplica o dever de licitar no convênio. Aliás, o convênio não é abrangido pelas normas do artigo 2º da legislação supracitada [3]. Apesar de não existir nos autos documentação comprobatória do referido Convênio, a Origem afirma que o ajuste seguiu todos os trâmites legais, além do mais foi devidamente justificado, e que, por isso, não existiria irregularidade formal.

Na ausência de documentação nos autos, a fim de comprovar a suposta ilegalidade do ajuste, entendeu a Assessoria Jurídica não ser possível realizar análise formal/legal e, portanto, impossível emitir parecer conclusivo em relação a esta alegação, devido à ausência de elementos para comprovação da ilegalidade do referido Convênio.

Quanto à suposta inconformidade com a Portaria Intersecretarial (cf. relatório da AJCE, item "III. Da suposta inconformidade com a Portaria Intersecretarial 06/2008-SF-SEMPLA"), entendeu que o referido Convênio está em conformidade com a referida Portaria Intersecretarial 06/2008-SF-SEMPLA, uma vez que, apesar de se destinar a qualquer interessado, o objeto do ajuste envolve campo funcional apenas da SMPM. Conforme publicação do DOC, este ajuste envolve apenas a Secretaria e o Centro de Informação Mulher (CIM), por isso não há que se falar em outras pastas envolvidas, conforme previsto no parágrafo primeiro, artigo 4º da Referida Portaria [4].

---

[2] Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

[3] Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei. Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.

[4] Art. 4º Compete aos Secretários Municipais, aos Subprefeitos e aos dirigentes das entidades da administração indireta municipal a celebração de convênios e a indicação do gestor do convênio. § 1º. Quando o objeto do convênio se inserir no campo funcional de mais de uma Secretaria Municipal, a celebração será efetivada conjuntamente pelos titulares das Pastas envolvidas. (grifo nosso)

Assim, não vislumbro a irregularidade alegada pelo Representante, uma vez que o ajuste está inserido no campo funcional da Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres. Inclusive, faço a ressalva que no artigo 100 da Lei Municipal 15.764/2013[5], há a previsão de assessoramento realizado pela SMPM à Administração Pública para promover programas articular as políticas transversais de gênero do governo municipal.

Em resumo, a AJCE concluiu pela improcedência em relação às alegações de emprego da palavra "gênero" no referido Convênio, bem como da suposta inconformidade com a Portaria Intersecretarial 06/2008-SF-SEMPLA, sem prejuízo das recomendações pertinentes. No mais, em relação à suposta ilegalidade do ajuste, devido à ausência de elementos para a análise do mesmo, entendeu não lhe ser possível emitir parecer conclusivo sobre esta questão.

Por sua vez, a PFM – Procuradoria da Fazenda Municipal, às fls. 37/43, manifestou-se no sentido de que a análise laborada pela Douta AJCE torna desnecessários outros comentários no presente caso, pois a judiciosa abordagem da matéria, ao teor do parecer que se encontra devidamente encartado às fls. 28/33, esgotou o assunto em comento. No mais, as explicações e justificativas trazidas pela Origem, como se vê do contido às fls. 17/25, são extremamente claras e convincentes, não lhe avizinhando qualquer irregularidade nos atos praticados.

Posto isso, com fundamento nos esclarecimentos e justificativas trazidas pela Origem, bem como no judicioso posicionamento da Douta AJCE, requer a improcedência da presente Representação.

A Secretaria Geral, por meio de sua assessoria, acompanhou às fls. 45/49 as conclusões alcançadas pelas Especializadas desta E. Corte de Contas, destacando preliminarmente que pelo que se infere do documento que acompanha a exordial, a presente preenche os requisitos de admissibilidade da presente Representação, estabelecidos nos artigos 54, 55 do Regimento Interno deste Egrégio Tribunal de Contas, motivo pelo qual opino por seu conhecimento.

No tocante à polêmica criada em torno da palavra "gênero", empregada no Convênio para o Curso "Formação em Políticas Públicas de Gênero, Educação em Gênero e Educação Escolar" para servidores da Cidade de São Paulo, acompanhou a posição da D. Assessoria Jurídica de Controle Externo, por igualmente entender que, mesmo que esta palavra tenha sido excluída do PME – Plano Municipal de Educação, isso não significa sua exclusão também do plano de atuação da SMPM – Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres.

No que se refere à suposta inconformidade na celebração do Convênio com a Portaria Intersecretarial 06/2008-SF-SEMPLA, pelo que se infere

---

[5] Art. 100. Compete à Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres: I - assessorar a Administração Pública Municipal: II - elaborar o planejamento de gênero que contribua na ação do governo municipal com a promoção da igualdade entre os sexos; III - articular, promover e executar programas de cooperação entre organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, voltados à implementação de políticas para as mulheres; IV - articular as políticas transversais de gênero do governo municipal; (grifo nosso).

dos autos, assim como concluiu a AJCE, também entendeu a Assessoria da Secretaria Geral que os argumentos apresentados pela Origem suplantam todas as alegações do Representante sobre o tema. Portanto, concluiu que a irregularidade alegada não se confirma, vez que o ajuste e seu objeto, conforme bem esclarecido na manifestação da SMPM, estão inseridos no seu campo funcional.

Diante do exposto, concluiu preliminarmente pelo conhecimento da presente Representação. No entanto, quanto ao mérito, concluiu por sua improcedência, por entender que os questionamentos apresentados, já devidamente analisados acima, não são suficientes para proceder-se uma análise sobre as supostas ilegalidades, eventualmente presentes, de modo a embasar a conclusão por sua procedência.

O Secretário Geral, na manifestação de fls. 50/51, acompanhou as conclusões da Assessoria e opinou, igualmente, pelo conhecimento da representação, eis que preenchidos os requisitos de admissibilidade.

No mérito, opinou, tal como o parecer, pela improcedência da representação, eis que o ato impugnado – autorização para celebração do convênio – encontra fundamento nas finalidades e competências da Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres, "in verbis":

> *"LM 15.764/13 Art. 100. Compete à Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres: (...) II – elaborar o planejamento de gênero que contribua na ação do governo municipal com a promoção da igualdade entre os sexos; (...) III – articular as políticas transversais de gênero do governo municipal;"*

Ponderou que a utilização da palavra "gênero", a despeito de não constar expressamente na legislação referente à educação (Política Municipal de Educação) e de ostentar relativa ambiguidade, não torna ilegal o ato, eis que se insere na competência da própria Secretaria.

Em relação à inconformidade do ato com o disposto na Portaria Intersecretarial 06/2008-SF-SEMPLA, observou que se trata de convênio específico da competência da Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres, razão pela qual sendo ela a responsável pelo repasse de valores, o ato, tal como realizado, está em conformidade com o disposto na Portaria. No mais, quanto à alegação relativa ao convênio, considerou que não há elementos que permitam concluir pela procedência das alegações iniciais.

É o Relatório.

VOTO

Em julgamento a Representação formulada pelo Nobre Vereador Ricardo Luis Reis Nunes, em face de ato administrativo que autorizou a celebração de Termo de Convênio por três meses entre a Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres – SMPM e o Centro de Informação Mulher – CIM para implementação do curso "Formação em Políticas Públicas de Gênero, Educação em Gênero e Educação Escolar para servidores de várias Secretarias Municipais da Cidade de São Paulo".

Alega o Representante, em síntese, que a realização do referido Convênio seria afronta aos Princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade e Improbidade Administrativa, tendo em vista que o termo "gênero", que foi empregado na definição dos cursos a serem executados, contraria as leis que norteiam a educação: Lei Municipal 16.271/15 (Plano Municipal de Educação) e a Lei Federal 13.005/14 (Plano Nacional de Educação) - das quais o termo "gênero" foi excluído de seu texto final após amplo debate, por conta da ambiguidade causada.

Preliminarmente, quanto à admissibilidade da exordial, entendo que restaram atendidos os requisitos regimentais de admissibilidade, sobretudo aqueles previstos no rol dos incisos, do art. 55, do Regimento Interno desta Corte de Contas combinado com os artigos 31 e seguintes da Lei Municipal 9167/80 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

No mérito, quanto ao ato impugnado, entendo que encontra pleno fundamento nas finalidades e competências da então Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres, "in verbis":

> *"Lei Municipal 15.764/13 Art. 100. Compete à Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres: (...) II – elaborar o planejamento de gênero que contribua na ação do governo municipal com a promoção da igualdade entre os sexos; (...) III – articular as políticas transversais de gênero do governo municipal;"*

Data vênia o apontamento da Secretaria Geral de que a "a utilização palavra "gênero", a despeito de não constar expressamente na legislação referente à educação (Política Municipal de Educação) e de ostentar relativa ambiguidade, não torna ilegal o ato, eis que se insere na competência da própria Secretaria".

Ademais, cumpre destacar a Lei Orgânica do Município de São Paulo de São Paulo:

> *"Art. 2º - A organização do Município observará os seguintes princípios e diretrizes:*
> *I - a prática democrática; VIII - a garantia de acesso, a todos, de modo justo e igual, sem distinção de origem,*

raça, sexo, orientação sexual, cor, idade, condição econômica, religião, ou qualquer outra discriminação, aos bens, serviços, e condições de vida indispensáveis a uma existência digna;
IX - a acolhida e o tratamento igual a todos os que, no respeito da lei, afluam para o Município;
Art. 203 - É dever do Município garantir:
I - educação igualitária, desenvolvendo o espírito crítico em relação a estereótipos sexuais, raciais e sociais das aulas, cursos, livros didáticos, manuais escolares e literatura;
IV - educação inclusiva que garanta as pré-condições de aprendizagem e acesso aos serviços educacionais, a reinserção no processo de ensino de crianças e jovens em risco social, o analfabetismo digital, a educação profissionalizante e a provisão de condições para que o processo educativo utilize meios de difusão, educação e comunicação;
Art. 204 - O Município garantirá a educação visando o pleno desenvolvimento da pessoa, preparo para o exercício consciente da cidadania e para o trabalho, sendo-lhe assegurado:
I - igualdade de condições de acesso e permanência;"

Em relação à inconformidade do ato com o disposto na Portaria Intersecretarial 06/2008-SF-SEMPLA, observo que se trata de convênio específico da competência da Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres, razão pela qual sendo ela a responsável pelo repasse de valores, o ato, tal como realizado, está em conformidade com o disposto na Portaria.

Desta feita, CONHEÇO da presente Representação, eis que atendidos os requisitos regimentais de admissibilidade e, quanto ao mérito, julgo-a IMPROCEDENTE.

Proceda-se nos termos do artigo 58 do Regimento Interno deste Egrégio Tribunal, após, ARQUIVEM-SE os autos.

Este é o meu voto, Senhor Presidente.