

Aviso nº 62 - GP/TCU

Brasília, 4 de fevereiro de 2022.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência cópia do Acórdão nº 140/2022 (acompanhado das peças determinadas na instrução da Unidade Técnica), para conhecimento, em especial quanto as informações constantes do subitem 9.3 da referida Deliberação, prolatada pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão Telepresencial de 26/1/2022, nos autos do TC-042.783/2021-6, da relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira, que tratam de Solicitação do Congresso Nacional.

Nos termos do subitem 9.2, e subdivisões, da citada Decisão e em atenção ao Of. nº 13/2021-CTFC, de 26/10/2021, por meio do qual essa Comissão encaminhou ao TCU as Propostas de Fiscalização e Controle (PFC's) nº 3/2019 e nº 3/2020, ambas de autoria da Senadora Leila Barros, solicitando a esta Corte de Contas “*que promova avaliação operacional nos programas federais de prevenção e combate à violência contra a mulher e feminicídio, nos Ministérios da Mulher, Família e Direitos Humanos e da Justiça*” e “*que proceda auditoria de natureza operacional no Programa “Políticas para as Mulheres: Promoção da Igualdade e Enfrentamento à Violência”, considerando o seu alcance e a necessidade de proteção e albergamento das mulheres em situação de violência*”, informo que a Solicitação em tela foi parcialmente atendida.

A Sua Excelência o Senhor  
Senador REGUFFE  
Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor  
Senado Federal  
Brasília – DF

Por oportuno, informo que o inteiro teor do presente Parecer pode ser acessado no endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos).

Atenciosamente,

*(Assinado eletronicamente)*

MINISTRO BRUNO DANTAS  
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

## GRUPO I – CLASSE II – PLENÁRIO

TC 042.783/2021-6

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional

Órgão: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos

Representação legal: não há

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. PEDIDO DE AUDITORIA. ATENDIMENTO PARCIAL. PRESTAÇÃO DE INFORMAÇÕES. JUNTADA DE CÓPIAS. SOBRESTAMENTO.

**Relatório**

Adoto como relatório a instrução apresentada (peças 20 e 21) pela Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (SecexDefesa):

“Trata-se do Ofício 13/2021-CTFC, de 26/10/2021 (peça 2, p. 1), por meio do qual o Exmo. Sr. Senador Reguffe, Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal (CTFC), encaminha as Propostas de Fiscalização e Controle (PFC) 3/2019 e 3/2020 (peça 2, p. 2 a 11).

2. Os documentos encaminhados, ambos de autoria da Senadora Leila Barros, requerem do TCU que sejam adotadas as medidas necessárias à realização de ‘auditoria de natureza operacional nos programas federais de prevenção e combate à violência contra a mulher e feminicídio, nos Ministérios da Mulher, Família e Direitos Humanos e da Justiça, assim como no Programa Políticas para as Mulheres: Promoção da Igualdade e Enfrentamento à Violência’.

**HISTÓRICO**

3. O Vice-Presidente Ministro Bruno Dantas, no exercício da Presidência deste Tribunal, mediante Aviso 1847-GP/TCU, de 11/11/2021, comunicou ao Presidente da CTFC sobre o recebimento do Ofício 13/2021/CTFC e informou que o referido expediente, autuado neste Tribunal como processo TC 042.783/2021-6, está sendo tratado com a devida urgência e tramitação preferencial, consoante o disposto no art. 5º, inciso I, da Resolução-TCU 215/2008 (peça 3).

4. Os presentes autos foram encaminhados, em 12/11/2021, à Segecex para adoção das providências pertinentes, com a devida urgência que o caso requer, conforme Despacho de autoridade à peça 4.

5. Em 18/11/2021, o Secretário-Geral de Controle Externo desta Corte de Contas enviou o presente processo a esta Unidade Técnica para exame e adoção das providências pertinentes, observadas as recomendações da Resolução-TCU 215/2008 (peça 5).

**EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

6. Os arts. 4º, inciso I, da Resolução TCU 215/2008 e 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU, conferem legitimidade ao presidente de comissões técnicas ou de inquérito, quando por elas aprovada a solicitação, para solicitar a prestação de informações e a realização de auditorias e inspeções ao Tribunal de Contas da União.

7. Assim, legítima a autoridade solicitante, cabe o conhecimento do expediente como Solicitação do Congresso Nacional (SCN).

**EXAME TÉCNICO**

8. Na PFC 3/2019, a Senadora Leila Barros solicita ao TCU que promova ‘avaliação operacional nos programas federais de prevenção e combate à violência contra a mulher e

feminicídio, nos Ministérios da Mulher, Família e Direitos Humanos e da Justiça' para que sejam avaliadas as questões a seguir elencadas (peça 2, p. 2 e 3).

- a) Eficácia das ações desenvolvidas
- b) A forma de distribuição dos recursos;
- c) A existência de critérios para distribuição isonômica de recursos entre os estados;
- d) Os mecanismos de governança para tomada e execução das decisões;
- e) Mecanismos de comunicação e coordenação entre os Ministérios envolvidos; e
- f) Se há possibilidades de melhoria na legislação de controle de distribuição dos recursos com a finalidade de garantir a melhoria da execução dos programas.

9. A justificativa para a proposta apoia-se no Atlas da Violência de 2018 em que teria sido apontada a redução de quase todos os tipos de crime ao passo que teria havido um aumento expressivo do feminicídio e da violência doméstica contra a mulher.

10. No relatório da CTFC, que avaliou a PFC 3/2019, a relatora ressaltou quanto ao mérito da proposta que a gravidade dos fatos no cenário nacional apontados pela autora da proposição justificaria a pronta atuação da Comissão. Destacou sobre o assunto que (peça 2, p. 5 e 6):

Em consulta ao Atlas da Violência 2020, produzido pelo IPEA (Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas) e pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, verificou que entre 2013 e 2018, ao mesmo tempo em que a taxa de homicídio de mulheres fora de casa diminuiu 11,5%, as mortes dentro de casa aumentaram 8,3%, indicando o crescimento de feminicídios. Nesse mesmo período, houve aumento de 25% nos homicídios de mulheres por arma de fogo dentro das residências. Ademais, 30,4% dos homicídios de mulheres ocorridos em 2018 no Brasil teriam sido feminicídios, o que significaria um crescimento de 6,6% em relação a 2017.

11. Na PFC 3/2020, por seu turno, a Senadora Leila Barros solicita a esta Corte de Contas que 'proceda auditoria de natureza operacional no Programa 'Políticas para as Mulheres: Promoção da Igualdade e Enfrentamento à Violência', considerando o seu alcance e a necessidade de proteção e albergamento das mulheres em situação de violência' (peça 2, p. 7 e 8).

12. A proposta foi motivada por notícia veiculada pela imprensa em 04/02/2020 (acessível em: <https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,governo-zera-repasses-aprograma-de-combate-a-violencia-contr-a-mulher,70003184035>), na qual informa-se que 'Casa da Mulher Brasileira tinha como objetivo construção de diversas unidades; no entanto, apenas cinco estão funcionando. Entre 2015 e 2019, o orçamento da Secretaria da Mulher foi reduzido de R\$ 119 milhões para R\$ 5,3 milhões'.

13. A Senadora ainda destaca que (peça 2, p. 8):

'O Programa 'Políticas para as Mulheres: Promoção da Igualdade e Enfrentamento à Violência' foi amplamente apoiado pelos Parlamentares, inclusive no processo orçamentário de elaboração da LOA de 2020 várias emendas foram colocadas nas ações relacionadas com a Casa da Mulher Brasileira, e tem importantíssimo impacto para o albergamento provisório e proteção a vítimas de violência doméstica, o que reduziria a verdadeira epidemia de feminicídio que hoje assola o País.'

14. Ao apreciar a PFC 3/2020, a relatora Senadora Mara Gabrilli, no que concerne ao mérito da proposta, salientou (peça 2, p. 10 e 11):

'Em sucessão às matérias jornalísticas veiculadas no início do ano 2020, que denunciaram a fragilidade dos programas de enfrentamento à violência contra a mulher, o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos anunciou movimento em sentido contrário. Em junho de 2020 noticiou-se a futura construção de mais 25 unidades da Casa da Mulher Brasileira no país. Ainda, houve aumento de 300% no orçamento previsto para o programa, com relação ao ano 2019.



As estatísticas oficiais disponíveis já comprovam o escandaloso aumento nas ocorrências de violência doméstica e familiar no último ano, em correlação direta com a situação de pandemia que ainda vivenciamos. Assim, é mais que urgente o fortalecimento de espaços de acolhimento às vítimas, como a rede de proteção oferecida pelas Casas da Mulher Brasileira.

É, portanto, plenamente fundamentada e meritória a proposta que ora examinamos, sob a modalidade de auditoria de natureza operacional a ser conduzida pelo Tribunal de Contas da União.'

15. As consultas feitas nos sistemas informatizados do Tribunal, realizadas para atender à presente SCN, permitiram identificar que o TCU há mais de dez anos tem se debruçado sobre o tema 'enfrentamento à violência contra as mulheres', tendo produzido resultados importantes, que serão sumarizados ao longo desta instrução.

TC 012.302/2021-0 (Processo Administrativo)

16. No período de 8/3/2021 a 31/3/2021, a SecexDefesa realizou um trabalho de produção de conhecimento sobre políticas de combate ao feminicídio patrocinadas ou coordenadas pelo Governo Federal, com o propósito de atualizar as informações concernentes ao tema e melhor direcionar as ações do Tribunal no exercício do controle externo, conforme estabelece o art. 2º, inciso VII, da Portaria-TCU 85/2014.

17. Para o trabalho foi fixado o seguinte escopo:

- 1) considerar as estruturas em nível ministerial dos últimos cinco anos (MP 768/2017 até a atualidade);
- 2) identificar programas eventualmente existentes, suas definições e correlação com o combate ao feminicídio (contexto da política);
- 3) identificar órgãos responsáveis e suas atribuições (governança da política);
- 4) examinar os orçamentos empregados (últimos cinco anos);
- 5) averiguar os resultados alcançados, indicadores utilizados (resultados da política).

18. Em termos de orçamentos empregados para o enfrentamento da violência contra a mulher, constatou-se que o plano plurianual (PPA) 2016-2019 previa que durante sua vigência fossem alocados R\$ 531,9 milhões no programa 2016 – Políticas para as mulheres: promoção da igualdade e enfrentamento da violência, mencionado na PFC 3/2020. Entre os cinco objetivos que compunham o programa, verificou-se que um foi especificamente desenhado para comportar iniciativas de enfrentamento à violência. Tratava-se do objetivo 0998 – Ampliar a política nacional de enfrentamento a todas as formas de violência contra as mulheres. Para o objetivo foram previstos investimentos na ordem de R\$ 443,7 milhões, portanto, mais de 83% dos valores previsto no programa 2016.

19. Um recorte nos gastos feitos ano a ano, entre 2016 e 2019, evidenciou aplicação tímida de recursos orçamentários alocados ao programa durante a vigência do plano plurianual.

Gráfico – PPA 2016-2019 – Programa 2016

[consta do original, peça 20]

Fonte: plano plurianual 2016-2019

20. Conforme o gráfico, observou-se que os montantes alocados às leis orçamentárias anuais (LOAs) revelaram a distância entre os recursos originalmente previstos no PPA e as dotações autorizadas nas LOAs. O PPA previa R\$ 531,9 milhões no Programa 2016, mas as dotações autorizadas nas leis alcançaram apenas R\$ 337,7, ou seja, 63,5%.

21. Ao analisar a evolução anual, destacou-se que, embora o orçamento do primeiro ano do período estivesse compatível em escala com a previsão original do PPA, a baixa execução (34,8% naquele exercício) favoreceu alocações menores nos orçamentos anuais subsequentes. Proporcionalmente aos montantes autorizados, e com exceção de 2018, quando a execução

orçamentária atingiu 51,4% dos recursos alocados naquele exercício, todos os anos viram emprego de recursos na faixa de 35 a 37% dos montantes autorizados.

22. A liquidação total havida durante a vigência do PPA 2016-2019 no montante de R\$ 127,4 milhões, ou seja, 24% do previsto para todo o plano plurianual foi acompanhada de insuficientes resultados do programa. Conforme registrado no relatório de avaliação do PPA, três entre os cinco indicadores para monitorar o resultado do programa 2016 apresentaram desempenho negativo, entre eles, o que monitorava o número de municípios com serviço especializado de atendimento às mulheres em situação de violência. Esse indicador partiu de referência existente em 31/12/2014, quando 531 municípios dispunham desses serviços, para 487 ao final do PPA.

23. Assinalou-se na instrução técnica que o PPA 2020-2023, não possui mais programa específico no plano plurianual vigente relacionado ao enfrentamento da violência contra a mulher. Segundo o anexo I do PPA atual, há apenas um programa sob responsabilidade do MMFDH: 5034 – Proteção à Vida, Fortalecimento da Família, Promoção e Defesa dos Direitos Humanos para o qual estavam previstos recursos da ordem de R\$ 821,6 milhões. A destinação de recursos específicos para o combate à violência contra a mulher ficou circunscrita à ação 218B – Políticas de Igualdade e Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Na LOA 2020, foram previstos recursos no total de R\$ 24,9 milhões no exercício e mais nenhum recurso na ação para os anos subsequentes do PPA. Na mesma lei orçamentária, o projeto 14XS – Implementação da Casa da Mulher Brasileira e de Centros de Atendimento às Mulheres (UOs 81101 e 93430) – previu R\$ 71,9 milhões em 2020 e R\$ 5,9 milhões no resto do PPA.

24. No exercício de 2020, verificou-se, novamente, a baixíssima execução do orçamento. Na ação 218B, o crédito autorizado foi de R\$ 24,7 milhões, dos quais apenas R\$ 5,6 milhões foram liquidados (22,7%). No projeto 14XS, de R\$ 62,5 milhões autorizados, somente R\$ 66,3 mil foram liquidados (0,11%).

25. Em suma, a análise acerca do Programa 2016 – Políticas para as mulheres: promoção da igualdade e enfrentamento da violência do PPA 2016-2019 evidenciou baixa aplicação de recursos alocados – menor do que  $\frac{1}{4}$  do orçamento previsto no plano plurianual. Essa característica se preservou no orçamento alocado de 2020, em que a ação 218B – Políticas de Igualdade e Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, combinada com o projeto 14XS – Implementação da Casa da Mulher Brasileira e de Centros de Atendimento às Mulheres (UOs 81101 e 93430) tiveram créditos autorizados de R\$ 87,2 milhões conjuntamente, tendo sido liquidados R\$ 5,7 milhões, ou 6,5% do total.

26. Além da baixa execução orçamentária do Programa 2016 previsto no PPA 2016-2019 e da baixa execução orçamentária de ações previstas na LOA 2020 incidente sobre o mesmo objeto, as verificações empreendidas na produção de conhecimento permitiram constatar: a existência de duas políticas públicas conduzidas desde 2005 com foco no enfrentamento da violência contra a mulher, uma delas extinta em 2019; a não identificação de relatórios de implementação de ambas no último quinquênio; a iminência de conclusão de um novo Plano Nacional de Combate ao Feminicídio; a identificação parcial de documentos úteis para situar a condução da política de enfrentamento à violência contra a mulher por parte do Governo Federal; e o crescimento do número de feminicídios. A partir dessas constatações a SecexDefesa estabeleceu o seguinte plano de ação (peça 6, p. 20):

a) auditoria com foco na etapa de implementação de política pública a incidir sobre o Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio, com emprego dos protocolos e recursos disponíveis no Referencial de Controle de Políticas Públicas;

b) auditoria com foco na etapa de avaliação de política pública incidente sobre o Plano Nacional de Política para Mulheres e no Pacto Nacional de Enfrentamento da Violência Contra as Mulheres, com emprego dos protocolos e recursos disponíveis no Referencial de Controle de Políticas Públicas;

c) diligência ao MMFDH para solicitar-lhe o envio dos documentos:

c.1) relatórios de implementação do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e do Plano Nacional de Política para Mulheres, com informações capazes de colocar em perspectiva as realizações decorrentes da execução de cada uma das iniciativas;

c.2) coletânea 'Enfrentando a Violência contra as Mulheres', que reúne os principais avanços da temática no período de 2003 a 2010, originalmente editada pela então Secretaria de Políticas para Mulheres da Presidência da República, e suas atualizações porventura existentes;

c.3) Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio, caso sua elaboração tenha sido concluída;

c.4) Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres vigente.

27. A proposta de auditoria relacionada no parágrafo acima, item 'a', foi apreciada pelo relator da lista de unidades jurisdicionadas em que se inclui o MMFDH, Ministro Weder de Oliveira, que determinou em despacho de 24/05/2021 (TC 013.143/2021-2), que esta unidade técnica realizasse Levantamento no Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, com o objetivo de identificar as políticas públicas de combate à violência contra a mulher, a exemplo do Plano Nacional de Política para Mulheres e no Pacto Nacional de Enfrentamento da Violência Contra as Mulheres, com foco nas iniciativas destinadas a enfrentar o feminicídio.

28. Em atendimento à determinação foi autuado o processo TC 016.591/2021-6.

TC 016.591/2021-6

29. Esse processo, de relatoria do Ministro Weder de Oliveira, trata de Levantamento no Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos com o objetivo de identificar políticas públicas de combate à violência contra a mulher, com foco nas iniciativas destinadas a enfrentar o feminicídio, a fim de delimitar objetos e instrumentos de fiscalização para futura auditoria, conforme autorização constante do despacho do Ministro relator, de 21/5/2021 (processo TC 013.143/2021-0).

30. Na fase de planejamento da fiscalização, o órgão foi diligenciado para que respondesse às seguintes questões preliminares (peça 7):

a) qual/quais são as políticas de combate ao feminicídio conduzidas atualmente pelo MMFDH?

b) quais os objetivos da política?

c) como a política é articulada?

d) qual o papel das organizações envolvidas?

e) quais os principais desafios na sua implementação?

f) quais as principais dificuldades existentes?

31. Além das respostas às perguntas anteriores, foram solicitadas as informações que se seguem:

a) atos normativos que implementam a política vigente e documentos que a explicita;

b) diagnóstico que antecedeu a implementação da política (estudos, exposição de motivos, atas de deliberações e outros), em que se tenha:

i. avaliado as possíveis causas e consequências do problema a ser enfrentado, as evidências de sua ocorrência, fontes dos dados das evidências, população afetada,

ii. sopesado os custos, benefícios, riscos e resultados da política escolhida frente a formas alternativas de tratamento do problema;

c) modelo lógico que detalhe entradas, atividades, produtos, impactos e resultados da política;

d) objetivos da política, público-alvo, ações, metas e resultados esperados, cronograma atualizado de marcos e prazos;

e) plano de implementação da política, com referência aos recursos financeiros, humanos e materiais a ele associados;

f) descrição dos indicadores de efetividade, eficácia e eficiência da política e suas fontes; linha de base da política;

g) papéis e responsabilidades dos agentes/entidades envolvidas na implementação da política;

i. estruturas de coordenação, de gestão operacional, de gestão de risco, de controle interno, monitoramento e avaliação;

ii. organizações envolvidas na implementação da política, suas funções e responsabilidades;

iii. canais de comunicação e consulta existentes.

h) elementos que informem sobre a efetividade da política em resolver o problema que lhe deu origem;

i) fontes de financiamento da política;

j) manuais de implementação da política, mapa de processos e planos operacionais;

k) riscos principais da política e elementos de gerenciamento de riscos da política: matriz SWOT, diagrama de verificação de riscos, matriz de avaliação de riscos etc.;

l) relatórios de avaliação da política, com informações suficientes para colocar em perspectiva as realizações havidas;

m) Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio, caso sua elaboração tenha sido concluída pelo Comitê Intersetorial instituído pelo Decreto 10.568, de 9/12/2020. Caso o Plano não tenha sido concluído, informar as ações adotadas pelo referido Comitê até então e o estágio atual de implantação do Plano;

n) principais ações de enfrentamento à violência contra as mulheres em vigor, além das associadas à política vigente.

32. Ainda foi solicitado informar se foram implementadas as seguintes recomendações feitas no relatório da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do Congresso Nacional, de julho de 2013, que investigou a situação da violência contra a mulher no Brasil e apurou denúncias de omissão por parte do poder público com relação à aplicação de instrumentos instituídos em lei para proteger as mulheres em situação de violência, litteris:

‘(...)

47. À Secretaria de Políticas para as Mulheres, para que institua o Sistema Nacional de Informação sobre Violência contra a Mulher com atenção à produção de dados sobre a violência contra as mulheres negras;

48. À Secretaria de Políticas para as Mulheres, que crie o cadastro nacional de capacitadores com perspectiva interdisciplinar em temas de interesse das mulheres, entre os quais se destacam a violência doméstica e familiar, a violência de gênero, o racismo, a lesbofobia, os direitos das pessoas idosas ou com deficiência e a Lei Maria da Penha, de modo a facilitar aos estados e municípios acesso a profissionais qualificados;

49. À Secretaria de Políticas para as Mulheres, para que constitua quadro técnico funcional de servidores de carreira qualificado para elaboração, monitoramento e execução das políticas de enfrentamento à violência contra mulheres;

50. À Secretaria de Política para as Mulheres, para que utilize mecanismos de monitoramento e avaliação do cumprimento do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência

contra as Mulheres, inclusive com previsão desses mecanismos nos convênios firmados com os estados;

51. À Secretaria de Política para as Mulheres para a criação de um setorial específico que construa estratégias de enfrentamento a violência contra as mulheres negras, levando em consideração os últimos dados que mostram o aumento da violência dentro desse grupo populacional;

52. À Secretaria de Política para as Mulheres para que elaborem e divulguem regularmente dados estatísticos sobre a violência contra as mulheres, desagregando os critérios de raça/etnia, orientação sexual, geracional, deficiências e outras especificidades, com o objetivo de fomentar a elaboração de políticas públicas específicas;

(...)

59. À Secretaria de Políticas para as Mulheres, para tomar providências no sentido de elaborar plano de referência da política de enfrentamento à violência contra a mulher, a partir do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência a Mulher, dotado de conteúdo estratégico, tático e operacional, com fundamentação teórica e metodológica, metas físicas e financeiras territorializadas, indicadores de impacto a serem monitorados e estrutura de coordenação e gestão federativa dotada de instrumentos de *enforcement* das decisões.

60. Elaborar metodologia que identifique as ações com impacto relevante sobre o tema da violência contra as mulheres, nas diversas áreas de governo, e confrontar essas ações com aquelas recomendadas pelo plano de referência da política, de modo a se adotarem medidas de alteração dos instrumentos orçamentários para adequá-los às necessidades indicadas pelo Plano.’

33. As informações ainda não foram integralmente prestadas pelo órgão e a auditoria encontra-se em fase de execução, tendo sido previsto o dia 3/3/2022 para o envio do relatório ao relator.

34. Além da realização do levantamento, o tribunal está executando uma auditoria solicitada pelo Congresso Nacional, nos canais de comunicação disponibilizados pelo Governo Federal para atendimento às mulheres vítimas de violência – TC 017.499/2021-6.

TC 017.499/2021-6

35. Esse processo, de relatoria do Ministro Weder de Oliveira, trata de Solicitação do Congresso Nacional, encaminhada mediante Of. Pres. 35/21 – CMULHER, de 11/6/2021, por meio do qual a Exma. Sra. Deputada Federal Elcione Barbalho, Presidente da Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher da Câmara dos Deputados, encaminha a PFC 198/2018. A proposta, de autoria da Exma. Sra. Deputada Federal Erika Kokay, requer do TCU a realização de ‘fiscalização da gestão do Sistema Integrado de Atendimento às Mulheres Vítimas de Violência/Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180, atualmente vinculada à Ouvidoria Nacional do Ministério dos Direitos Humanos’.

36. A realização da auditoria operacional junto à Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos (ONDH) do MMFDH foi autorizada mediante Acórdão 2000/2021 – TCU – Plenário (peças 8 a 10).

37. O órgão foi diligenciado para prestar, dentre outras, as seguintes informações (peça 11, p. 6, 9, 10, 11 e 13):

a) descrição da estrutura de coordenação do Ligue 180 na ONDH e da Central de Atendimento do Ligue 180, com identificação de papéis e responsáveis;

b) existe política de divulgação do Ligue 180? Como é implementada?

c) cópia do documento que contenha o mapeamento da rede de atendimento à mulher vítima de violência, com dados sobre a localização e os serviços disponibilizados, ou acesso ao banco de dados e/ou sistema que contenha esses dados;



d) descrição da sistemática adotada para manter atualizada as informações da rede de atendimento, incluindo os responsáveis pela atualização, e a frequência com que o procedimento é adotado;

e) os órgãos parceiros que participam da rede de atendimento informam quando da abertura de novas unidades de atendimento especializado à mulher no país? Quais informações são repassadas e por qual meio?

f) existe algum acordo de cooperação firmado com os órgãos parceiros da rede para a comunicação à ONDH sobre a resolução da demanda encaminhada pelo Ligue 180? Em caso positivo, quais seriam esses acordos (enviar cópia dos acordos firmados) e quais os resultados alcançados com esses acordos (resultados por acordo)?

38. Atualmente, a auditoria encontra-se em fase de relatório com previsão de término em 17/12/2021.

#### Trabalhos Conexos

39. De forma abrangente, o tema ‘Enfrentamento à violência contra as mulheres’, abordado nas PFCs 3/2019 e 3/2020, esteve presente em três trabalhos de fiscalização que foram realizados no período de 2017 a 2019 por esta Corte: TC 005.335/2018-3, TC 012.099/2011-2 e TC 023.932/2015-5.

#### TC 005.335/2018-3

40. O processo, de relatoria da Ministra Ana Arraes, cuida de auditoria operacional realizada com o objetivo de verificar a preparação do governo federal brasileiro para implementar o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 5 (ODS 5) da Agenda 2030 das Nações Unidas (ONU), que se refere ao alcance da igualdade de gênero e ao empoderamento de mulheres e meninas.

41. A Agenda estabelece ações e mecanismos para enfrentar desafios atuais e futuros, e.g.: desigualdade global, crescimento da exposição e populações vulneráveis a desastres naturais; novos padrões migratórios humanos; desigualdade de gênero; consumo excessivo de energia e recursos naturais que podem ampliar os efeitos de fenômenos naturais, como o aquecimento global.

42. Os objetivos e metas do ODS 5 apresentam características transversais que exigem o alinhamento das políticas públicas estatais para que se promova, com sinergia, o alcance dos resultados almejados.

43. A fiscalização abordou a atuação da Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres (SNPM) em sua função de órgão articulador da política para mulheres e meninas, seu papel de coordenação horizontal em relação aos demais órgãos setoriais do Governo Federal, bem como seu papel na coordenação vertical em relação dos entes subnacionais.

44. Entre os achados identificados, foi apurada deficiência de coordenação e articulação horizontal entre os órgãos federais setoriais e os órgãos de coordenação das políticas de gênero com vistas a alinhar e garantir consistência às políticas públicas para mulheres e meninas. Verificou-se deficiência similar também na articulação vertical, entre órgãos federais e entes subnacionais. A auditoria também registrou estratégia incipiente da SNPM para promover a conscientização pública, dos responsáveis pelo ODS 5, e gerar estratégias de parcerias com múltiplas partes interessadas.

45. Segundo registrado, a falta de integração do processo orçamentário de políticas transversais com órgãos responsáveis por políticas setoriais, acarreta transparência orçamentária insuficiente das ações sob a responsabilidade de outros órgãos setoriais que concorram para a temática.

46. Como consequência dos achados, foram feitas determinações e recomendações relacionadas a: descontinuidade das estruturas de articulação entre órgãos previstas no PNPM; inexistência formal do regimento interno da Rede Brasil Mulher; deficiência na estratégia de

implementação da perspectiva de gênero na Agenda 2030; limitação de capacidade da SNPM de fomentar a atuação dos organismos públicos de políticas para mulheres nos estados, Distrito Federal e municípios; carência de mecanismos destinados a monitorar, avaliar e relatar o progresso da implementação do ODS 5; entre outras medidas endereçadas à SNPM, à Casa Civil e outras entidades da administração federal.

47. Contudo, tendo em vista a extensa alteração estrutural na área de política para mulheres no governo federal, optou-se por não seguir com as recomendações e determinações para conferir ao MMFDH o encargo de avaliar o trabalho e as sugestões nele feitas para decidir aproveitá-lo no que considerar oportuno e pertinente, conforme Acórdão 2766/2019 – TCU – Plenário (peças 12 a 14).

TC 012.099/2011-2

48. Esse processo, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz e de responsabilidade técnica da SecexPrevidência, tratou de Auditoria Operacional – Fiscalização de Orientação Centralizada nas ações de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres. Concluída em junho de 2012, a fiscalização teve por objeto as ações de prevenção e estruturação de serviços especializados de atendimento às mulheres em situação de violência doméstica, bem como a interpretação e aplicação da Lei Maria da Penha pelos operadores do Direito.

49. Segundo pontuado no trabalho, as ações de enfrentamento à violência doméstica e familiar são amplas e envolvem iniciativas coercitivas, preventivas, de acolhimento/assistência às vítimas e que garantam os direitos das mulheres. Essas ações são intersetoriais, de responsabilidade do poder judiciário e de diversos ministérios e secretarias das três esferas de governo. No âmbito federal, o órgão responsável pela coordenação da política é a Secretaria de Política para as Mulheres, vinculada à Presidência da República.

50. A auditoria guiou-se por três questões de investigação:

a) se a rede de atendimento está preparada para orientar e acolher as mulheres vítimas de violência doméstica e familiar;

b) quais dificuldades enfrentadas pelas esferas policial e judicial (inclusa análise jurisprudencial da aplicação da Lei Maria da Penha pelos operadores do Direito); e

c) quais seriam as oportunidades de aperfeiçoamento no que se refere às atividades de prevenção da violência doméstica e familiar contra as mulheres.

51. Na fiscalização, foi abordada a estruturação dos Centros de Referência e das Casas Abrigo, que têm atuação preponderante no acolhimento das mulheres e no atendimento psicossocial, além da abrangência dos serviços de responsabilização e reeducação do agressor e de campanhas de divulgação da Lei Maria da Penha e conscientização sobre violência de gênero. Também foram objeto de análise alguns aspectos relacionados ao aparelhamento e funcionamento das delegacias especializadas, bem como da qualificação das suas equipes. Na área de justiça, foi avaliado o estágio de criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher e das promotorias especializadas, levantando fatores que restringem a atuação mais efetiva desses equipamentos.

52. No que concerne à estrutura e articulação da rede de atendimento, constatou-se: disponibilidade de centros de referência aquém do idealizado, com estrutura precária de operação e atuação desarticulada com outros serviços da rede; casas abrigo que não cumprem plenamente a função social para a qual foram criadas; falta de acesso da mulher a ações de aprendizagem e qualificação profissional; iniciativas restritas na instalação de centros de educação e de reabilitação para agressores; insuficiência da abordagem de questões relativas à igualdade de gênero e violência familiar contra as mulheres nas instituições de ensino; fragilidade na sistemática de registro e uso dos dados relativos à violência doméstica.

53. Acerca da estrutura de atendimento em delegacias especializadas, verificou-se: serviço policial especializado presente em menos de 10% dos municípios e com horário de funcionamento restrito; delegacias com estrutura física precária, inadequada e fora do padrão estabelecido em

norma técnica; carência de pessoal, ausência de protocolo de atendimento e profissionais com incompreensão ou visão distorcida sobre violência de gênero; dificuldade de cumprir prazo de envio das medidas protetivas e inquéritos policiais.

54. Quanto aos juizados de violência doméstica e familiar contra a mulher, constatou-se: a quase totalidade dos estados conta com pelo menos um juizado de violência doméstica e familiar instalado, em que pese o atendimento concentrado na capital e o fato de o atendimento civil e penal a muitas mulheres não ser ainda unificado; quantidade excessiva de processos e lotação insuficiente de juízes e servidores; demora no deferimento de medidas protetivas de urgência.

55. Por fim, no âmbito do Ministério Público: baixa institucionalização das promotorias especializadas/núcleos de gênero, o que restringe a atuação mais efetiva na fiscalização da rede e no apoio às mulheres.

56. Em 6/3/2013, foi proferido o Acórdão 403/2013 – TCU – Plenário que estabeleceu (peça 15):

‘(...)

9.1. recomendar à Secretaria de Políticas para as Mulheres – SPM, na condição de gestora nacional da política, e tendo em vista as atribuições conferidas pelo art. 5º do Decreto 7.043/2009 e com fulcro no art. 250, inciso III, do RITCU, que:

9.1.1. institua sistemática de monitoramento das condições de infraestrutura e dos serviços que integram a Rede de Atendimento à Mulher em Situação de Violência, com o objetivo de identificar e disseminar boas práticas de gestão, bem como acompanhar e registrar: os espaços, as instalações e os equipamentos disponíveis nos Centros de Referência, Casas de Abrigo e Unidades de Reabilitação de Agressores; a composição das equipes e a amplitude do atendimento multidisciplinar; os programas de capacitação oferecidos aos profissionais envolvidos no atendimento às mulheres; as campanhas educativas realizadas e os materiais publicitários disponibilizados; o grau e as iniciativas de articulação entre a coordenação estadual e os serviços que integram a rede de atendimento; (seções 3.1, 3.2, 3.4 e 3.5 do Relatório);

9.1.2. defina estratégias para ampliar a cobertura da Rede de Atendimento quanto à instalação de Centros de Referência e Casas Abrigo, bem como promover a qualificação profissional das mulheres abrigadas e dos profissionais que integram as equipes multidisciplinares nesses equipamentos (seções 3.1, 3.2 e 3.3 do Relatório);

9.1.3. elabore e divulgue Norma Técnica para a implantação e a gestão das Casas Abrigo (seção 3.2 do Relatório);

9.1.4. intensifique as campanhas voltadas ao público masculino e a articulação com o Ministério da Educação no sentido de viabilizar a inclusão nos currículos escolares de matérias e atividades relativas às questões de gênero, aí incluída a violência doméstica e familiar (seção 3.5 Relatório);

9.1.5. institua uma base nacional comum e unificada de dados sobre a violência doméstica e familiar, de modo a sistematizar e integrar as informações produzidas pelos órgãos que prestam atendimento psicossocial, policial e judicial, assim como pelas promotorias de justiça, que permita o acompanhamento dos casos desde o momento de registro da ocorrência até o cumprimento da decisão judicial (seção 3.6 do Relatório);

9.1.6. aperfeiçoe a sistemática de gestão das informações cadastrais dos equipamentos que compõem a Rede de Atendimento, de modo a garantir que estas informações se mantenham atualizadas no endereço eletrônico da Secretaria e na base de consulta do serviço Ligue 180 (seção 3.6 do Relatório);

9.1.7. institua procedimentos para coletar e enviar as reclamações e elogios vindos do Ligue 180 para os órgãos estaduais e os responsáveis dos serviços que compõem a Rede de Atendimento, no sentido de que os respectivos gestores possam ter feedback dos serviços prestados e identificar os pontos fortes e o que precisa ser melhorado (seção 3.6 do Relatório);



9.1.8. intensifique a divulgação da publicação ‘Enfrentando à violência doméstica contra a mulher – orientações práticas para profissionais e voluntários(as)’ a profissionais que trabalham em delegacias especializadas e comuns, tendo em vista ser esta a principal porta de entrada para as mulheres vítimas de violência doméstica (seção 4.3 do Relatório);

9.1.9. intensifique, em articulação com o Ministério da Justiça, o Conselho Nacional de Justiça, o Conselho Nacional de Procuradores Gerais e o Conselho Nacional de Defensores Públicos Gerais, a promoção de campanhas e capacitações de orientação e sensibilização dos operadores do Direito, nas delegacias, nos juizados, nas promotorias e nas defensorias, sobre a temática da violência de gênero e as recentes decisões do STF, em sede de apreciação da ADC 19 e da ADI 4424, que trataram de questões polêmicas que, entre outras, envolvem os arts. 16 e 41 da Lei Maria da Penha (seção 7.4 do Relatório);

9.2. recomendar à Secretaria Nacional de Segurança Pública – Senasp, considerando as competências definidas pelo art. 1º do seu Regimento Interno, aprovado pela Portaria MJ 1.821/2006, e com fulcro no art. 250, inciso III, do RITCU, que:

9.2.1. desenvolva protocolos de atendimento a serem observados pelas delegacias para os casos de violência doméstica e familiar, que orientem a uma atuação mais homogênea e humanizada por parte dos agentes policiais (seção 4.3 Relatório);

9.2.2. defina estratégias de orientação, fomento e pactuação aos governos estaduais, a partir das conclusões da Pesquisa do Perfil Organizacional das Unidades Policiais Especializadas no Atendimento à Mulher e levando em consideração, naquilo que couber, o plano de expansão em caráter experimental elaborado pela Secretaria de Políticas para as Mulheres, no sentido de possibilitar: ampliação do número de DEAMs ou de unidades especializadas de atendimento à mulher em situação de violência no âmbito das delegacias de polícia comuns; cumprimento do horário ininterrupto de funcionamento, de 24 horas, inclusive nos finais de semana e feriados; continuidade da realização de ações de formação e capacitação dos profissionais que atuam nessas unidades e nas delegacias comuns, que contemplem conteúdos sobre violência de gênero, Lei Maria da Penha e procedimentos de escuta ativa e atendimento humanizado (seções 4.1, 4.2 e 4.3 do Relatório);

9.2.3. realize, periodicamente, intercâmbios entre seu corpo técnico, a Secretaria de Política para as Mulheres – SPM, a Secretaria de Reforma do Judiciário – SRJ e operadores do Direito a respeito das interpretações da Lei Maria da Penha e que, como resultado, divulgue orientações para todas as delegacias com o intuito de tornar mais uniforme a atuação policial nos casos de violência doméstica e familiar (seção 4.4 do Relatório).’

TC 023.932/2015-5

57. O processo, de relatoria do Ministro Augusto Nardes e de responsabilidade técnica da SecexPrevidência, trata de monitoramento do cumprimento das determinações contidas no Acórdão 403/2013 – TCU – Plenário, exarado nos autos do TC 012.099/2011-2.

58. A fiscalização foi monitorada em 2017, onde se constatou o atendimento de dez medidas fixadas no referido decisor – transcrito no §32 desta instrução (itens 9.1.1, 9.1.2, 9.1.4, 9.1.6, 9.1.7, 9.1.8, 9.1.9, 9.2.1, 9.2.2 e 9.2.3), o cumprimento parcial de quatro delas (itens 9.1.3, 9.1.5, 9.3.1 e 9.3.2) e o não cumprimento de uma medida assinalada, a elaboração de plano de ação por parte da Secretaria de Reforma do Judiciário (item 9.4).

59. Em 22/3/2017, foi proferido o Acórdão 469/2017 – TCU – Plenário (peça 18).

## CONCLUSÃO

60. As consultas feitas nos sistemas informatizados do Tribunal, realizadas para atender à presente SCN, permitiram identificar que o TCU tem se debruçado sobre o tema ‘enfrentamento à violência contra as mulheres’, tendo produzido resultados importantes, sumarizados ao longo desta instrução.

61. Os trabalhos realizados em anos anteriores, TC 005.335/2018, TC 012.099/2011-2, TC 023.932/2015-5 trazem uma perspectiva histórica sobre as ações dos entes federativos para o combate da violência contra a mulher, as normas e alterações legislativas mais relevantes, os orçamentos empregados para a finalidade, bem como os resultados alcançados até 2017.

62. O processo administrativo – TC 012.302/2021-0 traz atualizações importantes sobre políticas de combate ao feminicídio patrocinadas ou coordenadas pelo Governo Federal, sobre o extinto Programa – Políticas para as Mulheres: Promoção da Igualdade e Enfrentamento à Violência, além de permitir ao Tribunal melhor direcionar suas ações no exercício do controle externo, o que culminou no ‘Levantamento no Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos com o objetivo de identificar políticas públicas de combate à violência contra a mulher, com foco nas iniciativas destinadas a enfrentar o feminicídio, a fim de delimitar objetos e instrumentos de fiscalização para futura auditoria’ (TC 016.591/2021-6).

63. Assim, no intuito de oportunizar aos Parlamentares a verificação do desempenho de programas, planos e políticas para as mulheres ao longo dos últimos dez anos, será proposto, nos termos do art. 38, inciso II, da Lei 8.443/1992, que esta Corte de Contas encaminhe ao Exmo. Sr. Senador Reguffe, Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal, cópia desta instrução, assim como das peças dos processos TC 005.335/2018-3, TC 012.099/2011-2, TC 023.932/2015-5 e TC 012.302/2021-0 acostadas aos presentes autos, conforme tabela abaixo.

Tabela - Conteúdo de peças

Peça	Natureza da Informação
6	Instrução técnica
7	Ofício 0005/2021-TCU/SecexDefesa
8	Acórdão 2000/2021 – TCU – Plenário
9	Voto do Ministro-Relator Acórdão 2000/2021 – TCU – Plenário
10	Relatório do Acórdão 2000/2021 – TCU – Plenário
11	Ofício de requisição 02-177/2021
12	Acórdão 2766/2019 – TCU – Plenário
13	Voto da Ministra-Relatora Acórdão 2766/2019 – TCU – Plenário
14	Relatório do Acórdão 2766/2019 – TCU – Plenário
15	Acórdão 403/2013 – TCU – Plenário
16	Voto do Ministro-Relator Acórdão 403/2013 – TCU – Plenário
17	Relatório do Acórdão 403/2013 – TCU – Plenário
18	Acórdão 469/2017 – TCU – Plenário

64. Não obstante os trabalhos realizados que permitem um diagnóstico temporal sobre a temática, verifica-se que as duas fiscalizações atualmente em execução pela SecexDefesa – TC 016.591/2021-6 e TC 017.499/2021-6, abarcam o escopo definido pela SCN: ‘programas federais de prevenção e combate à violência contra a mulher e feminicídio, nos Ministérios da Mulher, Família e Direitos Humanos e da Justiça’.

65. Apesar de o órgão auditado nos processos 016.591/2021-6 e 017.499/2021-6 ser o MMFDH, serão avaliadas, principalmente no Levantamento, a comunicação, a atuação e a coordenação entre os órgãos envolvidos, o que abrangerá a atuação do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP). Além disso, a Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres (SNPM), vinculada ao MMFDH, é o órgão articulador da política para mulheres e meninas, tendo papel de coordenação horizontal em relação aos demais órgãos setoriais do Governo Federal, bem como de coordenação vertical em relação aos entes subnacionais. Por tais razões, entende-se que a avaliação sobre ‘programas federais de prevenção e combate à violência contra a mulher e feminicídio’, a princípio, prescinde de uma ação fiscalizatória específica no MJSP.

66. Convém enfatizar que o Levantamento (TC 016.591/2021-6) tem como objetivo avaliar a viabilidade de realização de auditorias, bem como identificar os objetos de controle e os instrumentos mais adequados para a fiscalização. À vista disso, entende-se que seria mais oportuno, até por já haver duas fiscalizações sendo executadas neste momento no MMFDH, que os requisitos propostos na SCN entrem no escopo do Levantamento, caso já não estejam ali contemplados. Constatando-se a viabilidade da auditoria nos moldes solicitados pela Comissão, que ela seja realizada após a apreciação daqueles autos.

67. Assim, diante da existência dos processos conexos à presente SCN e que a avaliação requerida nas PFCs 3/2019 e 3/2020 tem relação com os TCs 016.591/2021-6 e 017.499/2021-6, sugere-se que excepcionalmente não se inicie, neste momento, nova ação fiscalizatória para tratar do assunto.

68. Quanto ao prazo para atendimento à SCN estabelecido nos arts 5º e 15 da Resolução-TCU 215/2008, o normativo fixa que o processo de solicitação do Congresso Nacional tem natureza urgente e tramitação preferencial e deverá ser integralmente atendido em até 180 dias, prorrogável uma única vez por até metade do prazo inicialmente fixado, quando se tratar de solicitação de fiscalização, salvo se prazo distinto houver sido fixado pelo colegiado solicitante ou sido acordado na forma do art. 12 do normativo.

69. Considerando que as informações constantes nos processos 005.335/2018-3, 012.099/2011-2, 023.932/2015-5 e 012.302/2021-0 poderão ser imediatamente prestadas e que as fiscalizações em curso serão finalizadas até o primeiro trimestre de 2022, entende-se que o atendimento desta SCN deverá ocorrer de forma parcial por depender da conclusão das fiscalizações sendo realizadas nos processos 016.591/2021-6 e 017.499/2021-6, a serem finalizadas em prazos distintos. Por tais razões, cabe propor ao relator, Ministro Weder de Oliveira, nos termos dos arts 14, inciso III, e 18, da Resolução-TCU 215/2008, a extensão dos atributos definidos no art. 5º da Resolução aos processos 016.591/2021-6 e 017.499/2021-6, bem como o atendimento parcial da presente SCN, com o envio ao Congresso Nacional das informações sobre os processos em andamento e os já apreciados, ressalvando que, constatada a viabilidade da auditoria nos moldes solicitados pela Comissão, ela será realizada após a apreciação do Levantamento.

#### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

70. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente solicitação do Congresso Nacional, formulada por intermédio do Ofício 13/2021-CTFC, de 26/10/2021, pelo Exmo. Sr. Senador Reguffe, Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal, com base nas Propostas de Fiscalização e Controle 3/2019 e 3/2020, ambas de autoria da Senadora Leila Barros, propondo-se:

a) conhecer da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 4º, inciso I, alínea ‘b’, da Resolução-TCU 215/2008 e 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU;

b) com fundamento no art. 18 da Resolução-TCU 215/2008, atender parcialmente a solicitação do Congresso Nacional, tendo em vista que seu completo atendimento depende da conclusão dos processos 016.591/2021-6 e 017.499/2021-6, informando que:

i - o Levantamento (TC 016.591/2021-6) tem como objetivo avaliar a viabilidade de realização de auditorias, bem como identificar os objetos de controle e os instrumentos mais adequados para a fiscalização. À vista disso e por já haver duas fiscalizações sendo executadas neste momento no MMFDH e que abarcam o assunto ‘programas federais de prevenção e combate à violência contra a mulher e feminicídio’, os requisitos propostos na SCN entrarão no escopo do Levantamento, caso já não estejam ali contemplados. Constatando-se a viabilidade da auditoria nos moldes solicitados pela Comissão, ela será realizada após a apreciação daqueles autos;

ii – as fiscalizações serão concluídas pela Unidade Técnica no primeiro trimestre de 2022, portanto, dentro do prazo estabelecido no art. 15 da Resolução-TCU 215/2008;

c) diante da existência dos processos conexos à presente SCN (TCs 005.335/2018-3, 012.099/2011-2, 023.932/2015-5 e 012.302/2021-0) e no intuito de oportunizar aos Parlamentares a verificação do desempenho de programas, planos e políticas para as mulheres ao longo dos últimos dez anos, encaminhar, nos termos do art. 38, inciso II, da Lei 8.443/1992, ao Exmo. Sr. Senador Reguffe, Presidente da CTFC, cópia desta instrução, assim como dos documentos acostados aos presentes autos, conforme tabela – Conteúdo de peças (§63 desta instrução);

d) nos termos do art. 14, inciso III, da Resolução-TCU 215/2008, estender os atributos definidos no art. 5º da Resolução aos processos TCs 016.591/2021-6 e 017.499/2021-6 devido à necessidade de urgência de sua instrução para o complemento do envio de informações à CTFC e cumprimento dos prazos previstos no art. 15 da Resolução-TCU 215/2008;

e) juntar cópia da peça 2 e da deliberação a ser prolatada nos presentes autos ao TC 016.591/2021-6 para que a equipe de auditoria se atente aos requisitos solicitados nas PFC 3/2019 e 3/2020;

f) sobrestar os presentes autos até a apreciação do TC 016.591/2021-6.”

É o relatório.

### Proposta de Deliberação

Trata-se das propostas de fiscalização e controle 3/2019 e 3/2020<sup>1</sup>, de autoria da Senadora Leila Barros, aprovadas em 26/20/2021, pela Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal (CTFC), cujo presidente é o Senado Reguffe, na qual se requer a este Tribunal a realização de “(...) auditoria de natureza operacional nos programas federais de prevenção e combate à violência contra a mulher e feminicídio, nos Ministérios da Mulher, Família e Direitos Humanos e da Justiça, assim como no Programa Políticas para as Mulheres: Promoção da Igualdade e Enfrentamento à Violência”.

2. A Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (SecexDefesa) identificou processos já apreciados pelo Tribunal que guardam relação com o tema: TC 005.335/2018, TC 012.099/2011-2 e TC 023.932/2015-5. Os trabalhos realizados no âmbito desses processos trazem perspectiva histórica sobre as ações dos entes federativos para o combate da violência contra a mulher, as normas e alterações legislativas mais relevantes, os orçamentos empregados para a finalidade, bem como os resultados alcançados até 2017.

3. Recentemente, em 2021, TC 012.302/2021, a SecexDefesa elaborou produção de conhecimento sobre políticas públicas de combate ao feminicídio patrocinadas ou coordenadas pelo Governo Federal, com o propósito de “atualizar as informações concernentes ao tema e melhor direcionar as ações do Tribunal”, o que culminou com o levantamento para “identificar políticas públicas de combate à violência contra a mulher, com foco nas iniciativas destinadas a enfrentar o feminicídio, a fim de delimitar objetos e instrumentos de fiscalização para futura auditoria”, objeto do TC 016.591/2021-6, em andamento.

4. Por esse motivo, a unidade instrutiva propõe que este Tribunal encaminhe ao Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal, cópia da instrução de peça 20, assim como de peças selecionadas dos processos TC 005.335/2018-3, TC 012.099/2011-2, TC 023.932/2015-5 e TC 012.302/2021-0.

5. A unidade instrutiva destaca, também, que estão em tramitação nesta Casa duas fiscalizações<sup>2</sup> que abarcam o escopo definido pela SCN e sugere que, excepcionalmente, não se inicie, neste momento, nova ação fiscalizatória para tratar do assunto.

6. Por fim, propõe que seja atendida parcialmente a solicitação do Congresso Nacional, uma vez que somente poderá ser integralmente atendida quando da conclusão das fiscalizações em andamento.

7. Em razão disso, propõe o sobrestamento dos autos até a apreciação do TC 016.591/2021-6.

8. Considero adequada a proposta apresentada pela unidade instrutiva. Acrescento, no entanto, que o sobrestamento dos autos deve se estender até a apreciação do TC 017.499/2021-6, visto que também se relaciona ao tema.

Diante do exposto, manifesto-me pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 26 de janeiro de 2022.

<sup>1</sup> Peça 2, p. 2-11.

<sup>2</sup> Processos TC 016.591/2021-6 e TC 017.499/2021-6.



**WEDER DE OLIVEIRA**  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 140/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 042.783/2021-6.
2. Grupo I – Classe II – Assunto: Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.
5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (SecexDefesa).
8. Representação legal: não há.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de solicitação do Congresso Nacional, formulada por intermédio do Ofício 13/2021-CTFC, de 26/10/2021, pelo Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal, com base nas Propostas de Fiscalização e Controle 3/2019 e 3/2020, ambas de autoria da senadora Leila Barros.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. conhecer da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 4º, I, “b”, da Resolução TCU 215/2008 e 232, III, do RI/TCU;

9.2. com fundamento no art. 18 da Resolução TCU 215/2008, atender parcialmente a solicitação do Congresso Nacional informando que:

9.2.1. os requisitos indicados nas propostas de fiscalização e controle 3/2019 e 3/2020 serão acrescentadas ao escopo do levantamento levado a efeito no TC 016.591/2021-6, que tem como objetivo avaliar a viabilidade de realização de auditorias, bem como identificar os objetos de controle e os instrumentos mais adequados para a realização de fiscalizações;

9.2.2. constatando-se a viabilidade da auditoria nos moldes solicitados pela Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal, ela será realizada após a apreciação do levantamento;

9.3. diante da existência dos processos TC 005.335/2018-3, TC 012.099/2011-2, TC 023.932/2015-5 e TC 012.302/2021-0, conexos à presente solicitação, encaminhar, nos termos do art. 38, II, da Lei 8.443/1992, ao Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal, cópia desta instrução, assim como dos documentos acostados aos presentes autos, conforme indicado no item 63 da instrução transcrita no relatório precedente;

9.4. nos termos do art. 14, III, da Resolução TCU 215/2008, estender os atributos definidos no art. 5º da Resolução aos processos TC 016.591/2021-6 e TC 017.499/2021-6;

9.5. juntar cópia da peça 2 deste processo e desta deliberação aos TCs 016.591/2021-6 e 017.499/2021-6;

9.6. sobrestar os presentes autos até a apreciação dos processos TC 016.591/2021-6 e TC 017.499/2021-6.

10. Ata nº 2/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 26/1/2022 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0140-02/22-P.



**13. Especificação do quórum:**

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro e Jorge Oliveira.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira (Relator).

(Assinado Eletronicamente)

**BRUNO DANTAS**

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

**WEDER DE OLIVEIRA**

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

**CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA**

Procuradora-Geral



**TC 012.302/2021-0**

**Tipo:** produção de conhecimento (adm.)

**Unidade jurisdicionada:** Secretaria Nacional de Política para Mulheres – Ministério das Mulheres, da Família e dos Direitos Humanos

**Responsáveis:** não se aplica

**Procurador ou advogado:** não há

**Interessado em sustentação oral:** não há

**Proposta:** fiscalização de política pública

Trato de produção de conhecimento sobre políticas de combate ao feminicídio patrocinadas ou coordenadas pelo Governo Federal para a qual foi fixado o seguinte escopo em 8/3/2021, meta 46802 – GAMA:

- 1) considerar as estruturas em nível ministerial dos últimos cinco anos (MP 768/2017 até a atualidade;
- 2) identificar programas eventualmente existentes, suas definições e correlação com o combate ao feminicídio (contexto da política);
- 3) identificar órgãos responsáveis e suas atribuições (governança da política);
- 4) examinar os orçamentos empregados (últimos cinco anos);
- 5) averiguar os resultados alcançados, indicadores utilizados (resultados da política).

2. Para a realização do trabalho, foram seguidas as orientações fixadas na Portaria-Segecex 14/2014, que define produção de conhecimento como:

Conceito: estudos, análises e verificações que visam obter e construir conhecimento sobre o universo do controle ou sobre objetos de controle, tendo como fim melhor direcionar as ações do Tribunal no exercício do controle externo (art. 2º, inciso VII, Portaria-TCU nº 85/2014).  
(destaquei)

3. Com vistas a atender ao escopo do trabalho, foi feita pesquisa sobre: feminicídio, suas causas e consequências; ações de cunho global patrocinadas por instituições multilaterais internacionais para obtenção da igualdade de gênero e combate à violência contra a mulher; ações domésticas para combater a violência contra a mulher, com foco preliminar nas alterações legislativas mais relevantes.

4. Complementarmente, foi realizado um levantamento sobre a evolução da estrutura do Governo Federal responsável por coordenar políticas para mulheres e realizada síntese de dados sobre a evolução das taxas de feminicídio no país desde 2015. Neste ano, por intermédio da Lei 13.104, 9/3/2015: o Código Penal foi alterado para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio; e o art. 1º da Lei 8.072/1990 foi modificado para incluir o feminicídio no rol de crimes hediondos.

5. Foram compiladas ações da União para o combate da violência contra a mulher, incluindo normas editadas com esse fim e orçamentos empregados para a finalidade no último quinquênio.

6. Quanto aos resultados das ações governamentais, buscou-se dados sobre as realizações advindas da implementação de políticas públicas diretamente destinada a combater a violência contra a mulher

7. Foram ainda trazidos a lume dois trabalhos do Tribunal relacionados ao tema, seus achados e recomendações.

8. Considerando a identificação de duas políticas públicas conduzidas desde 2005 com foco no enfrentamento da violência contra a mulher, uma delas extinta em 2019; a não identificação de relatórios de implementação de ambas no último quinquênio; a iminência de conclusão de um novo Plano Nacional de Combate ao Feminicídio; a identificação parcial de documentos úteis para situar a condução da política de enfrentamento à violência contra a mulher por parte do Governo Federal, foram propostas; a baixa execução orçamentária de programa orçamentário previsto no plano plurianual (PPA) 2016-2019 incidente sobre a temática; a baixa execução orçamentária de ações previstas na lei de orçamento (LOA) 2020 incidente sobre o mesmo objeto; crescimento do número de feminicídios; foram propostos os seguintes encaminhamentos alternativos:

a) auditoria com foco na etapa de implementação de política pública a incidir sobre o Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio, com emprego dos protocolos e recursos disponíveis no Referencial de Controle de Políticas Públicas;

b) auditoria com foco na etapa de avaliação de política pública incidente sobre o Plano Nacional de Política para Mulheres e no Pacto Nacional de Enfrentamento da Violência Contra as Mulheres, com emprego dos protocolos e recursos disponíveis no Referencial de Controle de Políticas Públicas;

c) diligência ao MMFDH para solicitar-lhe o envio de documentos relativos à condução da política de enfrentamento à violência contra a mulher por parte do Governo Federal, incluindo, se disponível, o novo Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio e a Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres vigente.

## **I – FEMINICÍDIO**

9. Feminicídio é uma expressão utilizada para denominar a morte violenta de mulheres em razão de seu gênero. É o resultado mais grave da violência contra a mulher em sociedades marcadas pela desigualdade de poder entre os gêneros masculino e feminino, oriunda de fatores históricos, econômicos, culturais, políticos e sociais discriminatórios.

10. Essas desigualdades e discriminações manifestam-se de diversas formas, que vão do acesso desigual a oportunidades e direitos até violências mais graves. É esse círculo que alimenta a perpetuação dos casos de assassinatos de mulheres por parentes, parceiros ou ex-parceiros que, motivados por um sentimento de posse, não aceitam o término do relacionamento ou a autonomia da mulher. Ou ainda as mortes associadas a crimes sexuais e aqueles em que a crueldade revela o ódio ao feminino, entre outros casos<sup>1</sup> (peça 2).

11. As mortes violentas de mulheres por razões de gênero são fenômeno global. No Brasil, desde os anos 1980, e por pouco mais de duas décadas, as iniciativas governamentais para combater a violência contra as mulheres compunham iniciativas fragmentadas e com baixa institucionalidade. Somente em 2003, com a criação da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres da Presidência da República, passou-se a ter entidade encarregada de construir uma política nacional para enfrentar a violência contra mulheres.

## **II - INICIATIVAS PARA COMBATE À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER**

12. O Direito Internacional dos direitos humanos tem estabelecido normas e padrões que obrigam os Estados a tomarem medidas para prevenir, investigar, punir e reparar as violações praticadas contra homens e mulheres.

13. Especificamente no que tange à violência de gênero, em 1979, a Organização das Nações Unidas adotou a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (*Cedaw*), que é comumente tratada como a “lei internacional” dos direitos das mulheres.

14. A Convenção se baseia no compromisso dos Estados signatários de promover e assegurar ao homem e à mulher a igualdade de gozo de direitos econômicos, sociais, culturais, civis e políticos,

bem como de eliminar todos os tipos de discriminação contra a mulher. A Convenção foi ratificada pelo Brasil em março de 1981, com reservas, e promulgada, em 20/3/1984, por meio do Decreto 89.460. As reservas foram retiradas em dezembro de 1994, tendo sido a convenção novamente promulgada, em 13/9/2002, pelo Decreto 4.377 (peça3).

15. Em 1994, a Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA) adotou a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará), que foi ratificada pelo Brasil em novembro de 1995. O artigo 1º dessa Convenção define violência como qualquer ato ou conduta baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública quanto na privada.

16. Com a ratificação desse tratado internacional em 27/11/1995, o Brasil se comprometeu a incluir em sua legislação interna normas penais, civis e administrativas para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher. Abriu-se, assim, espaço para que surgissem novas possibilidades de proteção e amparo judicial à mulher. O tratado foi promulgado em 1/8/1996 por meio do Decreto 1.973 (peça 4).

17. Em abril de 2001, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA publicou o Relatório nº 54<sup>2</sup> (peça 5), que estabeleceu recomendações ao Estado Brasileiro no caso Maria da Penha Maia Fernandes. A Comissão concluiu que o Brasil não cumpriu o previsto no artigo 7º da Convenção de Belém do Pará e nos artigos 1º, 8º e 25 da Convenção Americana de Direitos Humanos. Recomendou o prosseguimento e intensificação do processo de reforma no sentido de evitar a tolerância estatal e o tratamento discriminatório da violência doméstica contra a mulher e, em especial, a adoção de duas medidas: a) simplificar os procedimentos judiciais penais a fim de que possa ser reduzido o tempo processual; b) estabelecer formas alternativas às judiciais na solução de conflitos intrafamiliares, bem como de sensibilização com respeito à sua gravidade e às consequências penais que gera.

18. Importa ressaltar que, no âmbito nacional, muito antes, a própria Constituição de 1988 já havia introduzido marco relevante para a proteção dos direitos das mulheres. *E.g.*: fixou a inafastável igualdade entre homens e mulheres – art. 5º, I; delimitou proteção específica ao mercado de trabalho da mulher – art. 7º, XX. No que diz respeito à violência, ao tratar da família e da proteção de seus membros, previu a criação de mecanismos para coibir a violência contra cada um dos membros que a integram – art. 226, § 8º.

19. Embora a Constituição não trate textualmente da violência contra a mulher, a legislação infraconstitucional progressivamente passou a se orientar no sentido de coibir a violência de gênero. Nessa linha, em 2006, foi editada a Lei 11.340 (lei Maria da Penha), que introduziu mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher.

### **Lei Maria da Penha**

20. O direito internacional influenciou o direito brasileiro no que diz respeito às questões relacionadas aos Direitos Humanos da Mulher. O principal resultado foi a criação de legislação específica contra a violência doméstica e familiar, a Lei 11.340, de 7 de agosto de 2006, batizada Lei Maria da Penha (peça 6).

21. Conforme destacado no artigo 6º da lei, a violência contra a mulher constitui forma de violação aos direitos humanos, e deixa de ser classificada como um crime de menor potencial ofensivo. O artigo 5º define violência doméstica e familiar contra a mulher, nos seguintes termos:

Art. 5º. Para os efeitos desta Lei, configura violência doméstica e familiar contra a mulher qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial:

I - no âmbito da unidade doméstica, compreendida como o espaço de convívio permanente de pessoas, com ou sem vínculo familiar, inclusive as esporadicamente agregadas;

- II - no âmbito da família, compreendida como a comunidade formada por indivíduos que são ou se consideram aparentados, unidos por laços naturais, por afinidade ou por vontade expressa;
- III - em qualquer relação íntima de afeto, na qual o agressor conviva ou tenha convivido com a ofendida, independentemente de coabitação.

22. Em resumo, a lei trata dos seguintes mecanismos:

- a) tipifica e define os casos de violência doméstica contra a mulher;
- b) veda a aplicação de penas pecuniárias aos agressores e amplia a pena de um ano para até três anos de prisão;
- c) retira dos juizados especiais criminais a competência para julgar crimes de violência contra a mulher;
- d) determina a criação de juizados com competência híbrida (cível e criminal);
- e) impõe que a renúncia da representação somente pode ser feita perante o juiz;
- f) detalha as providências quanto ao atendimento pela autoridade policial;
- g) prevê a concessão de medidas protetivas de urgência e encaminhamento das mulheres a equipamentos de assistência social, jurídica e psicológica.

23. O normativo também disciplina, em seu art. 35, que a União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios poderão criar e promover, no limite das respectivas competências:

- a) centros de atendimento integral e multidisciplinar e casas abrigo para mulheres e respectivos dependentes;
- b) delegacias e núcleos de defensoria especializados;
- c) campanhas de enfrentamento da violência doméstica e familiar;
- d) centros de educação e de reabilitação para os agressores.

### **Lei 13.104/2015**

24. Em 9/3/2015, foi promulgada a Lei 13.104, que alterou o Código Penal para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio; e o art. 1º da Lei 8.072/1990, para incluir o feminicídio no rol de crimes hediondos.

25. Pela novel legislação, a violência doméstica e familiar contra a mulher passa a ser qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial, no âmbito da unidade doméstica, da família ou em qualquer relação íntima de afeto, independentemente de orientação sexual – Lei 11.340/2006, art. 5º.

26. Em sua forma vigente, o Código Penal estabelece que feminicídio é “o assassinato de uma mulher cometido por razões da condição de sexo feminino”. Ou seja, quando o crime envolve: “violência doméstica e familiar e/ou menosprezo ou discriminação à condição de mulher”. A pena prevista para o homicídio qualificado é de reclusão de 12 a 30 anos.

27. A Lei 13.104/2015 também o adicionou ao rol dos crimes hediondos (Lei nº 8.072/1990), como o estupro, o genocídio e o latrocínio, entre outros.

### **III – MULTIDISCIPLINARIDADE NA ABORDAGEM DO FEMINICÍDIO**

28. A abordagem integral prevista na lei, com ações para prevenir, responsabilizar, proteger e promover direitos, reafirma que as mortes violentas são a expressão mais grave da violência baseada no gênero e enfatiza que sua prevenção deve ser o objetivo da boa aplicação da Lei Maria da Penha e de toda a política de enfrentamento à violência contra as mulheres, cuja implementação é responsabilidade dos governos federal, do Distrito Federal, dos Estados e Municípios.

29. Apesar do avanço que essa legislação representa para o país, sua aplicação tem ocorrido em contextos sociais e políticos adversos, o que significa que ainda permanecem muitos obstáculos para o acesso das mulheres à justiça.
30. Em julho de 2010, a Assembleia-Geral da Organização das Nações Unidas criou uma entidade dedicada à promoção da igualdade de gênero e empoderamento das mulheres, a ONU Mulheres. Entre suas funções está a de formular políticas, padrões internacionais e normas destinados ao seu objetivo geral, e a auxiliar os estados-membros a implementar esses instrumentos.
31. A ONU-Mulheres elaborou, em 2014, o Modelo de protocolo latino-americano para investigar as mortes violentas de mulheres por razões de gênero. Referido protocolo foi adaptado pelo escritório brasileiro da entidade em parceria com a Secretaria de Políticas para Mulheres da Presidência da República com apoio do governo da Áustria<sup>1</sup> (peça 2).
32. Referida adaptação trata de recomendações específicas para cada fase da investigação policial e do processo judicial a partir do momento em que a morte de uma mulher é noticiada à polícia. Visa orientar a atuação das instituições e seus profissionais para a incorporação da perspectiva de gênero no trabalho que realizam com as perícias e coleta de provas materiais e testemunhais, bem como os elementos que devem ser recuperados no momento da denúncia pelo Ministério Público, a fase de instrução criminal e elaboração da tese de acusação que poderá resultar na pronúncia e no julgamento pelo Tribunal do Júri, conforme o caso. Inclui também capítulo sobre os direitos das vítimas e de seus familiares.
33. As diretrizes incorporam também recomendações para a formulação de protocolos, guias e orientações no âmbito dos governos dos estados e sistema de justiça criminal.
34. Conforme sugerido no protocolo, nos casos de violência contra as mulheres, os Estados possuem quatro tipos de obrigações: o dever de agir com diligência, o dever atuar preventivamente, o dever de investigar e sancionar e o dever de garantir uma justa e eficaz reparação.
35. O conceito de diligência devida descreve o grau de esforço que um Estado deve empreender para implementar os direitos na prática. Os Estados devem assegurar que os direitos reconhecidos como sendo direitos humanos se tornem, de fato, realidade. Isso inclui não somente assegurar que seus próprios funcionários cumpram as normas de direitos humanos, mas também que ajam com a “devida diligência” para tratar dos abusos cometidos por pessoas privadas (atores não-estatais)
36. O dever de prevenção se materializa na obrigação de adotar todas medidas de caráter jurídico, político, administrativo e cultural que promovam a salvaguarda dos direitos humanos; e de assegurar que as eventuais violações aos mesmos sejam efetivamente consideradas e tratadas como um ato ilícito que, como tal, pode acarretar punições para quem as cometa; assim como a obrigação de indenizar as vítimas por suas consequências nocivas. São exemplos de iniciativas nessa seara: a) desenvolvimento de um marco jurídico interno com recursos jurídicos efetivos; b) desenvolvimento de políticas públicas de fortalecimento das instituições judiciais; c) desenvolvimento de medidas para investigação efetiva, com adequada sanção e reparação
37. O dever de investigar possui duas finalidades: uma garantia de não repetição dos fatos e a identificação da materialidade do crime, sua autoria e as circunstâncias em que foi praticado. O dever de investigar é uma das etapas necessárias para o reconhecimento da verdade por parte dos familiares das vítimas e da sociedade, assim como a punição dos responsáveis e o estabelecimento de medidas que previnam a repetição das violações aos direitos humanos”. Integram ações nessa seara: a) garantia da independência funcional e material das instâncias responsáveis por investigar, julgar, sancionar e reparar os atos criminosos; b) garantia da imparcialidade das atuações que devem ser livres de estereótipos e preconceitos; c) incorporação da perspectiva de gênero na investigação para



reconhecer as especificidades da violência contra as mulheres; d) dever de realizar investigação de forma transparente, exaustiva e eficaz.

38. Quanto ao dever de garantir uma reparação justa, preconiza que os Estados têm a obrigação de assegurar, além do acesso das vítimas ao sistema de justiça, uma reparação justa e eficaz pelos danos sofridos. Inicialmente, esta reparação tem como elemento a fixação e o alcance dos limites dos atos violadores a fim de que tais reparações não se estendam além dos efeitos imediatos dos atos. Esta é doutrina utilizada pela Corte Internacional de Justiça, no sentido de que a reparação deve anular as consequências dos atos.

39. O conjunto de atribuições feitas ao Estado revela a complexidade do trato da questão e como a atuação eficaz das autoridades requer ação cooperativa nos diversos extratos da administração bem como da sociedade.

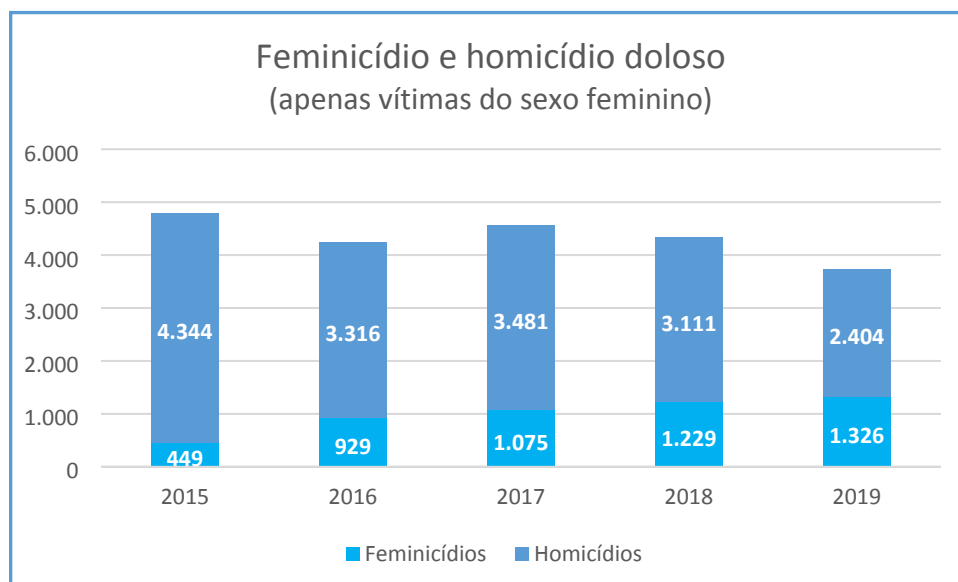
40. Como se verá no tópico “programas, planos e políticas para mulheres”, o Estado Brasileiro internalizou iniciativas para atender aos deveres de atuar com diligência, prevenir, investigar, sancionar e garantir justa reparação, tanto em leis quanto em ações executivas.

#### **IV – TAXAS DE FEMINICÍDIO NO PAÍS**

41. Essa seção foi construída com base em informações do Atlas da Violência 2020<sup>3</sup> (peça 7) e no Anuário Brasileiro de Segurança Pública<sup>4</sup> (peça 8).

42. Segundo o Anuário, os dados relativos a homicídio doloso e feminicídio, desde a tipificação deste crime em 2015, mostram que, embora tenha havido uma queda dos homicídios femininos no período de 2015 a 2019, o número de casos de feminicídio continuou a subir:

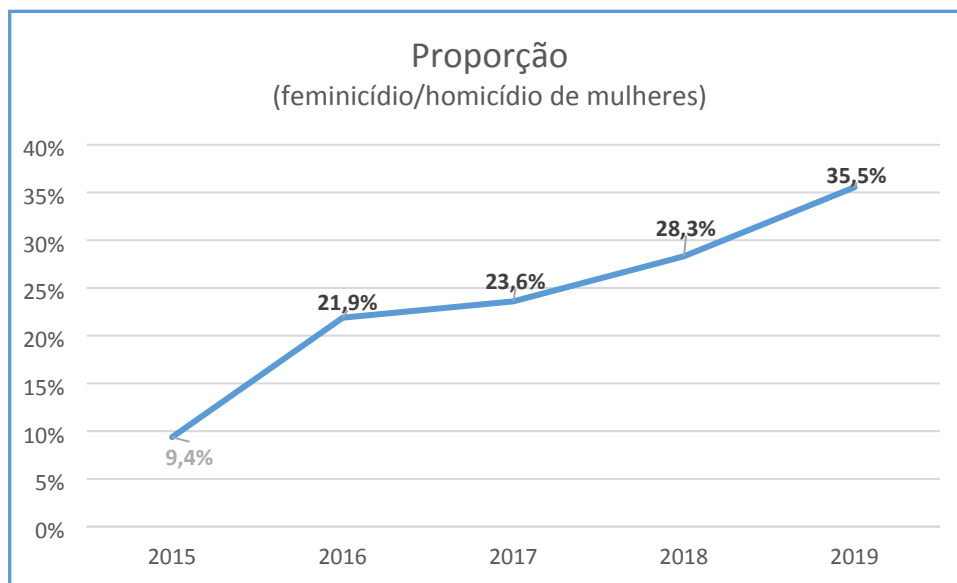
Gráfico 1 – feminicídio e homicídio doloso



Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2020

43. Mesmo sem considerar os dados de 2015, ano em que foi promulgada a lei 13.104/2015, que incluiu o feminicídio como qualificadora do homicídio no Código Penal Brasileiro; verifica-se que, do conjunto de homicídios dolosos contra a mulher, há uma tendência de alta do feminicídio. Conforme observa-se do gráfico, a proporção de feminicídio sobre o total de homicídios femininos sobe de 21,9% em 2016 para 35,5% em 2019:

Gráfico 2 – proporção do feminicídio no total de homicídios femininos

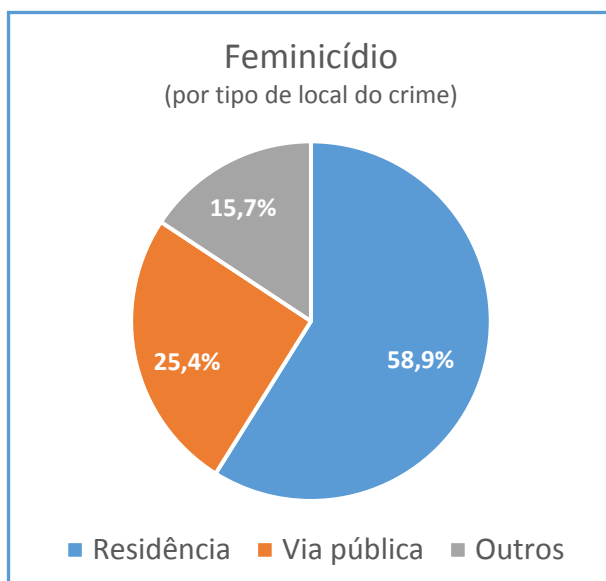


Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2020

44. Seguido à 2015, na medida em que se solidifica o paradigma fixado na lei, é lícito concluir que a tendência deixa de ser apenas resultado de melhorias empreendidas pelos Estados no sentido da capacitação de seus efetivos policiais para a investigação adequada de mortes violentas de mulheres para evidenciar o aumento do fenômeno de fato.

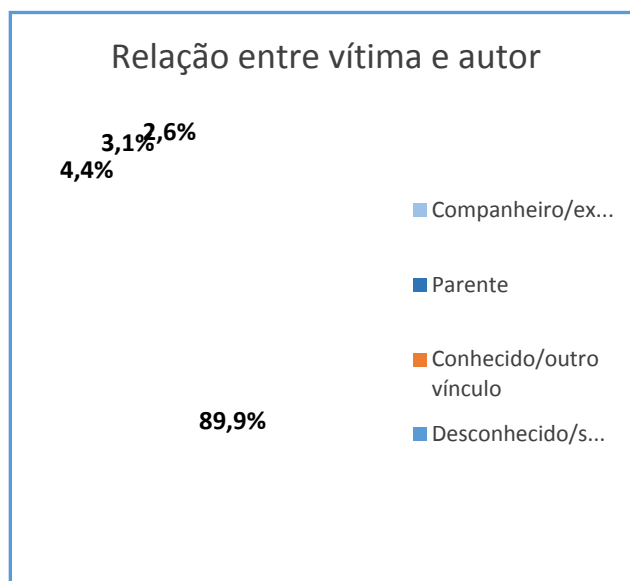
45. O Anuário também revela que, nos casos em que a informação sobre o local está disponível, 58,9% dos feminicídios têm como local de ocorrência uma residência e que, em 89,9% dos casos, o autor do crime é um companheiro ou ex-companheiro da vítima:

Gráfico 3 – local do crime



Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2020

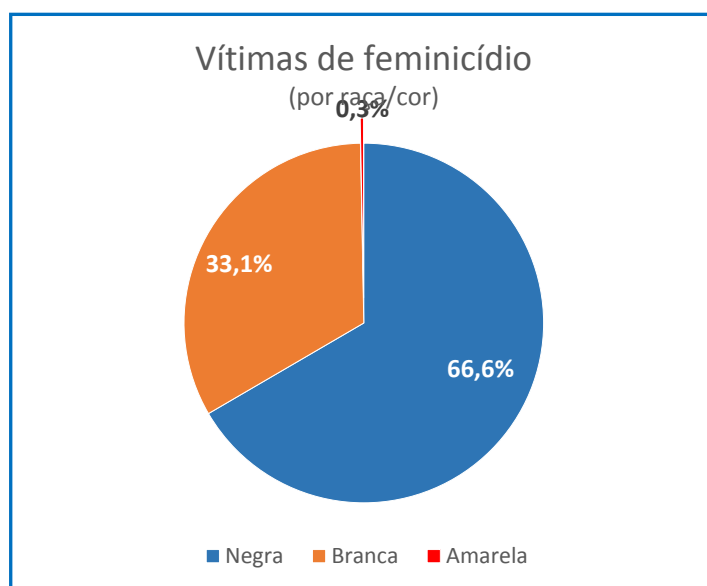
Gráfico 4 – relação entre vítima e autor



Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2020

46. Ainda segundo o documento, dados para o ano de 2019 revelam que 66,6% das vítimas de feminicídio no Brasil eram negras. O percentual indica maior vulnerabilidade das mulheres negras a este tipo de crime, vez que representavam apenas 52,4% da população feminina nos estados que compõem a base de dados:

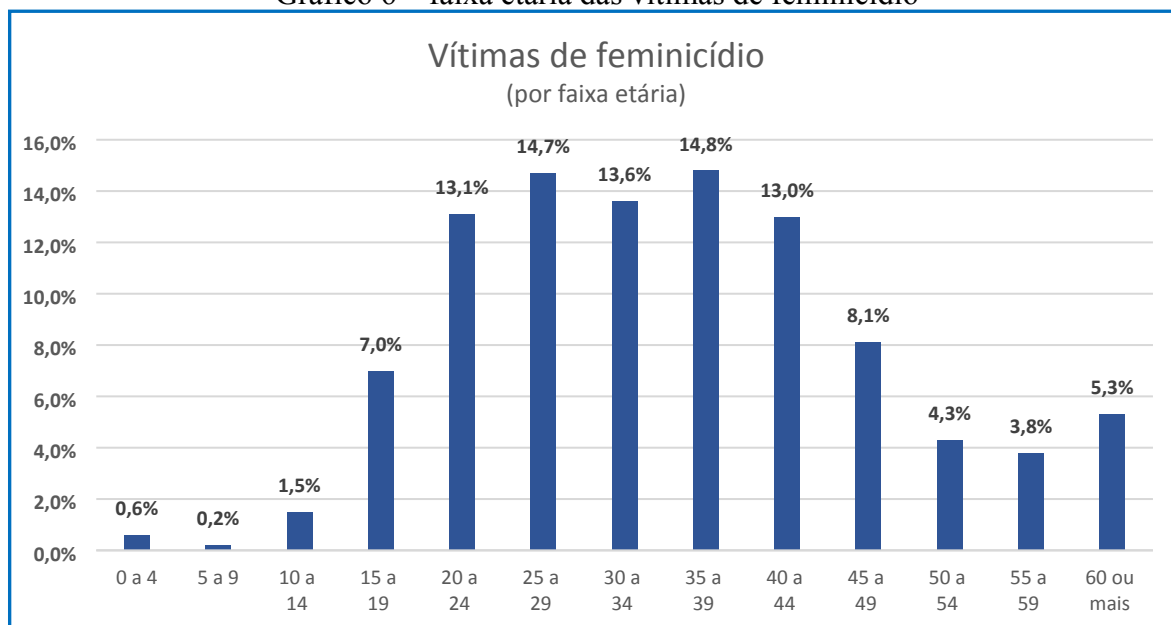
Gráfico 5 – relação por raça/cor



Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2020

46. Embora o feminicídio seja observado em todas as faixas etárias, a maior parte dos casos se concentra entre mulheres em idade reprodutiva. Cerca de 56,2% das vítimas de feminicídio em 2019 tinha entre 20 e 39 anos de idade. Segundo o Anuário, esse padrão é diferente do encontrado entre a totalidade das mortes violentas intencionais (MVI), incluindo vítimas de ambos os sexos. Em geral, as vítimas de MVI são mais jovens, com mais de 50,1% dos casos envolvendo vítimas com idades entre 15 e 29 anos.

Gráfico 6 – faixa etária das vítimas de feminicídio



Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2020

47. A análise dos dados de feminicídio no Brasil revela a especificidade deste tipo de crime e a necessidade de políticas públicas específicas para enfrentá-lo. O perfil etário abrangente e concentrado na idade reprodutiva, o maior emprego de armas brancas, a relação próxima entre vítima e autor e a vitimização na residência são elementos característicos registrados em 2019.



48. Releva pontuar que, o fato de esse tipo de crime ocorrer majoritariamente no âmbito doméstico e familiar, espaço do qual se espera segurança e confiança, torna estes casos mais cruéis e desafiadores para o desenvolvimento de políticas públicas de prevenção.

49. Consoante já apontado, e complementado nos tópicos seguintes, em que pese atuação do governo federal, dos estados e municípios no combate à violência contra a mulher, as taxas de feminicídio não caíram, ao contrário, subiram; e o pior, sequer tiveram inflexão para menor na taxa de crescimento – a inclinação da curva aumentou entre 2016 e 2019.

## V – ESTRUTURAS EM NÍVEL MINISTERIAL NOS ÚLTIMOS CINCO ANOS

50. A atual Secretaria Nacional de Política para Mulheres foi originalmente inserida na estrutura do Governo Federal em janeiro de 2003, mediante a Medida Provisória 103, de 1/1/2003, como Secretaria Especial de Política para Mulheres, órgão integrante da presidência da República. Na sua concepção original, ficou encarregada da coordenação e articulação de políticas para mulheres, combate à discriminação de gênero e à promoção da igualdade, entre outras atribuições relacionadas.

51. Em 2/10/2015, por intermédio da MP 696, perdeu o *status* de ministério e passou a integrar o então criado Ministério das Mulheres da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos (MIRDH). Após a conversão da MP na Lei nº 13.266, de 5/4/2016, o MIRDH foi extinto e tendo sido transferido ao Ministério da Justiça e Cidadania a responsabilidade pelas políticas públicas para mulheres.

52. Em 2/2/2017, por intermédio da MP 768, foi criado o Ministério dos Direitos Humanos, que assumiu a responsabilidade pelas políticas para mulheres. Essa estrutura subsistiria apenas até 31/5/2017, quando, em razão da MP 782, a política para mulheres foi transferida à Secretaria de Governo da presidência da República. Pouco tempo depois, em 20/6/2018, por meio do Decreto 9.417, o encargo foi passado do Ministério dos Direitos Humanos.

53. Finalmente, em 1/1/2019, por intermédio MP 870, mais tarde convertida na Lei 13.844, de 18/6/2019, foi criado o Ministério das Mulheres, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH). O MMFDH é responsável pela articulação interministerial e intersetorial das políticas de promoção e proteção dos Direitos Humanos no Brasil. Está estruturado em oito unidades finalísticas, uma das quais, a Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres.

54. Na forma de Decreto 10.174, de 13/12/2019 (peça 9), que fixa a estrutura regimental do MMFDH, compete à SNPM, essencialmente, as mesmas atribuições fixadas quando de sua criação: coordenação e articulação de políticas para mulheres, combate à discriminação de gênero, promoção da igualdade, proposição do aperfeiçoamento da legislação relativa aos temas de sua competência, entre outras atribuições relacionadas (art. 13).

55. Releva destacar a correlação existente entre os objetivos fixados para as unidades finalísticas do MMFDH e seus potenciais impactos para ações de combate à violência contra a mulher. Na SNPM, a atribuição de combater a discriminação de gênero está intrinsecamente associada à atribuição da unidade finalística de promoção dos direitos humanos: direito à vida, à liberdade, à segurança, presentes no art. 3º da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)<sup>5</sup> (peça 10). Não menos ainda, liga-se aos desígnios da secretaria de Promoção da Igualdade Racial, em sua missão de promover a igualdade entre as pessoas (DUDH, art. 7º). Também da Secretaria da Família, em seu mister relativo à proteção da família (DUDH, art. 12).

## VI – PROGRAMAS, PLANOS E POLÍTICAS PARA MULHERES

56. Uma política nacional de enfrentamento à violência contra a mulher começou a ser efetivamente construída a partir de 2004, com a realização da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (CNPM), convocada pelo Decreto s/n de 18/12/2003, e do Primeiro **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**, aprovado pelo Decreto 5.390, de 8/3/2005.

57. A primeira CNPM foi coordenada pela então Secretaria Especial de Políticas para Mulheres e mobilizou cidadãos de todo o Brasil que participaram das discussões por meio das conferências municipais e estaduais. Como resultado dessa iniciativa, foi estruturado o primeiro Plano Nacional de Políticas para Mulheres, cujos objetivos primários visavam: a autonomia, igualdade no mundo do trabalho e cidadania; educação inclusiva e não sexista; saúde das mulheres, direitos sexuais e reprodutivos; enfrentamento à violência contra as mulheres; gestão e monitoramento do plano.

58. Com o objetivo de enfrentar de maneira mais efetiva a violência contra a mulher, o I PNPM centrou seus esforços na construção de iniciativas que possibilitassem o fortalecimento da política e maior efetividade na estruturação da rede de atendimento, até então deficitária, desestruturada ou mesmo inexistente. Desse modo, o objetivo primário de combate à violência foi subdividido em iniciativas destinadas a: a) implantar uma Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher; b) garantir o atendimento integral, humanizado e de qualidade às mulheres em situação de violência; c) reduzir os índices de violência contra as mulheres; d) garantir o cumprimento dos instrumentos internacionais e revisar a legislação brasileira de enfrentamento à violência contra as mulheres.

59. A formulação do Plano representou um avanço importante pois pela primeira vez o Estado Brasileiro criou fundamentos de uma política de enfrentamento à violência contra a mulher. O PNPM serviu de substrato para que a Secretaria Especial de Políticas para Mulheres (SEPM) passasse a desenvolver uma política com princípios e diretrizes claramente estabelecidos, com articulação com outras estruturas de poder em seus diferentes níveis e com a participação da sociedade.

60. Já em maio de 2006, a SEPM apresentou relatório de implementação do 1º PNPM (peça documento 13). Embora não coloque em perspectiva o nível de cumprimento de metas frente ao que teria sido estabelecido no 1º PNPM, o documento revela as realizações havidas em seu primeiro ano de vigência.

61. O PNPM foi atualizado em 2008 após a realização da segunda Conferência Nacional de Política para Mulheres, convocada pelo Decreto s/n de 17/1/2007, e realizada em agosto 2007. Foi normatizado por intermédio do Decreto 6.387, de 5/3/2008. Com relação ao 1º Plano, foi expandido para incluir seis novas iniciativas. No que tange ao combate à violência contra as mulheres, fixou como objetivo reduzir os índices de violência contra as mulheres por intermédio da: a) consolidação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as mulheres com plena efetivação da Lei Maria da Penha; b) implementação do Pacto Nacional de Enfrentamento da Violência Contra as Mulheres; c) implementação do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no que diz respeito às ações referentes ao tráfico de mulheres, jovens e meninas.

62. Para sua consecução, fixou 94 metas, estabeleceu 56 prioridades e previu 388 ações. Diferentemente do 1º Plano, não foi identificado relatório de implementação correspondente, de forma que não foi possível verificar seus resultados.

63. **A Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (PNEVM)**, prevista de ser criada no I PNPM, foi lançada em 2007 (peça 11). Teve por finalidade estabelecer conceitos, princípios, diretrizes e ações de prevenção e combate à violência contra as mulheres, assim como de assistência e garantia de direitos às mulheres em situação de violência, conforme normas e instrumentos internacionais de direitos humanos e legislação nacional.

64. Em nova publicação feita em 2011 (peça 12), a Política revela o conceito de enfrentamento que adota, e que diz respeito à implementação de políticas amplas e articuladas, que procurem dar conta da complexidade da violência contra as mulheres em todas as suas expressões. Segundo postulado no documento, o enfrentamento requer a ação conjunta dos diversos setores envolvidos com a questão (saúde, segurança pública, justiça, educação, assistência social, entre outros), no sentido de propor ações que:

a) desconstruam as desigualdades e combatam as discriminações de gênero e a violência contra as mulheres;

b) interfiram nos padrões sexistas/machistas ainda presentes na sociedade brasileira;

c) promovam o empoderamento das mulheres; e

d) garantam um atendimento qualificado e humanizado àquelas em situação de violência.

65. Conforme o documento, a noção de enfrentamento não se restringe à questão do combate, mas compreende também as dimensões da prevenção, da assistência e da garantia de direitos das mulheres, que são eixos estruturantes da Política:

Prevenção – Ações educativas e culturais que interfiram nos padrões sexistas

Assistência – Fortalecimento da Rede de Atendimento e capacitação de agentes públicos

Enfrentamento e combate – Ações punitivas e cumprimento da Lei Maria da Penha

Acesso e garantia de direitos – Cumprimento da legislação nacional/internacional e iniciativas para o empoderamento das mulheres.

66. Observa-se que esses paradigmas estão consentâneos com as orientações internacionais discutidas no item III.

67. A PNEVM fixou diretrizes para enfrentamento à violência contra as mulheres, sintetizadas nos seguintes pontos:

a) garantia do cumprimento de tratados e acordos internacionais ratificados pelo Estado Brasileiro;

b) reconhecimento da violência de gênero;

c) combate às formas de apropriação e exploração da mulher;

d) implementação de medidas preventivas contra a violência em políticas públicas (saúde, educação, assistência, turismo, comunicação, cultura, direitos humanos e justiça);

e) incentivo à capacitação de profissionais para o enfrentamento da violência;

f) estruturação de redes de atendimento à mulher.

68. Também fixou objetivos a serem buscados:

1) redução dos índices de violência contra as mulheres;

2) promoção da mudança cultural para disseminação de valores igualitários e respeito à diversidade de gênero;

3) garantia e proteção ao direito das mulheres em situação de violência;

4) atendimento humanizado às mulheres em situação de violência.

69. No âmbito da Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres, o Governo Federal lançou o **Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra a Mulher** em agosto de 2007 como parte da Agenda Social do Governo Federal (peça 13).

70. O arranjo nada mais é que um acordo federativo firmado entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e tem o objetivo de enfrentar todas as formas de violência contra as mulheres.

71. O Pacto apresenta uma estratégia de gestão que orienta a execução de políticas de enfrentamento à violência contra mulheres, no sentido de garantir a prevenção e o combate à violência, a assistência e a garantia de direitos às mulheres. Sua proposta consiste em organizar as ações pelo enfrentamento à violência contra mulheres, com base em quatro eixos/áreas estruturantes: 1) implementação da Lei Maria da Penha e fortalecimento dos serviços especializados de atendimento; 2) proteção dos direitos sexuais e reprodutivos e implementação do plano integrado de enfrentamento da feminização da aids; 3) combate à exploração sexual e ao tráfico de mulheres; 4) promoção dos direitos humanos das mulheres em situação de prisão);

72. O Pacto foi atualizado em 2011 e passou a prever os seguintes eixos estruturantes (peça 14): 1) garantia da aplicabilidade da Lei Maria da Penha; 2) ampliação e fortalecimento da rede de

serviços para mulheres em situação de violência; 3) garantia da segurança cidadã e acesso à Justiça; 4) garantia dos direitos sexuais e reprodutivos, enfrentamento à exploração sexual e ao tráfico de mulheres; 5) garantia da autonomia das mulheres em situação de violência e ampliação de seus direitos.

73. Em 2010, enquanto ainda estrutura integrante da presidência da República, a Secretaria de Política para Mulheres elaborou uma coletânea intitulada “Enfrentando a Violência contra as Mulheres”, em que reúne os principais avanços no tocante à temática no período de 2003 a 2010 (peça 13, p. 10). Organizada em sete volumes, apresenta os conceitos, a linha política, os dados e as estratégias desenvolvidas para a implementação de políticas públicas para o enfrentamento da violência contra as mulheres. No volume relativo ao Pacto, revela os objetivos, metas, modelo de gestão e instâncias de implementação e traz o balanço das principais ações desenvolvidas pelo Governo Federal e metas alcançadas entre 2007 e 2010. As realizações desse período, no entanto, não estão abrangidas no escopo desta produção, de forma que se deixa de colacionar os resultados havidos.

74. Não foi identificado documento similar que apresentasse resultados mais recentes sobre o cumprimento de metas do Pacto para período posterior a 2010.

#### **Ações atuais da SNPM**

75. Em dezembro de 2020, o governo federal instituiu um comitê intersetorial do Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio mediante o Decreto 10.568, de 9/12/2020 (peça 15).

76. Segundo registrado no sítio do MMFDH, o Plano é um conjunto de ações e metas que pretende implementar políticas públicas integradas e articuladas em todo o território nacional. A iniciativa prevê a participação de diversos atores do Poder Executivo (Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, Ministério da Justiça e Segurança Pública, Ministério da Cidadania, Ministério da Saúde e Ministério da Educação); do Sistema de Justiça (Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e OAB); do Poder Legislativo e da Sociedade Civil.

77. Segundo registrado, por meio da cooperação entre diferentes órgãos e poderes, busca-se garantir a implementação do ciclo completo da política pública e a integralidade das ações de enfrentamento ao feminicídio.

78. Segundo o MMFDH, o Plano é composto pelos eixos: Articulação, Prevenção, Combate, Garantia de Direitos e Assistência e Dados e Informações.

79. Com respeito à articulação, foca na interação dos atores da rede de proteção à mulher, para conhecer sua estrutura e atividades que desempenham. No eixo prevenção, privilegia ações primárias de combate ao feminicídio, principalmente, campanhas de conscientização e fomento à denúncia. Na vertente combate, foca nos órgãos da segurança pública e da justiça e tem por objetivo estabelecer e cumprir normas que garantam o efetivo cumprimento da Lei do Feminicídio e a responsabilização dos agressores. Acerca da garantia de direitos e assistência, busca melhorar a qualidade e humanização do atendimento das mulheres em situação de violência. Por fim, no eixo dados e informações, busca incentivar pesquisas e estudos na área de feminicídio, assim como ampla divulgação de informações para profissionais e sociedade civil a fim de favorecer melhor formulação, implementação e controle social de políticas públicas.

80. Na forma do decreto instituidor, o comitê terá duração de dois meses para elaborar o plano, podendo esse prazo ser prorrogado uma única vez por igual período – art. 6º.

81. A SNPM conduz o Programa Mulher Segura e Protegida. Esse programa foi instituído pelo Decreto no 8.086, de 30 de agosto de 2013, e alterado pelo Decreto no 10.112, de 12 de novembro de 2019, e tem como objetivo integrar e ampliar os serviços públicos existentes destinados às mulheres em situação de violência, por meio da articulação dos atendimentos especializados no âmbito da saúde, da justiça, da rede socioassistencial e da promoção da autonomia financeira.

82. O programa visa a implementação de unidades da casa da mulher brasileira (espaço público de atendimento à mulher em situação de violência); integração dos dados da casa da mulher com a central de atendimento à mulher; integração e humanização do atendimento às vítimas de violência sexual e em outra situação de vulnerabilidade; implementação de unidades móveis de atendimento fora dos espaços urbanos; execução de campanhas de conscientização destinadas a prevenir a violência contra a mulher.

83. O MMDFH também conduz o Programa Maria da Penha vai à Escola, parceria firmada entre a SNPM e as redes estaduais de enfrentamento à violência contra as mulheres, visando à divulgação e promoção da Lei Maria da Penha entre os profissionais da educação, de forma a alcançar crianças e adolescentes em ambiente escolar.

84. Outros programas, como o Qualifica Mulher; Mais Mulheres no Poder; Meninas na Ciências Exatas, Engenharias e Computação; e Mães Unidas integram cabedal de ações que, conquanto não diretamente vinculadas ao combate ao feminicídio, instigam mudanças importantes para a mitigar a discriminação de gênero, e com isso, podem contribuir para a redução da violência contra a mulher.

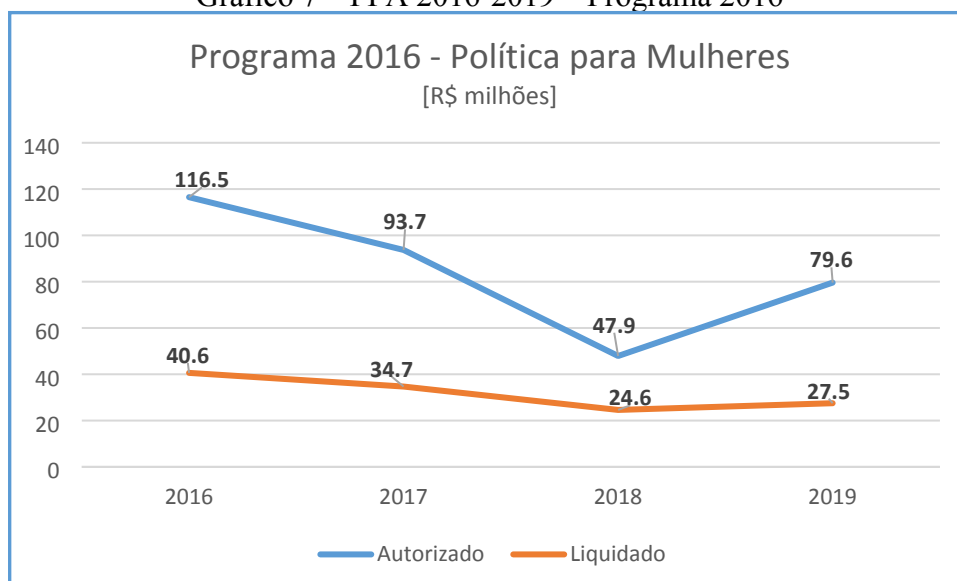
## VII – ORÇAMENTOS

85. O plano plurianual 2016-2019 previa que durante sua vigência fossem alocados R\$ 531,9 milhões no programa 2016 – Políticas para as mulheres: promoção da igualdade e enfrentamento da violência. Entre os cinco objetivos que compunham o programa, um foi especificamente desenhado para comportar iniciativas de enfrentamento à violência. Tratava-se do objetivo 0998 – Ampliar a política nacional de enfrentamento a todas as formas de violência contra as mulheres. Para o objetivo foram previstos investimentos na ordem de R\$ 443,7 milhões, portanto, mais de 83% dos valores previsto no programa 2016.

86. É importante destacar que a transversalidade das ações governamentais com impacto na redução da violência contra a mulher autoriza concluir que esse montante não foi o único investido na busca dessa redução. Contudo, restringindo a análise à apenas esse programa, dada sua especificidade para o trato da questão, importa trazer a lume o seu resultado após o término do plano plurianual.

87. Um recorte nos gastos feitos ano a ano, entre 2016 e 2019, evidencia aplicação tímida de recursos orçamentários alocados ao programa durante a vigência do plano plurianual.

Gráfico 7 – PPA 2016-2019 – Programa 2016



Fonte: plano plurianual 2016-2019



88. Conforme o gráfico, os montantes alocados às leis orçamentárias anuais (LOAs) revelam a distância entre os recursos originalmente previstos no PPA e as dotações autorizadas nas LOAs. O PPA previa R\$ 531,9 milhões no Programa 2016, mas as dotações autorizadas nas leis alcançaram apenas R\$ 337,7, ou 63,5%.

89. Ao analisar a evolução anual, verifica-se que, embora o orçamento do primeiro ano do período seja compatível em escala com a previsão original do PPA, a baixa execução (34,8% naquele exercício) parece ter favorecido alocações menores nos orçamentos anuais subsequentes. Proporcionalmente aos montantes autorizados, e com exceção de 2018, quando a execução orçamentária atingiu 51,4% dos recursos alocados naquele exercício, todos os anos viram emprego de recursos na faixa de 35 a 37% dos montantes autorizados.

90. Considerando a liquidação total havida durante a vigência do PPA 2016-2019, R\$ 127,4 milhões, ou seja, 24% do previsto para todo o plano plurianual, não surpreende os resultados do programa 2016. Conforme registrado no relatório de avaliação do PPA, três entre os cinco indicadores para monitorar o resultado do programa 2016 apresentaram desempenho negativo, entre eles, o que monitorava o número de municípios com serviço especializado de atendimento às mulheres em situação de violência. Esse indicador partiu de referência existente em 31/12/2014, quando 531 municípios dispunham desses serviços, para 487 ao final do PPA.

91. O PPA 2020-2023, não possui mais programa específico no plano plurianual vigente relacionado ao enfrentamento da violência contra a mulher. Segundo o anexo I do PPA atual, há apenas um programa sob responsabilidade do MMFDH: 5034 – Proteção à Vida, Fortalecimento da Família, Promoção e Defesa dos Direitos Humanos para o qual estavam previstos recursos da ordem de R\$ 821,6 milhões.

92. A destinação de recursos específicos para o combate à violência contra a mulher ficou circunscrita à ação 218B – Políticas de Igualdade e Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Na LOA 2020, foram previstos recursos no total de R\$ 24,9 milhões no exercício e mais nenhum recurso na ação para os anos subsequentes do PPA (peça x LOA 2020). Na mesma lei orçamentária, o projeto 14XS – Implementação da Casa da Mulher Brasileira e de Centros de Atendimento às Mulheres (UOs 81101 e 93430) – previu R\$ 71,9 milhões em 2020 e R\$ 5,9 milhões no resto do PPA.

93. No exercício de 2020, na ação 218B, o crédito autorizado foi de R\$ 24,7 milhões, dos quais apenas R\$ 5,6 milhões foram liquidados (22,7%). No projeto 14XS, de R\$ 62,5 milhões autorizados, somente R\$ 66,3 mil foram liquidados (0,11%). Percebe-se, novamente, a baixíssima execução do orçamento.

94. Não se deve ignorar o impacto da pandemia do Covid-19 na atuação dos órgãos federais. No entanto, o padrão observado na execução do orçamento de 2020 repete aquele visto durante o período 2016-2019, em que essa variável não estava presente.

95. À vista da constatação, parece válido considerar o problema da execução dos recursos como um dos componentes de eventual objeto de auditoria.

## **VIII – RESULTADOS ALCANÇADOS**

96. Convém espocar que, na acepção do da então Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, ao lançar o II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres em 2008, a Política Nacional para as Mulheres tem caráter permanente e o atributo de fornecer as linhas gerais de caráter mais perene sobre a qual os Planos, sujeitos a modificações mais frequentes, devem ser construídos constroem. Portanto, sob essa visão, a análise da política pública deve incidir sobre os Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres.

97. Segundo o manual de Avaliação de Políticas Públicas da Casa Civil os paradigmas mínimos que devem ser observados na elaboração de políticas públicas requerem a delimitação do(a): 1) diagnóstico do problema; 2) identificação dos objetivos, ações e resultados esperados; 3) desenho,

estratégica de implementação e focalização; 4) análise do impacto orçamentário e financeiro; 5) estratégica de construção de confiança e suporte; 6) elementos de monitoramento, avaliação e controle.

98. Dos instrumentos executivos tratados neste levantamento, dois têm características de políticas públicas para combate da violência contra a mulher (e, em consequência, incidentes sobre a temática do feminicídio): o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres e o Plano Nacional de Políticas para Mulheres.

99. Tanto o Plano quanto o Pacto apresentam diagnóstico do problema da violência contra a mulher, estabelecem objetivos, resultados esperados, ações e metas. Porém, nem um nem outro delimita a estratégia de implementação, tampouco revela o impacto orçamentário e financeiro das ações planejadas. Não constam dos referidos documentos elementos de monitoramento, avaliação e controle. Como políticas públicas, portanto, estão incompletos.

100. Como ambos fixam objetivos, ações e metas que visam a redução da violência contra a mulher, detecta-se, ainda, sobreposição de ações. Contudo, essa sobreposição foi removida em função da extinção do 3º PNPM pelo Decreto 10.086/2019), o que deixou ainda no mundo apenas o Pacto.

101. Consoante já informado neste relatório, em maio de 2006 a Secretaria Especial de Políticas para Mulheres apresentou relatório de implementação do 1º Plano Nacional de Políticas para Mulheres. Embora a peça não coloque em perspectiva o nível de cumprimento das metas em comparação com o planejado, revela realizações havidas no primeiro ano de vigência do plano. Os dados ali constantes, no entanto, estão fora do período visado neste trabalho.

102. Não foram encontrados relatório de implementação correspondentes aos planos subsequentes que pudessem situar resultados alcançados no último quinquênio. Embora o MMFDH veicule sistema de acompanhamento dos três planos em sua página (<https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/assuntos/pnpm>, acesso em 30/3/2021), nenhum dos *links* funciona, com exceção de um quarto *link* relacionado à implementação do I PNPM.

103. Relativamente ao Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres, em 2010, enquanto ainda estrutura integrante da presidência da República, a Secretaria de Política para Mulheres elaborou uma coletânea intitulada “Enfrentando a Violência contra as Mulheres”, em que reúne os principais avanços no tocante à temática no período de 2003 a 2010, organizada em sete volumes, onde estariam apresentados os conceitos, a linha política, os dados e as estratégias desenvolvidas para a implementação de políticas públicas para o enfrentamento da violência contra as mulheres. No volume relativo ao Pacto de 2007, revela os objetivos, metas, modelo de gestão e instâncias de implementação e traz o balanço das principais ações desenvolvidas pelo Governo Federal e metas alcançadas entre 2007 e 2010. Deixa-se de colacionar os resultados havidos por escapar escopo temporal deste levantamento.

104. Não foi identificado documento similar que apresentasse resultados mais recentes sobre o cumprimento de metas do Pacto para período posterior a 2010.

105. Em resumo, quanto a resultados, não foram obtidos dados que pudessem evidenciar as realizações obtidas pelo PNPM, no que tange à violência, tampouco as do Pacto (exclusivamente associado a ações de combate à violência contra a mulher) após 2010. Esse aspecto impediu o reporte dos resultados mais recentes da implementação de ambas políticas públicas.

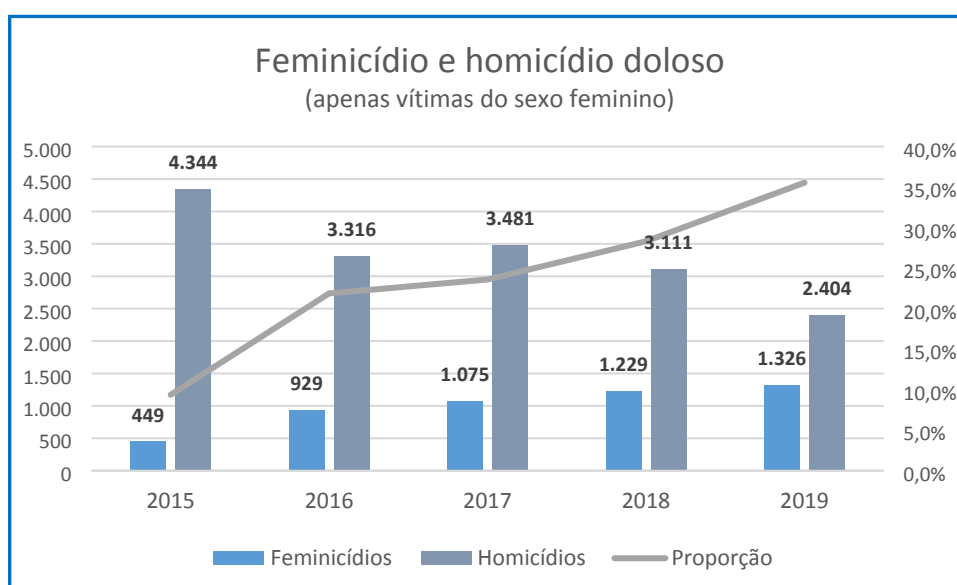
106. O acesso aos relatórios de implementação dos planos e do pacto poderia fornecer informações sobre a implementação das ações fixadas naqueles instrumentos, obstáculos encontrados, além de outros dados. Esses insumos podem ser úteis para colocar em perspectiva as ações do governo para reduzir a violência contra a mulher e, por conseguinte, o feminicídio; e ajudar a definir objeto de controle para avaliar a efetividade das políticas públicas associadas ao combate a esse tipo de crime.

107. Em que pese a carência dos dados sobre a implementação do Pacto e do Plano, os resultados das ações governamentais para combate à violência contra a mulher podem ser aproximados pelas realizações documentadas no PPA 2016-2019 e pelo comportamento das taxas de feminicídio.

108. No que respeita aos investimentos previstos no PPA 2016-2019, os dados mostrados no tópico anterior evidenciam a frustração de objetivos fixados para o programa 2016, bem como baixa execução de recursos nas leis orçamentárias do período.

109. Acerca do comportamento das taxas de feminicídio, o Anuário revela o progressivo aumento de casos desde 2015 e aponta tendência de crescimento desse tipo de crime, como mostrado abaixo:

Gráfico 8 – feminicídio e homicídio contra mulheres



Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2020

110. Portanto, as realizações havidas não foram suficientes para aplacar o problema.

## **XIX – TRABALHOS DO TRIBUNAL**

### **TC 005.335/2018-3**

111. Em março de 2019, foi concluída auditoria nas ações do governo brasileiro para a implementação do objetivo do desenvolvimento sustentável (ODS) número 5 - igualdade de gênero e empoderamento de mulheres e meninas (TC 005.335/2018-3). O ODS 5 faz parte da Agenda 2030 Organização das Nações Unidas (ONU).

112. A Agenda estabelece ações e mecanismos para enfrentar desafios atuais e futuros, *e.g.*: desigualdade global, crescimento da exposição e populações vulneráveis a desastres naturais; novos padrões migratórios humanos; desigualdade de gênero; consumo excessivo de energia e recursos naturais que podem ampliar os efeitos de fenômenos naturais, como o aquecimento global.

113. Os objetivos e metas do ODS 5 apresentam características transversais que exigem o alinhamento das políticas públicas estatais para que se promova, com sinergia, o alcance dos resultados almejados.

114. A fiscalização abordou a atuação da Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres em sua função de órgão articulador da política para mulheres e meninas, seu papel de coordenação horizontal em relação aos demais órgãos setoriais do Governo Federal bem como seu papel na coordenação vertical em relação dos entes subnacionais.



115. Entre os achados identificados, foi apurada deficiências de coordenação e articulação horizontal entre os ministérios/órgãos federais setoriais e órgãos de coordenação das políticas de gênero com vistas a alinhar e garantir consistência às políticas públicas para mulheres e meninas. Verificou-se que deficiência similar também na articulação vertical, entre órgãos federais e entes subnacionais. A auditoria também registrou estratégia incipiente da SNPM para promover a conscientização pública, dos responsáveis pelo ODS 5, e gerar estratégias de parcerias com múltiplas partes interessadas;

116. Segundo registrado, a falta de integração do processo orçamentário de políticas transversais com órgãos responsáveis por políticas setoriais, acarreta transparência orçamentária insuficiente das ações sob a responsabilidade de outros órgãos setoriais que concorram para a temática.

117. Como consequência dos achados, foram feitas determinações e recomendações relacionadas a: descontinuidade das estruturas de articulação entre órgãos previstas no PNPM; inexistência formal do regimento interno da Rede Brasil Mulher; deficiência na estratégia de implementação da perspectiva de gênero na Agenda 2030; limitação de capacidade da SNPM de fomentar a atuação dos organismos públicos de políticas para mulheres nos estados, Distrito Federal e municípios; carência de mecanismos destinados a monitorar, avaliar e relatar o progresso da implementação do ODS 5; entre outras medidas endereçadas à SNPM, Casa Civil, IBGE e outras entidades da administração federal.

118. Contudo, tendo em vista a extensa alteração estrutural na área de política para mulheres no governo federal, optou-se por não seguir com as recomendações e determinações para conferir ao MMFDH o encargo de avaliar o trabalho e as sugestões nele feitas para decidir aproveitá-lo no que considerar oportuno e pertinente (Acórdão 2766/2019 – TCU – Plenário, rel. Min. Ana Arraes)

#### **TC 012.099/2011-2**

119. Em junho de 2012, foi concluída auditoria operacional nas ações de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres (TC 012.099/2011-2). A fiscalização teve por objeto as ações de prevenção e estruturação de serviços especializados de atendimento às mulheres em situação de violência doméstica, bem como a interpretação e aplicação da Lei Maria da Penha pelos operadores do Direito.

120. Segundo pontuado no trabalho, as ações de enfrentamento à violência doméstica e familiar são amplas e envolvem iniciativas coercitivas, preventivas, de acolhimento/assistência às vítimas e que garantam os direitos das mulheres. Essas ações são intersetoriais, de responsabilidade do poder judiciário e de diversos ministérios e secretarias das três esferas de governo. No âmbito federal, o órgão responsável pela coordenação da política é a Secretaria de Política para as Mulheres, vinculada à Presidência da República.

121. A auditoria guiou-se por três questões de investigação:

- a) se a rede de atendimento está preparada para orientar e acolher as mulheres vítimas de violência doméstica e familiar;
- b) quais dificuldades enfrentadas pelas esferas policial e judicial (inclusa análise jurisprudencial da aplicação da Lei Maria da Penha pelos operadores do Direito); e
- c) quais seriam as oportunidades de aperfeiçoamento no que se refere às atividades de prevenção da violência doméstica e familiar contra as mulheres.

122. Na fiscalização, foi abordada a estruturação dos Centros de Referência e das Casas Abrigo, que têm atuação preponderante no acolhimento das mulheres e no atendimento psicossocial, além da abrangência dos serviços de responsabilização e reeducação do agressor e de campanhas de divulgação da Lei Maria da Penha e conscientização sobre violência de gênero. Também foram objeto de análise alguns aspectos relacionados ao aparelhamento e funcionamento das delegacias

especializadas, bem como da qualificação das suas equipes. Na área de justiça, foi avaliado o estágio de criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher e das promotorias especializadas, levantando fatores que restringem a atuação mais efetiva desses equipamentos.

123. No que concerne à estrutura e articulação da rede de atendimento, constatou-se: disponibilidade de centros de referência aquém do idealizado, com estrutura precária de operação e atuação desarticulada com outros serviços da rede; casas abrigo que não cumprem plenamente a função social para a qual foram criadas; falta de acesso da mulher a ações de aprendizagem e qualificação profissional; iniciativas restritas na instalação de centros de educação e de reabilitação para agressores; insuficiência da abordagem de questões relativas à igualdade de gênero e violência familiar contra as mulheres nas instituições de ensino; fragilidade na sistemática de registro e uso dos dados relativos à violência doméstica.

124. Acerca da estrutura de atendimento em delegacias especializadas, verificou-se: serviço policial especializado presente em menos de 10% dos municípios e com horário de funcionamento restrito; delegacias com estrutura física precária, inadequada e fora do padrão estabelecido em norma técnica; carência de pessoal, ausência de protocolo de atendimento e profissionais com incompreensão ou visão distorcida sobre violência de gênero; dificuldade de cumprir prazo de envio das medidas protetivas e inquéritos policiais.

125. Acerca dos juizados de violência doméstica e familiar contra a mulher, constatou-se: a quase totalidade dos estados conta com pelo menos um juizado de violência doméstica e familiar instalado, em que pese o atendimento concentrado na capital e o fato de o atendimento civil e penal a muitas mulheres não ser ainda unificado; quantidade excessiva de processos e lotação insuficiente de juízes e servidores; demora no deferimento de medidas protetivas de urgência.

126. Por fim, no âmbito do ministério público: baixa institucionalização das promotorias especializadas/núcleos de gênero, o que restringe a atuação mais efetiva na fiscalização da rede e no apoio às mulheres.

127. Recomendações concernente foram expedidas à SNPM, do MMFDH, e às Secretarias Nacional de Segurança Pública e de Reforma do Judiciário, ambas do Ministério da Justiça.

128. A fiscalização foi monitorada em 2017, onde se constatou o atendimento de 10 medidas fixada no Acórdão 403/2012-P, o cumprimento parcial de quatro delas e o não cumprimento de uma medida assinalada (elaboração de plano de ação por parte da Secretaria de Reforma do Judiciário).

## **X – CONCLUSÃO**

O feminicídio é a instância última de controle da mulher pelo homem: o controle da vida e da morte. Ele se expressa como afirmação irrestrita de posse, igualando a mulher a um objeto, quando cometido por parceiro ou ex-parceiro; como subjugação da intimidade e da sexualidade da mulher, por meio da violência sexual associada ao assassinato; como destruição da identidade da mulher, pela mutilação ou desfiguração de seu corpo; como aviltamento da dignidade da mulher, submetendo-a a tortura ou a tratamento cruel ou degradante. (Comissão Parlamentar Mista de Inquérito sobre a Violência Contra a Mulher, relatório final, dez. 2013, p. 898. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/relatorio-final-da-comissao-parlamentar-mista-de-inquerito-sobre-a-violencia-contra-as-mulheres>. Acesso em 31/3/2021).

129. A Secretaria Nacional de Política para Mulheres esteve inserta em diversas estruturas ministeriais desde sua criação em 2003 e foi ela própria uma estrutura ministerial em seu nascedouro. Atualmente, é uma das unidades especializadas do recém-criado Ministério das Mulheres, da Família e dos Direitos Humanos (2019). Principal articuladora das políticas para mulheres, a secretaria encontra no MMFDH unidades similares encarregadas de temas que concorrem para seu próprio objetivo.

130. Em termos de orçamento empregados para o enfrentamento da violência contra a mulher, dada a transversalidade de iniciativas que impactam nesse objetivo, foi feito levantamento associado ao Programa 2016 – Políticas para as mulheres: promoção da igualdade e enfrentamento da violência do PPA 2016-2019. Referido levantamento evidenciou baixa aplicação de recursos alocados – menor do que  $\frac{1}{4}$  do orçamento previsto no plano plurianual. Essa característica se preservou no orçamento alocado de 2020, em que a ação 218B – Políticas de Igualdade e Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, combinada com o projeto 14XS – Implementação da Casa da Mulher Brasileira e de Centros de Atendimento às Mulheres (UOs 81101 e 93430) tiveram créditos autorizados de R\$ 87,2 milhões conjuntamente, tendo sido liquidados R\$ 5,7 milhões, ou 6,5% do total. O motivo para a baixa execução dos orçamentos é um aspecto que merece ser investigado.

131. Em termos de ações de combate à violência contra a mulher, foram identificadas diversas iniciativas. Foram evidenciadas as mudanças legislativas havidas e as iniciativas executivas mais importantes concebidas. Entre as medidas de execução, as de escopo mais amplo foram os Planos Nacionais de Políticas para Mulheres e o Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Como discorrido no texto, essas iniciativas são concorrentes e se sobrepõem, em que pese a abrangência maior dos PNPMs.

132. Embora haja relatório implementação antigo para o Pacto e para o I CNPM, não se logrou obter relatórios mais recentes que pudessem evidenciar o alcance das ações previstas nos dois instrumentos. Não foi possível, portanto, apresentar de modo objetivo o resultado dessas intervenções em período mais recentes. No entanto, com base na evolução das taxas de feminicídio, que não envolveu no tempo, mas até subiu; é possível concluir que referidas políticas públicas não apresentaram resultado satisfatório na dimensão feminicídio.

133. Presentemente, o Governo Federal finaliza o Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio. O comitê responsável por sua elaboração foi instituído em 9/12/2020 e tem prazo de dois meses, prorrogável uma única vez por igual período, para concluí-lo.

134. Como política pública em seu nascedouro, seria iniciativa útil e tempestiva a condução de uma auditoria destinada a verificar aspectos associados: ao diagnóstico do problema, formação da agenda, análise de alternativas, tomada de decisão, desenho e institucionalização da política pública. Esses aspectos estão associados à formulação de política pública, que antecede a fase de implementação e de avaliação.

135. O Referencial de Controle de Políticas Públicas do Tribunal oferece um mapa de ações de controle composto de boas práticas, questões e subquestões de auditoria, matriz de planejamento, lista de itens de verificação, quadro-resumo e lista de potenciais critérios de auditoria aplicáveis a políticas que estejam em qualquer das três fases destacadas no item anterior. A ferramenta, portanto, abrevia o esforço para a avaliação da política de combate ao feminicídio em sua fase inicial.

136. Alternativamente, a obtenção de informações atualizadas sobre a implementação do Pacto Nacional de Enfrentamento da Violência Contra as Mulheres e do Plano Nacional de Política para Mulheres poderiam fornecer insumos iniciais para o desenho de auditoria com foco na etapa de avaliação da política. De novo, trata-se de ação de controle para a qual o Referencial põe à disposição ferramentas úteis para análise. Um trabalho dessa natureza poderia colocar em evidência os sucessos e/ou as falhas das intervenções executadas anteriormente e oferecer, com isso, norte para modificação da política em curso (no caso, apenas o Pacto não teve encerramento identificado), ou seu encerramento. Melhor do que isso, poderia oferecer conclusões úteis para o aprimoramento da política específica em vias de ser adotada. Essa solicitação poderia ser feita com amparo no inciso II do art. 242 do Regimento Interno c/c delegação de competência do relator para realização de diligência.

## **XI – ENCAMINHAMENTO**

137 Em vista do exposto, sugiro os encaminhamentos seguintes, sendo o terceiro e quarto não excludentes com respeito aos demais:

I – auditoria com foco na etapa de implementação da política pública encerrada no iminente Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio, com emprego dos protocolos e recursos disponíveis no Referencial de Controle de Políticas Públicas;

II – auditoria com foco na etapa de avaliação de política pública incidente sobre o Plano Nacional de Política para Mulheres e no Pacto Nacional de Enfrentamento da Violência Contra as Mulheres, com emprego dos protocolos e recursos disponíveis no Referencial de Controle de Políticas Públicas;

III – diligência ao MMFDH, com amparo na Portaria-Segecex 27/2016, art. 2º, I, o Regimento Interno, art. 242, II, c/c Portaria-Segecex 27/2016, art. 2º, I, nos limites da delegação de competência do relator, para solicitar-lhe que encaminhe:

a) relatórios de implementação do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e do Plano Nacional de Política para Mulheres, com informações capazes de colocar em perspectiva as realizações decorrentes da execução de cada uma das iniciativas;

b) coletânea “Enfrentando a Violência contra as Mulheres”, que reúne os principais avanços da temática no período de 2003 a 2010, originalmente editada pela então Secretaria de Políticas para Mulheres da Presidência da República, e suas atualizações porventura existentes;

c) Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio, caso sua elaboração tenha sido concluída;

d) Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres vigente.

Brasília, 31/3/2021.

(assinatura eletrônica)

Clayton L. de Oliveira, CGAP, CRMA  
Matr. 3625-0  
DT2/SecexDefesa

## NOTAS

<sup>1</sup> Diretrizes Nacionais Feminicídio – investigar, processar e julgar com perspectiva de gênero as mortes violentas – Adaptação do Modelo de Protocolo latino-americano para investigação das mortes violentas de mulheres por razões de gênero (femicídio/feminicídio) à realidade social, cultural, política e jurídica no Brasil, abril de 2016. Disponível em [https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2016/04/diretrizes\\_feminicidio\\_FINAL.pdf](https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2016/04/diretrizes_feminicidio_FINAL.pdf), acesso em 31/3/2021. Inserido na peça 2

<sup>2</sup> Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Relatório nº 54/01, caso 12.051, Maria da Penha Maia Fernandes, Brasil, 4/4/2001. Disponível em <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2000port/12051.htm>, acesso em 31/3/2021. Inserido na peça 5.

<sup>3</sup> O Atlas da Violência 2020, produzido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), fundação pública federal vinculada ao Ministério da Economia, foi lançado em agosto de 2020 ([https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=36488&Itemid=432](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=36488&Itemid=432), acessado em 29/3/2021). O Atlas traça o perfil das mortes ligadas a crime no País e contém dados de 2008 a 2018. Inserido na peça 7.

<sup>4</sup> O Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020, editado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, organização não governamental dedicada à construção de ambiente de referência e cooperação técnica na área de segurança pública; compila e analisa dados de registros policiais sobre criminalidade, informações sobre o sistema prisional e gastos com segurança pública, entre outros recortes. O documento baseia suas informações em dados fornecidos pelas secretarias de segurança pública estaduais, pelo Tesouro Nacional, pelas polícias civis e militares estaduais, pela Política Federal entre outras fontes oficiais de segurança pública. A versão 2020 foi lançada em outubro de 2020 (<https://forumseguranca.org.br/anuario-brasileiro-seguranca-publica/>, acessado em 29/3/2021). Inserido na peça 8.

<sup>5</sup> Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 10/12/1948. Disponível em <https://unric.org/pt/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>, acesso em 30/3/2021. Inserido na peça 10.



Brasília-DF, 25/6/2021.

Para verificar as assinaturas, acesse [www.tcu.gov.br/autenticidade](http://www.tcu.gov.br/autenticidade), informando o código 69827184.





## **Tribunal de Contas da União**

- c. como a política é articulada?
  - d. qual o papel das organizações envolvidas?
  - e. quais os principais desafios na sua implementação?
  - f. quais as principais dificuldades existentes
6. Como forma de obter dados iniciais relevantes sobre o tema, solicito a vossa senhoria, além das respostas às perguntas do item precedente, as informações que se seguem:
- a) atos normativos que implementam a política vigente e documentos que a explicita;
  - b) diagnóstico que antecedeu a implementação da política (estudos, exposição de motivos, atas de deliberações e outros), em que se tenha:
    - i. avaliado as possíveis causas e consequências do problema a ser enfrentado, as evidências de sua ocorrência, fontes dos dados das evidências, população afetada,
    - ii. sopesado os custos, benefícios, riscos e resultados da política escolhida frente a formas alternativas de tratamento do problema;
  - c) modelo lógico que detalhe entradas, atividades, produtos, impactos e resultados da política;
  - d) objetivos da política, público-alvo, ações, metas e resultados esperados, cronograma atualizado de marcos e prazos;
  - e) plano de implementação da política, com referência aos recursos financeiros, humanos e materiais a ele associados;
  - f) descrição dos indicadores de efetividade, eficácia e eficiência da política e suas fontes; linha de base da política;
  - g) papéis e responsabilidades dos agentes/entidades envolvidas na implementação da política;
    - i. estruturas de coordenação, de gestão operacional, de gestão de risco, de controle interno, monitoramento e avaliação;
    - ii. organizações envolvidas na implementação da política, suas funções e responsabilidades;
    - iii. canais de comunicação e consulta existentes.
  - h) elementos que informem sobre a efetividade da política em resolver o problema que lhe deu origem;
  - i) fontes de financiamento da política;
  - j) manuais de implementação da política, mapa de processos e planos operacionais;
  - k) riscos principais da política e elementos de gerenciamento de riscos da política: matriz SWOT, diagrama de verificação de riscos, matriz de avaliação de riscos etc.;
  - l) relatórios de avaliação da política, com informações suficientes para colocar em perspectiva as realizações havidas;



## Tribunal de Contas da União

- m) Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio, caso sua elaboração tenha sido concluída pelo Comitê Intersetorial instituído pelo Decreto 10.568, de 9/12/2020. Caso o Plano não tenha sido concluído, informar as ações adotadas pelo referido Comitê até então e o estágio atual de implantação do Plano;
- n) principais ações de enfrentamento à violência contra as mulheres em vigor, além das associadas à política vigente.

7. Solicito informar se foram implementadas as seguintes recomendações feitas no relatório da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do Congresso Nacional, de julho de 2013, que investigou a situação da violência contra a mulher no Brasil e apurou denúncias de omissão por parte do poder público com relação à aplicação de instrumentos instituídos em lei para proteger as mulheres em situação de violência, *litteris*:

(...)

47. **À Secretaria de Políticas para as Mulheres**, para que institua o Sistema Nacional de Informação sobre Violência contra a Mulher com atenção à produção de dados sobre a violência contra as mulheres negras;

48. **À Secretaria de Políticas para as Mulheres**, que crie o cadastro nacional de capacitadores com perspectiva interdisciplinar em temas de interesse das mulheres, entre os quais se destacam a violência doméstica e familiar, a violência de gênero, o racismo, a lesbofobia, os direitos das pessoas idosas ou com deficiência e a Lei Maria da Penha, de modo a facilitar aos estados e municípios acesso a profissionais qualificados;

49. **À Secretaria de Políticas para as Mulheres**, para que constitua quadro técnico funcional de servidores de carreira qualificado para elaboração, monitoramento e execução das políticas de enfrentamento à violência contra mulheres;

50. **À Secretaria de Política para as Mulheres**, para que utilize mecanismos de monitoramento e avaliação do cumprimento do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, inclusive com previsão desses mecanismos nos convênios firmados com os estados;

51. **À Secretaria de Política para as Mulheres** para a criação de um setorial específico que construa estratégias de enfrentamento a violência contra as mulheres negras, levando em consideração os últimos dados que mostram o aumento da violência dentro desse grupo populacional;

52. - **À Secretaria de Política para as Mulheres** para que elaborem e divulguem regularmente dados estatísticos sobre a violência contra as mulheres, desagregando os critérios de raça/etnia, orientação sexual, geracional, deficiências e outras especificidades, com o objetivo de fomentar a elaboração de políticas públicas específicas;

(...)

59. **À Secretaria de Políticas para as Mulheres**, para tomar providências no sentido de elaborar plano de referência da política de enfrentamento à violência contra a mulher, a partir do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência a Mulher, dotado de conteúdo estratégico, tático e operacional, com fundamentação teórica e metodológica, metas físicas e financeiras territorializadas, indicadores de impacto a serem monitorados e



## Tribunal de Contas da União

estrutura de coordenação e gestão federativa dotada de instrumentos de enforcement das decisões.

**60. Elaborar metodologia que identifique as ações com impacto relevante sobre o tema da violência contra as mulheres, nas diversas áreas de governo, e confrontar essas ações com aquelas recomendadas pelo plano de referência da política**, de modo a se adotarem medidas de alteração dos instrumentos orçamentários para adequá-los às necessidades indicadas pelo Plano.

(destaques no original)

8. Com fundamento nos arts. 42 e 87 da Lei 8.443/1992, solicito a designação de uma pessoa representante dessa administração para servir de contato e prestar os esclarecimentos necessários à equipe. Solicito também que seja dada ampla divulgação desta auditoria às áreas-afins da instituição, informando que o contato com os auditores do TCU pode ser realizado pelo e-mail [secexdefesa@tcu.gov.br](mailto:secexdefesa@tcu.gov.br).

9. Com amparo no art. 157 do Regimento Interno do TCU, c/c art. 1º, II, "a", da Portaria-MINS-WDO, 8/2018, solicito que as informações requeridas sejam prestadas em 10 dias.

10. Por dever de ofício, informo que a obstrução ao livre exercício da fiscalização e a sonegação de processo, documento ou informação poderá ensejar a aplicação da multa prevista no art. 58, incisos V e VI, da Lei 8.443/1992, a qual prescinde de realização de prévia audiência, nos termos do art. 268, incisos V e VI, § 3º, do Regimento Interno do TCU.

11. Solicito atenção para as informações complementares contidas no Anexo deste ofício, que integram a presente comunicação.

12. Por fim, informo que a Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública, por intermédio da equipe de fiscalização, encontra-se à disposição para prestar os esclarecimentos necessários.

Atenciosamente,

*Assinado eletronicamente*

PAULO VINÍCIUS MENEZES DA SILVEIRA

Secretário

## ACÓRDÃO Nº 2000/2021 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.499/2021-6.
2. Grupo I – Classe II – Assunto: Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão: Secretaria-Executiva do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.
5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (SecexDefesa).
8. Representação legal: não há.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional (SCN) apresentada sob a forma de requerimento formulado no âmbito da Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher da Câmara dos Deputados, por meio do qual se demanda a realização de fiscalização na Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180, operada pela Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. conhecer da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 38, I, da Lei 8.443/1992, 232, III, “b”, do RI/TCU e 4º, I, alínea “b”, da Resolução TCU 215/2008;

9.2. autorizar a realização de auditoria operacional, nos termos do art. 38, I, da Lei 8.443/1992 c/c art. 239, II, do RI/TCU, junto à Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos (ONDH) do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), com o objetivo de realizar o exame detalhado da estrutura existente na Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180, a fim de subsidiar os trabalhos desta unidade no atendimento à demanda do Congresso Nacional; e

9.3. dar ciência desta deliberação à Exma. Sra. deputada federal Elcione Barbalho, presidente da Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher da Câmara dos Deputados, nos termos da minuta de aviso inserida no módulo “Comunicações” do e-TCU, informando-lhe que, tão logo sejam concluídos os trabalhos de fiscalização, ser-lhe-á dado conhecimento dos resultados e das medidas adotadas pelo Tribunal.

## 10. Ata nº 33/2021 – Plenário.

## 11. Data da Sessão: 18/8/2021 – Telepresencial.

## 12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2000-33/21-P.

## 13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas, Vital do Rêgo e Jorge Oliveira.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira (Relator).

(Assinado Eletronicamente)

ANA ARRAES  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

WEDER DE OLIVEIRA  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA  
Procuradora-Geral

### Proposta de Deliberação

Trata-se da Proposta de Fiscalização e Controle 198/2018 (PFC 198/2018)<sup>1</sup>, de autoria da Exma. Sra. deputada federal Erika Kokay e encaminhada pela Exma. Sra. deputada federal Elcione Barbalho, presidente da Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher da Câmara dos Deputados, em 11/6/2021, na qual se requer a este Tribunal a realização de “(...) fiscalização da gestão do Sistema Integrado de Atendimento às Mulheres Vítimas de Violência/Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180, atualmente vinculada à Ouvidoria Nacional do Ministério dos Direitos Humanos”.

2. Conforme os arts. 4º, I, “b”, da Resolução TCU 215/2008 e 232, III, do RI/TCU, os presidentes de comissão técnica ou de inquérito possuem legitimidade, quando por ela aprovada, para solicitar a realização de fiscalização em objetos de competência do Tribunal, que é o caso dos serviços prestados pela Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180, que, atualmente, são prestados pela Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos (ONDH), que integra a estrutura do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH).

3. Assim, inicialmente, proponho o conhecimento do pedido como solicitação do Congresso Nacional.

4. A Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (SecexDefesa), a cuja clientela pertence o MMFDH, identificou processos já apreciados pelo Tribunal que guardam relação com o tema. No entanto, nenhum tratou diretamente da Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180.

5. Com vistas a avaliar se a estrutura existente na Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180 é suficiente para assegurar à população a oportunidade de registrar as ocorrências relacionadas à violência contra as mulheres, considerando o seu aumento, verificado no período de 2015 a 2019, a unidade instrutiva considera pertinente<sup>2</sup>, com fundamento no art. 38, I, da Lei 8.443/1992 c/c art. 232, III, “b”, do RI/TCU, a realização de auditoria operacional, para atendimento à SCN.

Diante da relevância do tema e de não existirem trabalhos já realizados pelo Tribunal que possam atender à solicitação apresentada, proponho autorizar a realização da fiscalização proposta pela SecexDefesa.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 18 de agosto de 2021.

**WEDER DE OLIVEIRA**  
Relator

---

<sup>1</sup> Peça 1, p. 2-9.

<sup>2</sup> Peças 11, 12 e 13.

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 017.499/2021-6

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional

Órgão: Secretaria-Executiva do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos

Representação legal: não há

SUMÁRIO: SCN. PFC 198/2018. MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS. SISTEMA INTEGRADO DE ATENDIMENTO ÀS MULHERES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA/CENTRAL DE ATENDIMENTO À MULHER - LIGUE 180. CONHECIMENTO. AUTORIZAÇÃO DE REALIZAÇÃO DE AUDITORIA OPERACIONAL. COMUNICAÇÕES.

### Relatório

Transcrevo, com ajustes de forma, a instrução apresentada (peças 11, 12 e 13) pela Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (SecexDefesa):

“Trata-se do Of. Pres. 35/21 – CMULHER, de 11/6/2021 (peça 2, p. 1), por meio do qual o Exma. Sra. Deputada Federal Elcione Barbalho, Presidente da Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher da Câmara dos Deputados, encaminha a Proposta de Fiscalização e Controle 198/2018 (PFC 198/2018) (peça 1, p. 2-5).

2. O documento encaminhado, de autoria da Exma. Sra. Deputada Federal Erika Kokay, requer do TCU a realização de ‘(...) fiscalização da gestão do Sistema Integrado de Atendimento às Mulheres Vítimas de Violência/Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180, atualmente vinculada à Ouvidoria Nacional do Ministério dos Direitos Humanos’ (peça 2, p. 6-9).

#### EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Os arts. 4º, inciso I, alínea ‘b’, da Resolução TCU 215/2008 e 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU) conferem legitimidade aos presidentes de comissão técnica ou de inquérito, quando por ela aprovada, solicitarem a realização de fiscalização. Além disso, a fiscalização dos serviços prestados pela Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180, que, atualmente, é realizada pela Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos (ONDH), que integra a estrutura do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), é de competência do Tribunal.

4. Assim, legítima a autoridade solicitante, cabe o conhecimento do expediente como Solicitação do Congresso Nacional (SCN).

#### EXAME TÉCNICO

##### Do Pedido de Fiscalização

5. A autora do pedido de fiscalização afirma ser imprescindível realizar fiscalização na gestão administrativa, incluindo a abordagem operacional e financeira-orçamentária, do serviço público conhecido como ‘Ligue 180’, em função da insegurança decorrente da transferência desse sistema, da Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres, que integrava a estrutura da Secretaria de Governo da Presidência da República, conforme previsto na Lei 13.502/2017, já revogada, para a Ouvidoria Nacional do então Ministério dos Direitos Humanos, por meio do Decreto 9.417/2018, ‘sem garantia da autonomia e continuidade do serviço no padrão oferecido para a população’ (peça 2, p. 7).



6. Informa, neste sentido, que a transferência acima mencionada foi formalizada por meio do citado Decreto 9.417/2018, editado pelo então Presidente da República, Exmo. Sr. Michel Temer, sem qualquer consulta ao Conselho Nacional dos Direitos da Mulher ou mesmo à sociedade (peça 2, p. 7).

7. Acrescenta que, por mais de uma década, os governos que antecederam ao do então Presidente da República, Exmo. Sr. Michel Temer, estiveram ‘comprometidos com a redução das desigualdades de gênero e com a superação da violência contra as mulheres’, motivo pelo qual ‘investiram na estruturação de políticas e serviços que dessem visibilidade e respostas efetivas às demandas históricas das brasileiras’. Desta forma, o ‘Ligue 180’ foi instituído pela Lei 10.714/2003 e, depois, regulamentado pelo Decreto 7.393/2010, estabelecendo que a sua coordenação ficaria sob a responsabilidade da Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres, que, como já relatado, integrava a estrutura da Secretaria de Governo da Presidência da República, conforme previsto na Lei 13.502/2017, considerando a sua necessária participação nas ‘políticas e ações voltadas ao combate à violência contra as mulheres que, infelizmente, tem os seus índices em crescimento constante’ (peça 2, p. 8).

8. Destaca que a importância do ‘Ligue 180’ se deve ao fato de este serviço disponibilizar atendimento especializado, no Brasil e no exterior, 24 horas por dia, todos os dias da semana, tendo registrado, apenas no ano de 2017, 156.839 atendimentos. Além disso, ‘considerando que menos de 10% dos municípios brasileiros disponibilizam algum tipo de serviço especializado’, o referido serviço é o único canal de denúncia e acolhimento para muitas mulheres em situação de violência, ‘especialmente para aquelas que vivem em localidades com menos de 20 mil habitantes’, sendo o local onde recebem orientação e encaminhamento adequado (peça 2, p. 8-9).

9. Enfatiza, por fim, que o ‘incremento nos índices de violência contra as mulheres, notadamente dos casos de violência sexual e feminicídio, que se têm verificado é problema de alta relevância social’, inclusive quanto decorrer ‘do desmonte das políticas e ações governamentais’ que tinham por objeto o seu enfrentamento. Portanto, a transferência ocorrida no ‘Ligue 180’ não pode oferecer risco à continuidade do serviço, ‘que dispõe de equipe formada e preparada para conduzir os atendimentos e dar os devidos encaminhamentos necessários para as vítimas, com a especificidade desenvolvida ao longo dos anos’ (peça 2, p. 9).

Da verificação de processos no âmbito do TCU que tratem do serviço ‘Ligue 180’

10. A SecexDefesa autuou processo administrativo TC 012.302/2021-0, Produção de Conhecimento, já encerrado, com o objetivo de obter maiores informações a respeito das políticas de combate ao feminicídio patrocinadas ou coordenadas pelo Governo Federal. No curso deste trabalho, foi constatada a iminência de conclusão de um novo Plano Nacional de Combate ao Feminicídio, prevista, ainda, para o ano de 2021, motivo pelo qual, dentre outras medidas, foi proposta a realização de fiscalização, com foco na implementação da política pública decorrente desse plano, com emprego dos protocolos e recursos disponíveis no Referencial de Controle de Políticas Públicas (peça 6).

11. Em que pese a semelhança do assunto que está sendo tratado na fiscalização mencionada no parágrafo anterior, inexistente correlação, direta, com o tema do presente pedido de fiscalização, já que a Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180 é uma das inúmeras formas que o MMFDH dispõe para combater a violência contra as mulheres, aí incluído o feminicídio. Ademais, o art. 6º, alínea ‘b’, da Resolução TCU 215/2008 exige que as SCN sejam instruídas em processo específico, vedando o seu apensamento.

12. As consultas feitas nos sistemas informatizados do Tribunal, realizadas para atender à presente solicitação, que consideraram como parâmetros de busca as expressões ‘Sistema Integrado de Atendimento às Mulheres Vítimas de Violência’, ‘Central de Atendimento à Mulher’ e ‘Ligue 180’, não identificaram processos de controle externo, abertos ou encerrados, que tratem, diretamente, do objeto deste pedido de fiscalização e atendam, ainda que parcialmente, ao solicitado, conforme consta do quadro abaixo:

Processo	Assunto ou Sumário	Acórdão
----------	--------------------	---------

033.267/2019-7	Representação sobre supostas falhas procedimentais, cometidas por autoridades administrativas, na condução de pregão eletrônico que tinha por objeto a contratação de serviço continuado de atendimento por meio de múltiplos canais (telefone, internet, físico, presencial ou outros), destinado à operacionalização da central de atendimento da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos para os serviços de utilidade pública Disque Direitos Humanos, Disque 100 e Central de Atendimento à Mulher Ligue 180.	Acórdão 90/2020 - Plenário
005.335/2018-3	Auditoria para avaliar a preparação do governo federal brasileiro para implementar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) no Brasil especificamente o Objetivo 5: alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas.	Acórdão 2766/2019 - Plenário
020.414/2016-1	Auditoria com objetivo de avaliar a preparação do governo brasileiro para implementar e monitorar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, agenda discutida e estabelecida pela ONU com seus países membros, com vigência até 2030.	Acórdão 298/2017 - Plenário
026.195/2013-5	Tomada de Contas Especial. Convênios. Não Aprovação da Prestação de Contas pelo Concedente. Citação. Encaminhamento de nova documentação. Diligência requerendo nova análise por parte do Concedente. Reprovação total das prestações de contas dos ajustes. Citação. Objeto cumprido em um dos convênios. Irregularidades Formais. Contas Regulares com Ressalva. Parte das despesas não justificadas em relação a outro convênio. Contas Irregulares. Débito. Multa.	Acórdão 2539/2016 – 1ª Câmara
024.555/2014-2	Representação. Pregão Eletrônico para contratação de serviços de teleatendimento. Conhecimento. Procedência Parcial. Ciência e Recomendação.	Acórdão 1496/2015 - Plenário
002.627/2014-0	Representação. Pregão Eletrônico para Registro de Preços. Exigências Restritivas à participação. Utilização indevida do Sistema de Registro de Preços. Procedência Parcial. Autorização para prosseguimento do certame. Determinação para não autorização de adesões à ata e estabelecimento de condições para celebração do contrato. Ciência à unidade e às representantes. Arquivamento.	Acórdão 1391/2014 - Plenário
003.442/2012-8	Auditoria-Piloto da Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC). Verificação da conformidade nos convênios celebrados para prevenção e enfrentamento da violência contra as mulheres. Irregularidades. Determinações ao Órgão. Arquivamento.	Acórdão 1379/2013 - Plenário
003.435/2012-1	Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC). Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR). Convênios celebrados em decorrência do II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (II PNPM). Período de	Acórdão 490/2013 - Plenário

	2009 a 2011. Relatório Consolidado. Identificação de deficiências, tanto em relação aos executores do convênio como à concedente, nas fases de concessão, de acompanhamento e fiscalização e de análise de prestação de contas. Determinações. Ciência aos gestores, no sentido de aprimorar os procedimentos de concessão e supervisão dos recursos repassados no âmbito do Programa 0156.	
012.099/2011-2	Auditoria Operacional do Tipo Fiscalização Orientada Centralizada (FOC) para avaliação de ações enfrentamento à violência doméstica domiciliar e familiar contra a mulher, com ênfase na implementação da Lei Maria da Penha, Lei 11.340/2006. Avaliação da rede de atendimento: [...]. Observada deficiência quantitativas e qualitativa de todos os aparelhos da rede em relação à estrutura. Déficit do quantitativo dos servidores tanto em relação às atividades de apoio quanto às atividades especializadas. Necessidade de conscientização sobre as questões de gênero de todos os atores que fazem parte da rede de atendimento. Controvérsia sobre a interpretação da Lei Maria da Penha decidida pelo STF em 2012. Oportunidades de Melhoria do Sistema. Recomendações.	Acórdão 403/2013 - Plenário
029.094/2008-0	Acompanhamento. Papel da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento na elaboração do Plano Plurianual (PPA). Análise quantitativa e qualitativa dos atributos e indicadores dos Programas do PPA. Recomendações. Em se tratando de auditorias de natureza operacional ou em trabalhos em que se evidencie esse caráter, a solução alvitada no relatório para as deficiências detectadas no aspecto da eficiência, eficácia e efetividade da gestão serão encaminhadas preferencialmente mediante recomendações, em face da prevalência da atuação discricionária dos Gestores.	Acórdão 102/2009 - Plenário

Fonte: site do TCU, acesso em 1/7/2021.

Da situação do serviço ‘Ligue 180’ encontrada em pesquisas realizadas na internet

13. Foram feitas pesquisas no site do MMFDH, que sucedeu o antigo Ministério dos Direitos Humanos, por meio do qual foram levantadas as seguintes informações:

13.1. O MMFDH tem como uma de suas áreas de competência o exercício da função de ouvidoria nacional, em assuntos relativos aos direitos humanos, conforme previsto no art. 1º, inciso III, do Anexo I, do Decreto 10.174/2019, que é realizada pela ONDH, órgão de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, a qual tem como principal objetivo, em essência, manter ferramentas acessíveis e permanentes entre a sociedade e os gestores públicos, que assegurem à população a oportunidade de registrar suas reclamações e denúncias de violações de direitos humanos, contribuindo, desta forma, para o cumprimento do seu dever de Estado, conforme previsto no art. 2º, inciso I, alínea ‘d’, c/c o art. 6 do Anexo I, do Decreto 10.174/2019.

13.2. A citada ONDH possui diversos canais para o registro de denúncias de violações de direitos humanos ou de violência contra as mulheres, que podem ser feitas de forma

identificada ou anônima, a exemplo do canal mencionado pela autora do pedido de fiscalização, Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180, criada por meio da Lei 10.714/2003.

13.2.1. O referido canal oferece atendimento confidencial e qualificado, por meio de uma equipe formada somente por mulheres, que registra denúncias de violações aos direitos das mulheres, encaminha o conteúdo dos relatos aos órgãos competentes e monitora o andamento dos processos. Além disso, orienta as mulheres em situação de violência e as direciona para os serviços especializados da rede de atendimento, com o objetivo de que elas superem o ciclo de violência do qual padecem. A central de atendimento pode ser acionada do Brasil ou do exterior, a partir de dezesseis países, gratuitamente, 24 horas por dia, todos os dias da semana, por telefone fixo ou celular.

13.3. O MMFDH possui, ainda, oito órgãos específicos singulares, dentre os quais a Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres (SNPM), que tem como principal objetivo, em essência, promover a igualdade entre homens e mulheres e combater todas as formas de preconceito e discriminação, conforme previsto no art. 2º, inciso II, alínea 'a', c/c o art. 13 do Anexo I, do Decreto 10.174/2019. Importante repisar que a referida secretaria foi transferida da estrutura da Secretaria de Governo da Presidência da República para a do então Ministério dos Direitos Humanos, por meio do Decreto 9.417/2018, já revogado por intermédio do Decreto 10.554/2020.

14. A transferência da Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres e, por conseguinte, da Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180, da estrutura da Presidência da República para a do então Ministério dos Direitos Humanos, por meio do Decreto 9.417/2018, já revogado, foi realizada pelo então Presidente da República, Exmo. Sr. Michel Temer, com fundamento no art. 84, inciso VI, alínea 'a', da Constituição Federal, abaixo transcrito, não sendo necessária a realização de consulta ao Conselho Nacional dos Direitos da Mulher ou mesmo à sociedade:

‘Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;’

15. Diante dessa prescrição constitucional e da falta de evidência, robusta, de irregularidades no PFC 198/2018, não há como inferir, em princípio, que a transferência, por si só, da Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180, da estrutura da Presidência da República para a do então Ministério dos Direitos Humanos, que foi sucedido pelo MMFDH, ou seja, no próprio Poder Executivo da União, tenha sido ilegal, danosa ao interesse público ou implicado perda de autonomia ou de descontinuidade no padrão de serviços oferecido à população, tampouco desmonte das políticas e ações governamentais de combate à violência contra as mulheres, que tem um relevante interesse social.

16. Destaca-se, neste sentido, que os registros constantes dos relatórios anuais da Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180, que constam do site do MMFDH, indicam que, no período de 2015 a 2020, houve um aumento constante do número de atendimentos, o que é, no mínimo, um indício de que o serviço continua sendo buscado pela população, conforme se verifica no quadro abaixo (peça 7, p. 6, p. 58 e p. 101, respectivamente):

Atendimentos (Informações, Relatos de Violência, Denúncias, Reclamações, Elogios e Sugestões)						
Ano	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Quantidade	749.024	1.133.345	1.170.580	1.185.690	1.314.113	1.416.371

Fonte: Relatórios da Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180, relativos ao período de 2015 a 2019 e Painel de dados da ONDH, constante do site do MMFDH, relativo ao ano de 2020 (<https://www.gov.br/mdh/pt-br/ondh/paineldedadosdaondh>, acesso em 1/7/2021).

17. Foram feitas, ainda, pesquisas na internet, considerando como parâmetros de busca as expressões ‘irregularidades na Central de Atendimento à Mulher’, ‘irregularidades no Ligue 180’ e ‘irregularidades no Sistema Integrado de Atendimento às Mulheres Vítimas de Violência’, não tendo sido localizada qualquer constatação que desabonasse os serviços prestados, atualmente, pelo MMFDH/ONDH à população, mas sim o aumento do número de atendimentos, o que ratifica as informações constantes do quadro acima (peça 8).

18. O aumento do número de atendimentos Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180 pode, indiretamente, estar refletindo o já constatado aumento de casos de violência contra as mulheres e, ao final, infelizmente, dos casos de feminicídios, o que é corroborado pelas informações constantes do Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2020, conforme se verifica no quadro abaixo (peça 9, p. 119):

(...)

Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2020.

19. A Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180 é um dos instrumentos que o MMFDH possui para combater a violência contra as mulheres, sendo essencial que a sua estrutura seja adequada para registrar as denúncias, encaminhar o conteúdo dos relatos aos órgãos federais, estaduais e municipais competentes e monitorar o andamento dos processos.

20. Embora a SCN diga respeito à ocorrência havida no ano 2018, diante da relevância social do assunto, da importância do objeto, Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180, nesse contexto, e tendo em vista que os trabalhos já realizados pelo Tribunal não atendem ao solicitado, considera-se pertinente a realização da fiscalização proposta. Entende-se que a fiscalização deve ser executada na forma de auditoria operacional na ONDH do MMFDH, com vistas a avaliar se a estrutura existente na Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180 é suficiente para assegurar à população a oportunidade de registrar as ocorrências relacionadas à violência contra as mulheres, considerando o seu aumento, verificado no período de 2015 a 2019.

#### Da Proposta de Fiscalização e Controle

21. Em consonância com o disposto no Memorando Circular Segecex 15/2013, a abrangência, escopo e demais parâmetros da fiscalização a ser realizada constam do quadro abaixo:

Título	Auditoria Operacional na Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180.
Objeto do Controle	Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180, instituída pela Lei 10.714/2003.
Objeto da Fiscalização	Estrutura existente na Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180.
Objetivo Detalhado	Avaliar se a estrutura existente na Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180 é suficiente para assegurar à população a oportunidade de registrar as ocorrências relacionadas à violência contra as mulheres, considerando o seu aumento, verificado no período de 2015 a 2019, conforme informações do Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2020.
Instrumento de Fiscalização	Auditoria Operacional
HD	20 HD, sendo 10 HD para a fase de planejamento, 5 HD para a fase de execução e 5 HD para a fase de elaboração do



	relatório.
Instituição a ser fiscalizada	Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos (ONDH) do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH).
Relator	Ministro-Substituto Weber de Oliveira
Justificativas a respeito da relevância e da oportunidade da fiscalização	A Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180, que é um dos instrumentos que o MMFDH possui para combater a violência contra as mulheres, deve possuir uma estrutura adequada para atender a população, considerando o crescente aumento dos casos desse tipo de ocorrência verificados no país, no período de 2015 a 2019, conforme informações do Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2020. Além disso, não foram encontrados processos de controle externo, abertos ou encerrados, que tratem, <u>diretamente</u> , do objeto deste pedido de fiscalização e atendam, <u>ainda que parcialmente</u> , ao solicitado, o que inclui uma fiscalização em andamento, sob a responsabilidade desta Unidade Técnica, que trata de políticas de combate ao feminicídio, patrocinadas ou coordenadas pelo Governo Federal.
Alinhamento ao Plano Estratégico do TCU	Objetivos Estratégicos Temáticos: Segurança Pública e Defesa Nacional: a) 7. Fomentar a melhoria da gestão do conhecimento do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP); b) 8. Fomentar medidas que contribuam para ampliar o índice de resolução de homicídios no Brasil; e c) Contribuir para o melhor alinhamento, articulação e coordenação da Segurança Pública entre a União, estados e municípios.
Alinhamento ao Plano de Gestão do TCU (Anexo à Portaria TCU 48/2021)	Diretrizes do Eixo Social: a) I - Qualidade e desempenho das políticas de inclusão e proteção social e b) III - Acesso a serviços públicos de qualidade.
Montante dos Recursos a serem fiscalizados	Não Aplicável.

### CONCLUSÃO

22. Com vistas ao saneamento das questões tratadas na seção ‘Exame Técnico’, considera-se pertinente, com fundamento no art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c art. 232, inciso III, alínea ‘b’, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), a realização de auditoria operacional, com vistas ao exame detalhado da estrutura existente na Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180, da ONDH do MMFDH, para atendimento à SCN.

### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

23. Diante do exposto, submete-se a presente Solicitação do Congresso Nacional, formulada por intermédio do Of. Pres. 35/21 – CMULHER, de 11/6/2021, pela Exma. Sra. Deputada Federal Elcione Barbalho, Presidente da Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher da Câmara dos Deputados, com base na Proposta de Fiscalização e Controle 198/2018 (PFC 198/2018), de autoria da Exma. Sra. Deputada Federal Erika Kokay, à consideração superior, sugerindo encaminhar o presente processo ao Gabinete do Relator, Ministro-Substituto Weder de Oliveira, por intermédio da Coordenação-Geral de Controle Externo da Área Social e de Governança e Gestão Pública (COSOCIAL), nos termos do art. 17 da Resolução TCU 308/2019, com proposta de:



a) conhecer da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, 232, inciso III, alínea 'b', do Regimento Interno do TCU (RI/TCU) e 4º, inciso I, alínea 'b', da Resolução TCU 215/2008;

b) autorizar a realização de auditoria operacional, nos termos do art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c art. 239, inciso II, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), junto à Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos (ONDH) do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), com o objetivo de realizar o exame detalhado da estrutura existente na Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180, a fim de subsidiar os trabalhos desta unidade no atendimento à demanda do Congresso Nacional; e

c) dar ciência da decisão que vier a ser adotada Exma. Sra. Deputada Federal Elcione Barbalho, Presidente da Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher da Câmara dos Deputados, nos termos da minuta de aviso inserida no módulo 'Comunicações' do e-TCU, informando-lhe que, tão logo sejam concluídos os trabalhos de fiscalização, ser-lhe-á dado conhecimento dos resultados e das medidas adotadas pelo Tribunal.”

É o relatório.



Ofício de requisição 02-177/2021

TC 017.499/2021-6

Brasília, 19 de novembro de 2021

Senhor Ouvidor,

Com amparo nos artigos 42 e 87 da Lei 8.443/1992, e tendo em vista claros na resposta às informações solicitadas no Ofício de requisição 01-177/2021, de 3/11/2021, conforme detalhadamente evidenciado no apêndice desta missiva; **reitero** os termos daquele ofício, para os quais aduzo os esclarecimentos adicionais listados abaixo, que fazem referência aos itens da requisição original; e, também, os contidos no apêndice. Alerto que o detalhamento que se segue pode conter aspectos não originalmente requeridos, mas que devem ser observados na resposta a esta missiva.

Nos dois últimos itens do rol abaixo, são requeridas informações não presentes na requisição original.

Solicito-lhe que encaminhe a esta equipe de fiscalização as informações, documentos, respostas e acessos a sistemas ou documentos, conforme o caso, **até 29/11/2021**.

**Ref. item “a”:** acesso aos processos eletrônicos que contenham toda a documentação requisitada nos itens “i” a “iii”, e todas as modificações havidas nos mencionados editais, contratos e termos;

**Ref. item “b”:** detalhamento da estrutura do serviço prestado (a central telefônica e estrutura associada), sua organização, papéis e responsáveis. Similarmente, detalhamento da estrutura interna da ONDH responsável por coordenar o serviço prestado que, segundo o organograma apresentado, seria a Coordenação-Geral de Atendimento à Mulher e sua coordenação subordinada, para as quais também devem ser descritas a forma de organização, papéis e responsáveis;

**Ref. item “c”:** fluxograma seguido pelo atendente ao receber a ligação/mensagem/e-mail para registrar o chamado e encaminhar o caso para as instâncias subsequentes (se for o caso), tanto internas à própria central quanto aos órgãos da rede de proteção e atuação e/ou ao Ministério Público. *E.g.:* pedido de informação, como é processado? Denúncia de violência tentada ou em curso, como é processada? Complementarmente, requiro respostas para as seguintes questões:

- i) de que forma a vítima ou denunciante “acompanha” sua solicitação (meio, mecanismo, canal etc.)?
- ii) como o Ligue 180 encaminha a denúncia à rede de proteção e atuação?
- iii) como é feito o encaminhamento do caso ao Ministério Público?
- iv) quais os passos são seguidos quando não é feita denúncia, mas apenas requerida informação?
- v) em que momento é feita a avaliação do atendimento?

Ao Senhor **FERNANDO CÉSAR PEREIRA FERREIRA**  
Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos  
Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos  
Esplanada dos Ministérios, Bloco A, 9º andar, Zona Cívico Administrativa  
CEP 70.054-906 – Brasília/DF

- vi) o que é e como é realizada a “resposta da rede” ao Serviço?
- vii) como é feito o ‘acompanhamento’ do Ministério Público?

**Ref. item “d”:** remessa dos relatórios de fiscalização mensais que contenham a avaliação da qualidade do serviço prestado, durante todo o período de vigência do contrato atual, ou acesso aos processos SEI que os contenham.

**Ref. item “e”:** esclarecimento sobre aspectos considerados na pesquisa de qualidade do atendimento: quais perguntas são feitas, que dimensões são perquiridas (por exemplo: gentileza do atendente, clareza nas respostas, tempo para atendimento etc.); qual o paradigma que delimita os níveis de qualidade do atendimento. Solicito a descrição da metodologia de avaliação Net Promoter Score e esclarecimento sobre o que seria o Plano de Implantação mencionado na resposta original. Por fim, requeiro a descrição e o comportamento dos indicadores de qualidade do atendimento durante a vigência do contrato atual.

**Ref. item “f”:** indicação dos fundamentos contratuais que obrigam ao treinamento regular das equipes; os requisitos exigidos para esses treinamentos, como áreas de conhecimento imprescindíveis e recomendadas e carga horária mínima. Solicito, ainda, os procedimentos utilizados pela ONDH para verificar a ocorrência dos treinamentos e a qualidade dos cursos oferecidos.

**Ref. item “g”:** descrição das siglas mencionadas na resposta, para que fiquem claros dados como “responsáveis pelo treinamento”, “instituição responsável”, “local do treinamento”, “assunto”. Requeiro a complementação das informações prestadas para que constem treinamentos realizados durante toda execução contratual.

**Ref. item “h”:** envio de, ou disponibilização do acesso a, cópia dos relatórios de avaliação elaborados durante a gestão do contrato atual

**Ref. item “i”:** esclarecimento acerca da existência, no plano estratégico da ONDH, ou plano de ação decorrente de plano estratégico do Ministério, de estratégia de divulgação do serviço. Para efeito de análise das iniciativas noticiadas na resposta, solicito cópia dos acordos de cooperação com o Ministério da Justiça e Segurança Pública, com o Conselho Nacional do Ministério Público e com a Fortlev e Instituto Avon mencionados nela mencionados.

**Ref. item “j”:** nenhuma reiteração necessária.

**Ref. item “k”:** reitero a segunda parte da solicitação, e esclareço que a equipe entende como dado bruto todos os registros colhidos pelo Ligue 180.

**Ref. item “l”:** tendo em vista que a efetividade do Ligue 180 depende da capacidade de o sistema encaminhar seus usuários à rede de atendimento (proteção e atuação), ou prestar informação sobre os equipamentos disponíveis nessa rede; reitero o pedido original e solicito, adicionalmente, as seguintes informações:

- 1) quantidade, por estado da federação, dos seguintes equipamentos/serviços da rede de atendimento:
  - i) Casas da Mulher Brasileira;
  - ii) Centros de Referência de Atendimento à Mulher (CRAMs) ou Centros Especializados de Atendimento à Mulher (CEAMs);
  - iii) Casas Abrigo;
  - iv) Delegacias Especializadas no Atendimento à Mulher (DEAM);
  - v) Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar;

- vi) Promotorias Especializadas e Núcleos de Gênero do Ministério Público;
  - vii) Núcleo de atendimento especializado da Defensoria Pública;
  - viii) Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAs);
  - ix) Outros equipamentos eventualmente não citados que fazem parte da rede de atendimento utilizada pelo Ligue 180.
- 2) descrição do sistema Cube, de sua finalidade, dos dados nele registrados, da periodicidade da atualização de seus dados, de seu mantenedor e da entidade proprietária das informações que armazena;
- 3) descrição do banco de dados SONDHA, de sua finalidade, dos dados nele registrados, da periodicidade da atualização dos dados, de seu mantenedor e da entidade proprietária das informações que armazena.

**Ref. item “m”:** esclarecimento acerca da frequência com que o mapeamento da rede é realizado e o que são “canais de comunicação diretos”. Requeiro informações sobre as dificuldades atuais encontradas no processo de atualização da rede de atendimento à violência contra a mulher e quais seriam as melhorias passíveis de serem implementadas nesse processo.

**Ref. item “n”:** esclarecimento sobre como funciona o processo de atualização da Rede, por exemplo: como a informação chega à Ouvidoria, se existe obrigatoriedade de os órgãos componentes da rede de atendimento informarem a abertura de novos equipamentos ou o fechamento de estruturas existentes.

**Ref. item “o”:** esclarecimento sobre o significado de “dados equivalentes de indicadores”, mencionado na tabela que integrou a resposta original, na coluna “2019” e no rodapé da tabela. Adicionalmente, requeiro esclarecimentos sobre as eventuais dificuldades encontradas na obtenção da informação relativa à resolução das demandas encaminhadas aos órgãos que compõem a rede de atendimento e como poderiam ser minimizadas ou eliminadas.

**Ref. item “p”:** relatórios de monitoramento do ano de 2021 (não só de outubro), todos com um recorte específico para a violência contra a mulher, portanto escoimados de registros de outros públicos atendidos pela Central, haja vista ser o atendimento à mulher vítima de violência o foco da solicitação do Congresso.

**Ref. item “q”:** esclarecimento sobre os objetos dos acordos assinados e os resultados já alcançados com cada um deles, bem assim, acesso aos acordos firmados, por cópia ou acesso a documento SEI.

**Ref. item “r”:** descrição do processo utilizado para verificar a disponibilidade do serviço em suas diversas modalidades de prestação.

**Ref. item “s”:** envio de cópia dos planos de contingência eventualmente existentes, bem assim, esclarecimentos sobre a propriedade da plataforma tecnológica utilizada para a prestação do serviço Ligue 180.

**t)** informar quais licitações precederam e quais contratos estiveram associados à Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180 desde seu lançamento em 25/11/2005? Enviar cópia dos editais e contratos e suas alterações, ou facultar acesso ao processo administrativo respectivo no Sistema Eletrônico de Informações (SEI);

**u)** a Central foi administrada, logo após sua criação em 2005, pela Ouvidoria da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. Durante sua existência, a que órgãos e correspondentes estruturas internas, a exemplo da Secretaria Especial e sua Ouvidoria, respectivamente, a Central esteve vinculada? Por favor, informar o período de vinculação.



A despeito do prazo limite mencionado para o envio dos dados e informações requeridas, solicito que encaminhe as respostas aos requerimentos tão logo disponíveis, com menção à alínea à qual se referem (respostas parciais).

Solicito atenção para as informações complementares contidas no anexo deste ofício, que integram a presente comunicação.

Respeitosamente,

*(assinatura eletrônica)*

**Clayton Lourenço de Oliveira, CGAP, CRMA**

Matrícula 3625-0

Coordenador da equipe de auditoria



## **ANEXO**

Ao apresentar resposta ao TCU, é necessário observar que:

- a) o número do processo e deste ofício devem ser indicados com destaque;
- b) os documentos que venham a ser encaminhados ao Tribunal deverão ser apresentados por cópia ou segunda via, exceto nos casos em que houver determinação legal para apresentação de originais, cabendo ao responsável e/ou interessado manter os originais sob sua guarda, nos termos do art. 4º, § 2º, da Instrução Normativa - TCU 68/2011;
- c) os documentos encaminhados por telegrama, fac-símile ou meio eletrônico deverão ser remetidos no prazo de até cinco dias contados da data do seu recebimento pelo Tribunal, sob pena de as peças não substituídas serem desconsideradas, conforme previsto no art. 9º, inciso III, da Resolução-TCU 170/2004;
- d) a informação classificada na origem com grau de restrição de acesso deverá vir acompanhada dos seguintes elementos, consoante a Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011), caso contrário a informação será tratada como pública pelo Tribunal, nos termos do art. 14, §§ 1º e 3º, da Resolução-TCU 254/2013:
  - i. grau de confidencialidade (público, reservado, secreto, ultrassecreto, pessoal ou sigiloso);
  - ii. grupo de pessoas que pode acessar a informação;
  - iii. assunto sobre o qual versa a informação;
  - iv. justificativa e fundamento legal da classificação;
  - v. data de término da restrição de acesso ou evento que defina o termo final alternativo;
  - vi. responsável pela classificação.



## APÊNDICE

### Requerimento “a”:

- a) *cópia dos processos administrativos, ou acesso SEI, relativos:*
- i) *às licitações para seleção de fornecedor do Ligue 180 do contrato atual e do que o antecedeu, incluindo termos de referência que balizaram ambos os certames;*
  - ii) *ao contrato atual do Ligue 180 e ao anterior, incluindo termos aditivos porventura firmados em ambos;*
  - iii) *ao termo de execução descentralizada (processo SEI 00135.209953/2020-68) firmado com a UFMG para a realização de projeto pesquisa e desenvolvimento de plataforma que potencialize o atendimento realizado pela Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos (ONDH) nos canais Disque 100, Ligue 180 e do Direitos Humanos Brasil (canais digitais), tendo como objeto a revisão, proposição e implantação de formulários de atendimento e de avaliação de riscos de vida da vítima no registro de denúncias e adequação dos fluxos de encaminhamento e acompanhamento das manifestações registradas;*

Resposta: não houve resposta.

Análise: a remessa dos documentos, ou a liberação do acesso ao processo administrativo eletrônico correspondente seriam medidas simples que atenderiam ao solicitado.

Encaminhamento: solicitar acesso aos processos eletrônicos que contenham toda a documentação requisitada nos itens “i” a “iii”, e todas as modificações havidas nos mencionados editais, contratos e termos, e respectivos atos/pareceres que as ampararam.

### Requerimento “b”:

- b) *descrição da estrutura de coordenação do Ligue 180 na ONDH e da Central de Atendimento do Ligue 180, com identificação de papéis e responsáveis;*

Resposta: foi encaminhado o organograma da ONDH e sintetizada a história da Central de Atendimento à Mulher, incluindo suas vinculações institucionais.

Análise: não foram esclarecidos os papéis desempenhados e respectivos responsáveis no âmbito da coordenação do Ligue 180 e da central de atendimento (quem é quem), tampouco descrita a organização interna de ambas.

Encaminhamento: solicitar detalhamento da estrutura do serviço prestado (a central telefônica e estrutura associada), sua organização, papéis e responsáveis. Similarmente, detalhamento da estrutura interna da ONDH responsável por coordenar o serviço prestado que, segundo o organograma apresentado, seria a Coordenação-Geral de Atendimento à Mulher e sua coordenação subordinada, para as quais também devem ser descritas a forma de organização, papéis e responsáveis.

### Requerimento “c”:

- c) *descrição (fluxograma) da sistemática de atendimento*

Resposta:

Foram informados os canais de atendimento disponíveis no contrato atual e apresentado fluxo simplificado de atendimento.

Análise: talvez não tenha ficado claro que se pretendia obter a “descrição” da sistemática de atendimento, incluindo o esclarecimento dos passos nele indicados. Pretendia-se obter o

guia/mapa/“fluxograma” seguido pelo atendente desde o recebimento da ligação até seu registro e encaminhamento com as seguintes informações:

- viii) de que forma a vítima ou denunciante ‘acompanha’ sua solicitação (meio, mecanismo, canal etc.)?
- ix) como o Ligue 180 encaminha a denúncia à rede de proteção e atuação?
- x) como é feito o encaminhamento do caso ao Ministério Público?
- xi) quais os passos são seguidos quando não é feita denúncia, mas apenas requerida informação?
- xii) em que momento é feita a avaliação do atendimento?
- xiii) o que é e como é realizada a ‘resposta da rede ao Serviço’?
- xiv) como é feito o ‘acompanhamento’ do Ministério Público?

Encaminhamento: solicitar o fluxograma seguido pelo atendente ao receber a ligação/mensagem/e-mail para registrar o chamado e encaminhar o caso para as instâncias subsequentes (se for o caso), tanto internas à própria central quanto aos órgãos da rede de proteção e atuação e/ou ao Ministério Público. E.g.: pedido de informação, como é processado? Denúncia de violência tentada ou em curso, como é processada? Complementarmente, solicitar respostas aos quesitos do item precedente (análise).

#### Requerimento “d”:

*d) quais são os indicadores de qualidade da prestação do serviço de atendimento, e.g.: tempo de espera, tempo de atendimento, registro correto da demanda, encaminhamento adequado à rede etc.? Qual o comportamento desses indicadores no contrato atual?*

Resposta: foi informado que o termo de referência do edital da licitação conteria mecanismo próprio que definiria, “em bases compreensíveis, tangíveis, objetivamente observáveis e comprováveis, os níveis esperados de qualidade da prestação do serviço ...”; e que teriam sido definidos vinte indicadores de nível de serviço verificados mensalmente em relatórios de fiscalização. Foi encaminhado mapa com registro do comportamento de dezenove indicadores

Análise: a resposta enviada não esclarece o mecanismo que definiria, com as características listadas, os níveis esperados de serviço; e não explica o significado dos indicadores, o que inviabiliza a apreciação da qualidade do serviço prestado. O documento que complementaria a resposta (termo de referência da licitação), embora solicitado no item “a” do ofício de requisição, não foi encaminhado.

Encaminhamento: solicitar a remessa dos relatórios de fiscalização mensais que contenham a avaliação da qualidade do serviço prestado, durante todo o período do contrato atual, ou acesso ao processo SEI que os contenha.

#### Requerimento “e”:

*e) são conduzidas pesquisas com usuários sobre a qualidade do atendimento? De que forma são realizadas, quais os parâmetros avaliados e quais os resultados obtidos nos últimos na vigência do contrato atual?*

Resposta: foi informado que o contrato contemplaria avaliação da qualidade do serviço por meio de pesquisa junto aos usuários, conforme definido no Controle e Fiscalização da Execução, item 15.3.4, sendo adotada a metodologia Net Promoter Score (NPS), definida no Plano de Implantação. Foi enviado o comportamento de dois parâmetros relativo à pesquisa de satisfação para o mês de setembro de 2021

Análise: apenas a pergunta inicial foi respondida, ou seja, é possível concluir que são feitas pesquisas sobre a qualidade do atendimento. As perguntas subsequentes não foram respondidas de forma clara, porque remetem a condições fixadas no contrato, que não foi enviado, apesar de requerido. Menciona-se metodologia que não foi explicada (Net Promoter Scor), que estaria definida em plano de implantação que não foi encaminhado. Além disso, não há reporte dos resultados obtidos durante a vigência do contrato atual, muito embora essa resposta esteja prejudicada por falha na redação do ofício. Uma das planilhas enviadas, que poderia ser útil para a questão (“consolidado por questões”), não contém dados.

Encaminhamento: solicitar esclarecimento sobre aspectos considerados na pesquisa de qualidade do atendimento: quais perguntas são feitas, que dimensões são perquiridas (e.g.: gentileza do atendente, clareza nas respostas, tempo para atendimento etc.); qual o paradigma que delimita os níveis de qualidade do atendimento etc. Solicitar a descrição da metodologia de avaliação Net Promoter Scor e esclarecimento sobre o que seria o Plano de Implantação. Solicitar a descrição e o comportamento dos indicadores de qualidade do atendimento durante a vigência do contrato atual.

#### **Requerimento “f”:**

*f) os (as) atendentes do Ligue 180 são treinados (as) regularmente? Quais as áreas de conhecimento são abrangidas nesses treinamentos? De que forma esses eventos são conduzidos (treinamento online, presencial, treinamento em trabalho etc.)? Quais os requisitos mínimos de treinamento (frequência, área de conhecimento, obrigatoriedade da participação etc.) e como é feita a verificação de sua ocorrência?*

Resposta: O treinamento dos atendentes de maneira regular é obrigação prevista da Contratada, de acordo com item 5.3 do Termo de Referência, sendo incluídas atividades associadas ao treinamento no Plano de Implantação. A Contratada entrega mensalmente o cronograma instrucional e a lista de presença dos treinamentos realizados naquele período, evidenciando o cumprimento da obrigação inscrita nos termos do contrato. Foi mencionada a remessa de anexo com o cronograma de treinamentos realizado no mês de setembro de 2021.

Análise: parte da resposta, acerca da regularidade do treinamento, estaria contida no termo de referência da licitação, que não foi enviado. Não houve esclarecimento específico sobre as áreas de conhecimento abrangidas nos treinamentos, apenas exemplo do que teria sido o assunto de módulos ministrados entre agosto e setembro de 2021. Não ficou claro a forma com que os eventos são conduzidos, havendo apenas menção, no exemplo encaminhado, de “central de atendimento” e “ISBET”: essas referências não deixam claro se o treinamento é presencial ou remoto. Nada foi esclarecido sobre os requisitos mínimos para os treinamentos, como a frequência exigida, as áreas de conhecimento que devem ser abrangidas, a obrigatoriedade de participação. Tampouco foi indicado o modo pelo qual a ONDH confirma a ocorrência desses treinamentos.

Encaminhamento: solicitar, em complemento às observações do item anterior, a indicação dos fundamentos contratuais que obrigam ao treinamento regular das equipes; os requisitos exigidos para esses treinamentos, como áreas de conhecimento imprescindíveis e tópicos recomendados, carga horária mínima; procedimentos utilizados pela ONDH para verificar a ocorrência dos treinamentos e a qualidade dos cursos oferecidos.

#### **Requerimento “g”:**

*g) descrição dos eventos de treinamento e qualificação dos atendentes, incluindo datas, participantes e local do evento durante a vigência do contrato atual;*

Resposta: Os eventos de treinamento realizados no transcorrer da vigência contratual estão anexos aos documentos de fiscalização mensal da execução contratual.

Análise: a solicitação era para descrição dos eventos de treinamento e qualificação dos atendentes conduzidos durante a vigência contratual. Apenas dados sobre treinamentos havidos entre agosto e

setembro de 2021 foram encaminhados (peça 28). E mesmo nesses casos, há uso de siglas não explicadas (responsáveis pelo treinamento, instituição responsável, local do treinamento, assunto etc.); carência de informação sobre os efetivos treinados; ausência da descrição da qualificação dos atendentes (e.g.: nível de escolaridade, área de formação etc.).

Encaminhamento: solicitar a descrição das siglas mencionadas na resposta, para que fiquem claros dados como “responsáveis pelo treinamento”, “instituição responsável”, “local do treinamento”, “assunto”. Requerer a complementação das informações para que constem treinamentos realizados durante toda execução contratual.

#### **Requerimento “h”:**

*h) são elaborados relatórios de desempenho do serviço para avaliar o atendimento de requisitos contratuais?*

Resposta: a equipe de gestão e fiscalização do Contrato elaboram mensalmente relatório de avaliação do cumprimento dos requisitos contratuais dentro do processo de fiscalização da execução (00135.206736/2020-16), eventualmente apontando demandas de ajustes ou aplicação de glosas e penalidades.

Análise: a resposta foi objetiva.

Encaminhamento: solicitar o envio dos, ou disponibilização do acesso aos, relatórios de avaliação elaborados durante a gestão do contrato atual.

#### **Requerimento “i”:**

*i) existe política de divulgação do Ligue 180? Como é implementada?*

Resposta: O Ministério realiza ampla divulgação do Ligue 180 em suas campanhas publicitárias(<https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/campanha-do-governo-liga-isolamento-a-violencia-domestica/>). Foram realizados acordos de cooperação com outros órgãos públicos, como Ministério da Justiça e Segurança Pública (<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2019-03/ligue-180-recebeu-178-mil-denuncias-nos-dois-meses-de-2019>) e Conselho Nacional do Ministério Público(<https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/13580-cnmp-e-ministerio-da-mulher-da-familia-e-dos-direitos-humanos-celebram-acordo-de-cooperacao-tecnica>), e com empresas e instituições, como Fortlev e Instituto Avon (<https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2019/dezembro/ministerio-avon-e-fortlev-assinam-acordo-de-cooperacao-para-enfrentar-a-violencia-contr-a-mulher>), com objetivo de divulgação dos canais de atendimento e cooperação para proteção da mulher e prevenção à violência doméstica e familiar.

Análise: a resposta não esclarece se há protocolos fixados, ou estratégia no âmbito da ONDH, para a divulgação do Ligue 180, ainda que exemplifique ações adotadas para alcançar esse objetivo.

Encaminhamento: solicitar esclarecimento acerca da existência, no plano estratégico da ONDH, ou plano de ação decorrente de plano estratégico do Ministério, de estratégia de divulgação do serviço. Para efeito de análise das iniciativas, solicitar cópia dos acordos de cooperação com o Ministério da Justiça e Segurança Pública, com o Conselho Nacional do Ministério Público e com a Fortlev e Instituto Avon, mencionados na resposta.

#### **Requerimento “j”:**

*j) os meios de acesso ao serviço são gratuitos? Há canais de comunicação hábeis a permitir o contato por portadores de necessidades especiais?*

Resposta: o acesso aos serviços é gratuito e ininterrupto em todos os canais de comunicação disponíveis. A gratuidade para as chamadas telefônicas está prevista no art. 9 da Resolução n 357/2004 da ANATEL.

O contrato anterior continha previsão de atendimento acessível apenas por TDD (Telefone para Surdos). A atual contratação incluiu previsão de atendimento acessível a pessoas surdas por meio de vídeo chamada no idioma de Libras (Lei n 10.436/2002). O aplicativo e site da ONDH atendente [sic] aos requisitos da eMAG definidos no âmbito do Governo Federal.

Análise: em razão do não envio dos termos dos contratos, requeridos no item “a” do ofício de requisição, não é possível aquilatar as informações prestadas e verificar os termos em que o acesso de portadores de necessidades especiais ao Ligue 180 deve ser provido pela prestadora do serviço.

Encaminhamento: não há necessidade de reiteração do item, já que os elementos faltantes, contidos no item “a” do Ofício 1-177 deverão ser reiterados.

#### **Requerimento “k”:**

*k) os dados registrados na Central de Atendimento do Ligue 180 são de acesso público? Apenas dados tratados são disponibilizados ao público ou é possível o acesso aos dados brutos?*

Resposta: Os registros de denúncias recebidos na Central de Atendimento da ONDH estão disponíveis ao público em dados agregados pelo site <https://www.gov.br/mdh/pt-br/ondh>. Existem disponíveis diversas formas de acesso, por painel interativo de dados ou por tabelas a serem baixadas.

Análise: a segunda parte da questão não foi respondida: se apenas dados tratados estariam disponíveis ao público ou se seria possível acesso aos dados brutos a todos os cidadãos.

Encaminhamento: reiterar a segunda parte do questionamento e esclarecer que se entende por dados brutos todos os registros colhidos pelo Ligue 180.

#### **Requerimento “l”:**

*l) cópia do documento que contenha o mapeamento da rede de atendimento à mulher vítima de violência, com dados sobre a localização e os serviços disponibilizados, ou acesso ao banco de dados e/ou sistema que contenha esses dados;*

Resposta: os dados existentes da Rede de Atendimento à Mulher se encontram no sistema CUBE, utilizado para registro, tratamento e acompanhamento das demandas, sendo inicialmente importados da base de dados do SONDHA, sistema informático utilizado até 2019, e passando por remoção de unidades duplicadas ou sem dados.

Análise: nada foi informado sobre os equipamentos e locais da rede de atendimento que o Ligue 180 utiliza atualmente. Não foi fornecida cópia do documento que contém os dados de cadastro da rede de atendimento, tampouco acesso à sistema que eventualmente armazene essas informações.

Na resposta, é citado que os dados sobre a rede de atendimento estão no sistema Cube, entretanto, nada é explicado sobre o que é este sistema tampouco como ele é acessado.

Embora utilizada como referência para a resposta, não foi esclarecido do que se trata a base de dados do SONDHA, sua entidade mantenedora, dados nela registrado, entre outras informações de contextualização.

O acesso solicitado pelo TCU ao cadastro da rede de atendimento utilizada pelo Ligue 180 não foi fornecido.

Encaminhamento: tendo em vista que a efetividade do Ligue 180 depende da capacidade de o sistema encaminhar seus usuários à rede de atendimento (proteção e atuação), ou prestar informação sobre os equipamentos disponíveis nessa rede; reiterar o pedido e solicitar, adicionalmente, as seguintes informações:

a) quantidade, por estado, dos seguintes equipamentos/serviços da rede de atendimento:



- m) Casas da Mulher Brasileira;
  - n) Centros de Referência de Atendimento à Mulher (CRAMs) ou Centros Especializados de Atendimento à Mulher (CEAMs);
  - o) Casas Abrigo;
  - p) Delegacias Especializadas no Atendimento à Mulher (DEAM);
  - q) Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar;
  - r) Promotorias Especializadas e Núcleos de Gênero do Ministério Público;
  - s) Núcleo de atendimento especializado da Defensoria Pública;
  - t) Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAs);
  - u) Outros equipamentos eventualmente não citados que fazem parte da rede de atendimento utilizada pelo Ligue 180.
- b) descrição do sistema Cube, de sua finalidade, dos dados nele registrados, da periodicidade da atualização dos dados, de seu mantenedor e da entidade proprietária das informações que armazena.
- c) descrição do banco de dados SONDHA, de sua finalidade, dos dados nele registrados, da periodicidade da atualização dos dados, de seu mantenedor e da entidade proprietária das informações que armazena.

#### **Requerimento “m”:**

*m) descrição da sistemática adotada para manter atualizada as informações da rede de atendimento, incluindo os responsáveis pela atualização, e a frequência com que o procedimento é adotado;*

Resposta: o Termo de Referência contém previsão para serviços ativos pela Central de Atendimento de atualização cadastral e pesquisa qualitativa junto aos órgãos da rede de atendimento, sendo iniciado amplo recadastramento a partir de julho de 2021 e com previsão de sistemática anual de atualização cadastral ativa, mantendo canais de comunicação diretos junto à rede de atendimento para atualização receptiva a qualquer tempo.

Análise: na resposta, não é informada a frequência com que o procedimento de atualização dos dados da rede de atendimento é feita. Também não resta claro o que são “canais de comunicação diretos” estabelecidos com a rede para efeito da atualização dos recursos disponíveis.

Encaminhamento: reiterar o pedido por completo e enfatizar a necessidade de que sejam esclarecidos a frequência com que o mapeamento da rede é realizado e o que são “canais de comunicação diretos”. Solicitar informações sobre as dificuldades atuais encontradas no processo de atualização da rede de atendimento à violência contra a mulher e quais seriam as melhorias passíveis de serem implementadas nesse processo.

#### **Requerimento “n”:**

*n) os órgãos parceiros que participam da rede de atendimento informam quando da abertura de novas unidades de atendimento especializado à mulher no país? Quais informações são repassadas e por qual meio?*

Resposta: os órgãos da rede de atendimento podem fazer contato a qualquer tempo com a Central de Atendimento para atualização cadastral, dispondo dos meios de ligação telefônica no próprio 180, utilizando opção oculta para transferência aos atendentes especialistas da rede, ou por correspondência eletrônica e, em fase final para lançamento em dezembro de 2021, o canal por número de WhatsApp exclusivo da rede.



Análise: embora não tenham sido informadas a natureza das informações repassadas, é presumível que se refiram aos serviços disponíveis na nova unidade, sua capacidade de atendimento e demais dados úteis para utilização pelo Ligue 180.

Encaminhamento: solicitar esclarecimento sobre como funciona o processo de atualização da Rede, como por exemplo: como a informação chega à Ouvidoria; se existe obrigatoriedade de os órgãos componentes da rede de atendimento informarem a abertura de novos equipamentos ou o fechamento de equipamentos existentes.

**Requerimento “o”:**

*o) existe algum indicador que mede a resolutividade das demandas encaminhadas aos órgãos parceiros da rede de atendimento? Em caso positivo, qual é o indicador e como é medido? Quais os resultados alcançados nos últimos 2 anos?*

Resposta:

A ONDH analisa a efetividade do fluxo de atendimento ao cidadão em 3 indicadores, descritos no Plano Plurianual, sendo percentual de atendimentos no parâmetro de qualidade, percentual de encaminhamentos realizados e percentual de respostas remetidas pelos órgãos da rede [foram enviados dados sobre o comportamento desses indicadores nos três últimos anos]. Na tabela fornecida com dados sobre os indicadores, há referência, no ano de 2019, a “dados equivalentes de indicadores”, sem esclarecimento sobre o significado da observação.

Análise: não foi esclarecido se existe indicador que meça a resolutividade das demandas encaminhadas aos órgãos parceiros, ou seja, providência subsequentes por estes adotadas; tampouco como seria feita essa verificação; e quais os resultados desse indicador nos dois últimos anos. Nenhum dos indicadores apontados retrata índice de resolutividade das demandas

Encaminhamento: reiterar o questionamento original e solicitar esclarecimento sobre o significado de “dados equivalentes de indicadores”, mencionados na tabela que integrou a resposta original, na coluna “2019” e no rodapé da tabela. Adicionalmente, solicitar esclarecimentos sobre as eventuais dificuldades encontradas na obtenção da informação relativa à resolução das demandas encaminhadas aos órgãos que compõem a rede de atendimento.

**Requerimento “p”:**

*p) cópia dos relatórios de monitoramento de resolutividade elaborados 30 e 60 dias após o encaminhamento da demanda colhida junto ao Ligue 180 aos órgãos parceiros da rede de atendimento;*

Resposta: as ações de monitoramento são acompanhadas no sistema informático, permanecendo em monitoramento ativo enquanto não há registro de resposta do órgão encaminhado. Segue relatório de monitoramento do mês de outubro de 2021 ().

Análise: não foi esclarecido qual o “sistema informático” utilizado para monitoramento das demandas do Ligue 180. O documento encaminhado lista diversos tipos de violação, sem um recorte específico para a violência contra a mulher. Há dois protocolos para o mesmo registro. Não é possível divisar o significado das colunas “violação” e “avaliação”, que contêm os mesmos dados. Não é possível interpretar o significado das colunas “UF-órgão”, “Município-órgão”, “órgão responsável” e “tipo da resposta. A coluna “UF-órgão” contém registro em nada correlacionado com unidade da federação. Há numerosas células sem registro de quaisquer dados. Não foi esclarecido se o ‘monitoramento ativo’ é mantido indefinidamente, quando não há registro de resposta do órgão.

Encaminhamento: reiterar o pedido, solicitando os relatórios de monitoramento do ano de 2021 (não só de outubro), todos com um recorte específico para a violência contra a mulher, portanto excluídos de registros de outros públicos atendidos pela Central, haja vista ser esse o foco da solicitação do Congresso.

## Requerimento “q”

*q) existe algum acordo de cooperação firmado com os órgãos parceiros da rede para a comunicação à ONDH sobre a resolução da demanda encaminhada pelo Ligue 180? Em caso positivo, quais seriam esses acordos (enviar cópia dos acordos firmados) e quais os resultados alcançados com esses acordos (resultados por acordo)?*

**Resposta:** há diversos acordos firmados com órgãos federais, estaduais e municipais com objetivo de aprimorar a efetividade do fluxo de atendimento: registro, encaminhamento e monitoramento. Segue o anexo resumo de controle de tramitação () Atualmente se encontram assinados 15 acordos e outros 9 em tramitação, com outro volume grande de negociações em andamento

**Análise:** não foram encaminhadas as cópias dos acordos assinados nem informados os resultados alcançados com as colaborações firmadas. A listagem dos acordos encaminhada não esclarece, devidamente, qual o objeto de cada acordo. Por exemplo, os acordos que possuem como objeto “fluxo de encaminhamento”, não têm, na resposta, a descrição de quais seriam os serviços/atividades associados a esse objeto.

**Encaminhamento:** reiterar o pedido, solicitando esclarecimento sobre os objetos dos acordos assinados e os resultados já alcançados em cada um destes acordos, bem assim, acesso aos acordos firmados, por cópia ou documento SEI.

## Requerimento “r”

*r) houve interrupções no Ligue 180 nos dois contratos mais recentes? Há sistemática estabelecida para verificar a disponibilidade do serviço nas suas diversas modalidades de prestação (atendimento telefônico, por libras, por rede social etc.)?*

**Resposta:** no transcorrer da atual vigência contratual ocorrem eventos pontuais de indisponibilidade causados pela fornecedora do serviço de telecomunicações, sendo todos os eventos recuperados em curto intervalo de tempo com baixíssimo impacto na prestação dos serviços. As últimas ocorrências reportadas foram em 9 de setembro de 2021 com oscilações no recebimento de ligações, sem interrupções, e a última de interrupção completa foi em 15 de junho de 2020 com indisponibilidade de cerca de 30 minutos.

**Análise:** a resposta não permite discernir a quantidade de interrupções e tempo de indisponibilidade [“eventos pontuais... curto intervalo de tempo...”]. Como o contrato vigente, presume-se (não foi enviada cópia do contrato, como requerido na questão “a” da requisição), dispõe de mais canais de comunicação, a interrupção da rede telefônica (“...recebimento de ligações...”) pode não impactar outras modalidades de atendimento. Mais importante ainda, não foi apresentado esclarecimento sobre controle da disponibilidade do serviço, ou seja, processo pelo qual é verificada a disponibilidade do serviço em suas diversas modalidades de prestação.

**Encaminhamento:** reiterar o pedido e solicitar, em especial, descrição do processo utilizado para verificar a disponibilidade do serviço em suas diversas modalidades de prestação.

## Requerimento “s”

*s) há plano de contingência para tratar falhas no serviço? Existe plano formal para transferência do serviço entre contratadas distintas? Há cláusulas contratuais que estabeleçam obrigações da atual prestadora com respeito à continuidade do serviço na transferência futura para nova prestadora? Houve interrupção do serviço, ou degradação temporária de seus recursos, quando da transferência entre contratadas no início da vigência contratual atual? A plataforma de tecnologia da informação que possibilita o funcionamento da Central de Atendimento é de propriedade da prestadora ou da ONDH?*



Resposta: não foi enviada qualquer resposta.

Análise: em se tratando de serviço de utilidade pública, sua interrupção é extremamente danosa para o público usuário. Embora controles devam existir para garantir sua disponibilidade durante operação normal, estratégia específica para transferência de prestadora precisa existir para assegurar a continuidade da prestação durante as inequívocas e inafastáveis renovações contratuais. Na pergunta, foi requerida informação acerca da existência de planos de contingência para garantir a continuidade da prestação: durante falhas do serviço e na transferência de serviço em razão de novação contratual. Foi perquirida a eventual existência de cláusulas contratuais com obrigações fixadas à atual prestadora quando da transferência da titularidade do serviço e a incidência de interrupção ou degradação do serviço durante mudança de fornecedora. E por fim, questionada a propriedade da plataforma tecnológica utilizada para prestar o serviço. Nada disso foi respondido.

Encaminhamento: reiterar questionamento e solicitar que sejam enviadas cópias dos planos de contingência eventualmente existentes, bem assim, esclarecimentos sobre a propriedade da plataforma tecnológica utilizada para a prestação do serviço Ligue 180.

## ACÓRDÃO Nº 2766/2019 – TCU – Plenário

1. Processo TC 005.335/2018-3
2. Grupo II – Classe V – Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Unidades: Ministério da Educação, Ministério da Justiça (extinto), Ministério da Saúde, Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos (extinto), Ministério do Trabalho e Secretaria de Governo da Presidência da República.
5. Relatora: ministra Ana Arraes.
- 5.1. Revisor: ministro-substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Previdência e da Assistência Social - SecexPrevidência.
8. Representação legal: não há.

## 9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este Relatório de Auditoria Operacional para avaliar a preparação do governo federal brasileiro no sentido de implementar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) no Brasil, especificamente o objetivo 5: alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora, e com fundamento no art. 1º, inciso II, da Lei 8.443/1992, em:

9.1. remeter cópia deste acórdão, acompanhada de cópia do relatório e do voto que o fundamentam, à Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres, ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, ao Comitê-Executivo da Rede Brasil Mulher, à Secretaria de Governo da Presidência da República, à Casa Civil da Presidência da República, à Comissão Nacional para o ODS, ao Ministério da Economia, ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e também aos presidentes da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados e da Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal;

9.2. arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 45/2019 – Plenário.
11. Data da Sessão: 20/11/2019 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2766-45/19-P.
13. Especificação do quórum:
  - 13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro e Ana Arraes (Relatora).
  - 13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti (Revisor) e Marcos Bemquerer Costa.
  - 13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
JOSÉ MUCIO MONTEIRO  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
ANA ARRAES  
Relatora

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA  
Procuradora-Geral

## VOTO

Cuidam os autos de relatório de auditoria operacional para avaliar a preparação do governo federal brasileiro para implementar o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS 5) da Agenda 2030 das Nações Unidas (ONU), relacionando-o aos demais objetivos da agenda concernentes ao alcance da igualdade de gênero e empoderamento de mulheres e meninas, adentrando a política pública, que concorrem com as metas estabelecidas naquela agenda.

2. O seguinte trecho do relatório de auditoria a cargo da Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social - SecexPrevidência retratou o histórico desta fiscalização, *in verbis*:

“2. Esta auditoria integra o ‘Programa Auditando os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável’, da Iniciativa para o Desenvolvimento da INTOSAI (Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores), e representa parte da estratégia relacionada às questões de gênero da Comissão de Participação Cidadã da OLACEFS - Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades de Fiscalização Superiores. A importância de acabar com todas as formas de discriminação contra as mulheres e meninas é essencial, segundo o Programa das Nações Unidas (PNUD), para acelerar o desenvolvimento sustentável, além de ser um direito humano básico. É comprovado que o empoderamento de mulheres e meninas possui um efeito multiplicador e ajuda a promover o crescimento econômico e o desenvolvimento em nível mundial.

3. De igual maneira, a Organização das Nações Unidas (ONU) afirma que a igualdade entre os gêneros é base necessária para conseguir um mundo pacífico, próspero e sustentável. Conquanto tenham ocorrido avanços em nível mundial em relação à igualdade de gêneros, graças aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), as mulheres e as meninas ainda sofrem discriminação e violência, por isso é primordial o cumprimento do objetivo de igualdade de gênero (ODS 5) presente na Agenda 2030.

4. Entre os trabalhos sobre o tema de gênero desenvolvidos no âmbito do TCU, o Acórdão 403/2013–Plenário apreciou o relatório de auditoria operacional que teve por objetivo avaliar as ações de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres, mais especificamente se os mecanismos previstos na Lei 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha) funcionam adequadamente e que restrições podem ser observadas em relação às ações de atenção integrada e qualificada prestadas às mulheres vítimas de violência.

5. No que se refere à Agenda 2030, alguns trabalhos podem ser destacados. Inicialmente, esta unidade técnica desenvolveu auditoria de desempenho cujo objetivo foi avaliar a preparação do governo brasileiro para implementar e monitorar o ODS 1 (erradicação da pobreza), o ODS 2 (fome zero e agricultura sustentável) e o ODS 5 (igualdade de gênero), resultando no Acórdão 298/2017-Plenário.

6. Outro trabalho de destaque foi a auditoria operacional piloto que avaliou a preparação do governo brasileiro para a implementação do ODS, com análise do processo de institucionalização do ODS, mecanismos de governança relativos à estratégia e à supervisão da atuação governamental e à coordenação das políticas brasileiras relacionadas à Meta 2.4 da Agenda ODS, que trata de sistemas sustentáveis de produção de alimentos e práticas agrícolas resilientes (Acórdão 1.968/2017-Plenário).

7. Ante os resultados da mencionada auditoria piloto, desenvolveu-se a auditoria coordenada com as Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) Latino-Americanas, a fim de avaliar a preparação dos respectivos governos nacionais para a aplicação da Agenda 2030 e da Meta 2.4. Especificamente em relação à referida meta, foi analisada de maneira mais pormenorizada a governança das desonerações tributárias concedidas a agrotóxicos no Brasil (Acórdão 709/2018-Plenário).

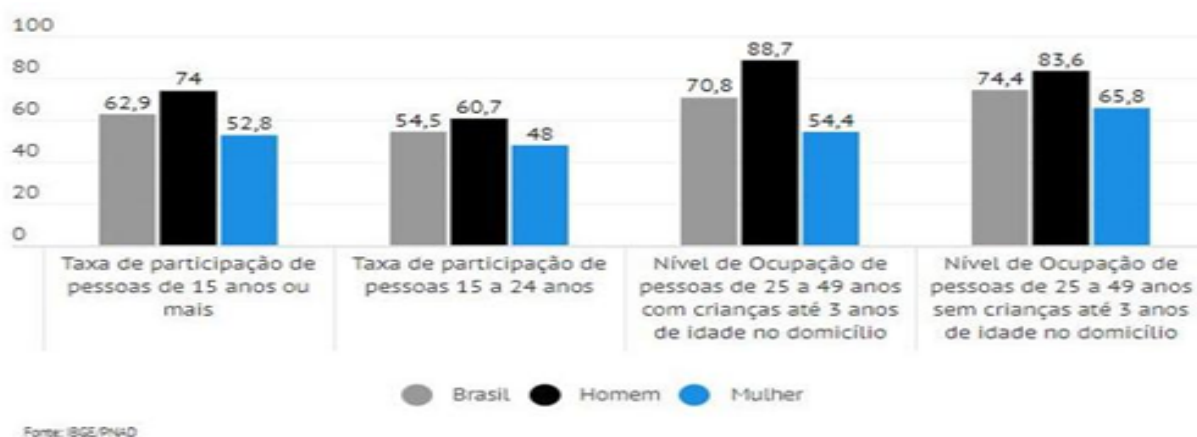
8. Este trabalho de auditoria operacional averiguou, no horizonte de janeiro a junho de 2018, o grau de preparação do governo brasileiro para implementar o ODS 5, em relação a três dimensões (A, B, C) que foram desmembradas, conforme detalhamento a seguir.”

3. As citadas dimensões são as seguintes: a) adaptação da Agenda 2030: quais ações o governo realizou para adaptar o ODS 5 da Agenda 2030 ao contexto nacional?; b) meios de implementação: o governo identificou e garantiu os recursos e capacidades (meios de implementação) necessários para levar a cabo o ODS 5, no marco da Agenda 2030?; e c) acompanhamento, exame e apresentação de relatórios: o governo estabeleceu mecanismos para acompanhar, examinar e apresentar relatórios sobre o progresso na implementação do ODS 5, no marco da Agenda 2030?

4. Importante ressaltar que o tema tratado nestes autos assume grande complexidade e transversalidade.
5. As mencionadas desigualdades foram assim retratadas pela unidade técnica:

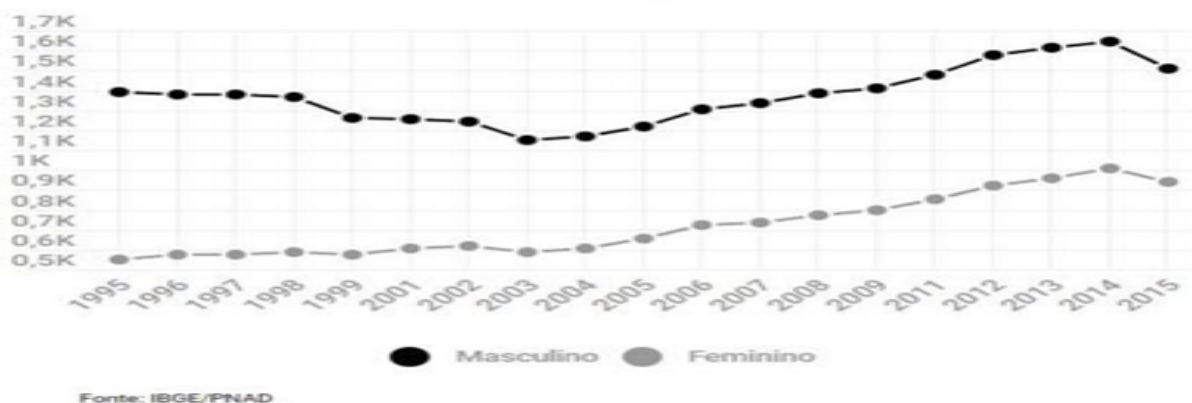
“27. A diferença das taxas de participação no mercado de trabalho entre gêneros, no Brasil, segue o padrão internacional, sendo que a taxa de participação depende, entre outros aspectos, de fatores culturais e educacionais de difícil mutabilidade temporal. A presença de crianças de até três anos no domicílio determina uma diferença acentuada de participação no mercado de trabalho, dado que apenas 30% das crianças frequentam creches ou escolas.

Figura 1 – Participação no Mercado de Trabalho



28. O indicador de desigualdade de gênero no mercado de trabalho, a brecha salarial no Brasil segue a tendência mundial, constata-se que a diferença salarial vem se mantendo constante nos últimos anos pesquisados, conforme o gráfico abaixo:

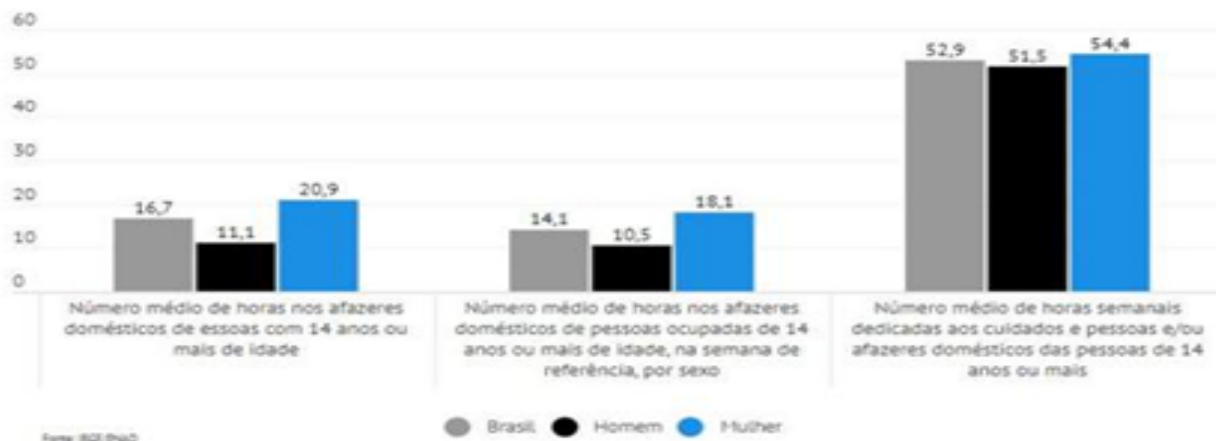
Figura 2 – Rendimento Médio Mensal



29. Outrossim, as mulheres possuem jornada de trabalho não remunerado superior à dos homens. Essa carga extra de trabalho doméstico aumenta a desvantagem competitiva, considerando importantes políticas públicas como de serviços de creche e licença parental com vistas a dividir o cuidado entre homens e mulheres.

Figura 3 – Trabalho Doméstico Não Remunerado





6. A essa vertente, da participação das mulheres no mercado de trabalho, soma-se outra, que diz respeito à relação entre mercado de trabalho e violência contra as mulheres, tratada no relatório de auditoria que avaliou as ações de prevenção e estruturação de serviços especializados de atendimento às mulheres em situação de violência doméstica (TC 012.099/2011-2), com ênfase na implementação da Lei 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha).

7. Essa auditoria enfatizou a ideia de que a violência representa um ciclo, sendo que a dependência econômica contribui para o aumento de sua duração. A limitação da possibilidade de saída ou quebra desse ciclo foi aferida pelo trabalho, com medição da relação de dependência econômica em relação ao marido.

8. Ressalto que a implementação das políticas públicas de gênero impactará nas metas e nos indicadores previstos na Agenda 2030 referentes ao tema. Por esse motivo, especial atenção foi dada à avaliação da gestão e da governança do órgão federal responsável pela política de gênero: a Secretaria Nacional de Política para as Mulheres (SNPM).

9. A SNPM, assim como outras unidades governamentais, vem sofrendo há anos redução de recursos financeiros e humanos e de força política para desempenhar seu precípuo objetivo, qual seja, “promover a igualdade entre homens e mulheres e combater todas as formas de preconceito e discriminação herdadas de uma sociedade patriarcal e excludente”.

10. A secretaria foi criada em 2003, vinculada à Presidência da República, sendo que, desde então, sofreu as seguintes alterações:

Figura 4 – Secretaria Nacional de Política para as Mulheres (histórico)



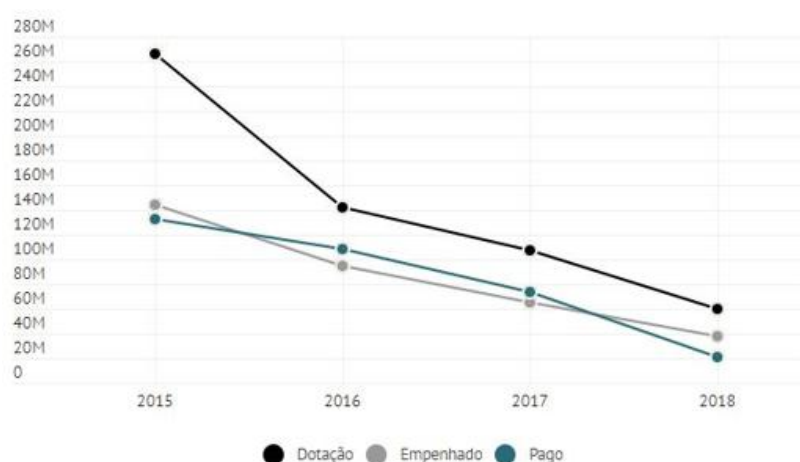
11. Ademais, desde 2015, início da vigência da Agenda 2030, seguidas mudanças, decorrentes de fatores econômicos e da falta de priorização do governo federal na temática, implicaram redução de 80% da dotação orçamentária do órgão e de 42,3% do quadro de pessoal, conforme demonstrado abaixo:

Tabela 1 – Redução na Execução Orçamentária da SNPM - 2013 a 2018

Exercício	Dotação (R\$)	Variação em relação a 2015 (%)	Empenhado (R\$)	Pago (R\$)
2015	266.413.888	0	144.293.070	132.956.111
2016	141.925.586	-47	95.143.465	108.660.440
2017	107.097.301	-60	64.910.382	73.224.943
2018	60.021.405	-77	38.234.574	21.158.998

Fonte: Elaboração própria com base em informações da Secretaria Nacional de Política para Mulheres (peça 24, p. 9-28).

Figura 5 – Redução na Execução Orçamentária da SNPM - 2013 a 2018



Fonte: Elaboração própria

Tabela 2 - Redução do quadro de servidores do SNPM

Exercício	Quantidade Média de Servidores	Corte em Relação a 2015 (%)
2015	156	0%
2016	132	15,40%
2017	102	34,60%
2018	90	42,30%

Fonte: SNPM (peça 49)

12. Alguns dos achados de auditoria são decorrência de tal redução dos meios necessários ao desempenho do papel da SNPM como órgão central de coordenação horizontal e vertical da política para mulheres e meninas.

13. O rol dos achados registrados pela equipe de auditoria é o seguinte:

13.1. insuficiente inserção da perspectiva de gênero nos mecanismos-institutos de governança dos ODS;

13.2. deficiências de coordenação e articulação horizontal entre os ministérios/órgãos federais setoriais e órgãos de coordenação das políticas de gênero com vistas a alinhar as políticas públicas para mulheres e meninas e garantir-lhes consistência;

- 13.3. não implementação (real ou substantiva) da estrutura de governança transversal, apesar da instituição da Rede Brasil Mulher e estabelecimento de áreas de atuação em cinco eixos temáticos, em dezembro de 2017;
- 13.4. existência de deficiências de coordenação e articulação vertical entre os órgãos federais, estaduais e municipais com vistas a alinhar as políticas públicas para mulheres e meninas e garantir-lhes consistência;
- 13.5. falta de integração do processo orçamentário de políticas transversais com órgãos responsáveis por políticas setoriais, que acarreta transparência orçamentária insuficiente das ações sob a responsabilidade de outros órgãos setoriais que concorram para a temática;
- 13.6. estratégia incipiente da SNPM para promover a conscientização pública, dos responsáveis pelo ODS 5, e gerar estratégias de parcerias com múltiplas partes interessadas;
- 13.7. o governo brasileiro não estimou os recursos e capacidades que seriam necessários para implementar o ODS 5, não realizou diagnóstico dos recursos de que o País dispunha, nem verificou quais recursos e capacidades considerados necessários à implementação do ODS 5 estavam na esfera de gestão do órgão gestor de políticas para mulheres;
- 13.8. a Rede Brasil Mulher como iniciativa incipiente de se definir com as partes interessadas os recursos e as capacidades necessários à implementação do ODS 5;
- 13.9. a Secretaria Nacional de Política para as Mulheres não implementou medidas para sistematizar práticas de gestão de riscos de recursos e de capacidades, nem implementou controles internos da gestão dos programas relacionados ao ODS 5;
- 13.10. indefinição de estratégias específicas para identificar os responsáveis pelo monitoramento, avaliação e pela divulgação de relatórios de progresso da implementação das políticas de mulheres e meninas;
- 13.11. inoperância dos mecanismos de articulação: Comitê de Articulação e Monitoramento do Plano Nacional de Política para as Mulheres (PNPM) e Comitê-Executivo da RBM, com vistas a monitorar, avaliar e relatar a política pública para as mulheres e meninas;
- 13.12. indefinição de indicadores de desempenho, linhas de base e marcos intermediários para avaliar e relatar o progresso do ODS 5;
- 13.13. não estabelecimento de processos que assegurem a produção, a qualidade, a disponibilidade e o nível adequado de desagregação dos dados exigidos para o ODS 5; e
- 13.14. não cumprimento da periodicidade legal de publicação do Relatório Anual Socioeconômico da Mulher (Raseam), em desacordo com a Lei 12.277, de 30 de junho de 2010.
14. A SecexPrevidência propôs a expedição de determinações e recomendações a diversos atores.
15. Este processo foi incluído para julgamento na sessão do Plenário de 16/4/2019, tendo o ministro-substituto Augusto Sherman Cavalcanti solicitado vista.
16. Nesse íterim, o ministro revisor encaminhou os autos ao meu gabinete a fim de que fosse avaliado o pedido da ministra da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, Damare Regina Alves, de concessão de 30 (trinta) dias para manifestação sobre o relatório de auditoria ora em exame.
17. Após essa manifestação, a unidade técnica agora encarregada da instrução do feito, Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Jurídica - SecexDefesa, manifestou-se no sentido de acompanhar a proposta original da SecexPrevidência.

## II

18. Peço vêcias para dissentir da proposta de encaminhamento.
19. Relembro, por oportuno, que a auditoria em questão foi executada no período de 14/5 a 28/8/2018, nos seguintes órgãos e entidades: Secretaria Nacional de Política para Mulheres (SNPM), Ministério dos Direitos Humanos; Secretaria de Governo da Presidência da República; Casa Civil da

Presidência da República; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Ministério do Desenvolvimento Social; Ministério do Trabalho; Ministério da Educação; Ministério da Saúde e Ministério da Justiça.

20. Dessa forma, a conclusão dos trabalhos tomou como referencial a estrutura da Presidência da República e dos ministérios à época vigente, sendo que a derradeira instrução da SecexPrevidência, à peça 109, promoveu pequenas alterações na nomenclatura dos ministérios, uma vez que a Medida Provisória 870/2019, convertida na Lei 13.844/2019, alterou referida estrutura com a extinção, entre outros, dos Ministérios do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Justiça, Direitos Humanos, Desenvolvimento Social e Trabalho.

21. Apesar desta profunda alteração, a proposta original não foi objeto de revisão em seu teor, a fim de compatibilizá-lo às novas diretrizes, competências e prioridades do atual governo, que se iniciou em janeiro deste ano.

22. Essa mudança de cenário mereceu o seguinte comentário do diretor da SecexDefesa, *in verbis*:

“27. A SecexDefesa não reavaliou a auditoria realizada e os encaminhamentos propostos por lhe carecer competência para tal. Mas, também, por prudência e por deferência à SecexPrevidência, haja vista sua expertise e longevidade no trato do tema e ao fato de ser autora da fiscalização.

28. Nada obstante, a título de contribuição para o deslinde do processo, registro que a extensa alteração da estrutura do governo faz com que os atores que se manifestaram quanto aos achados da auditoria difiram dos que deverão adotar providências deles oriundas. Destaco, também, que as medidas sugeridas incidirão sobre estruturas distintas daquelas originalmente envolvidas na fiscalização e encontrarão nelas novas ideias e planos de governo sobre a condução de políticas para mulheres e igualdade de gênero.”

23. Além disso, a manifestação apresentada pela ministra da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, apresentou as ações já adotadas ou em curso, merecendo registro:

23.1. a inclusão da palavra “mulher” no próprio nome do ministério, com a promoção da legítima autonomia das mulheres;

23.2. no preenchimento dos lugares do escalão superior da pasta, buscou-se dar protagonismo às mulheres: entre os titulares das secretarias nacionais, seis são mulheres (três quartos do total);

23.3. com a edição do Decreto 9.673, de 2/1/2019, que deu estrutura regimental ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, a Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres passou a ser composta por três diretorias, quais sejam: o Departamento de Políticas das Mulheres e Relações Sociais, o Departamento de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e o Departamento de Promoção da Dignidade da Mulher;

23.4. com essa estrutura, a Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres visa a promover os direitos das mulheres nos seus diversos âmbitos de atuação, mantendo especial preocupação com o enfrentamento à violência contra a mulher;

23.5. o Departamento de Políticas para as Mulheres e Relações Sociais tem por objetivo propor diretrizes sobre condições de trabalho digno e oportunidades de projeção econômica e social para as mulheres, levando em consideração suas diferenças e necessidades peculiares. Busca, ainda, formular políticas públicas para as mulheres nas áreas de trabalho e projeção econômica e planejar iniciativas de conciliação entre família e trabalho;

23.6. referido departamento está desenvolvendo o Programa Qualifica Mulher, com o objetivo de promover a criação de oportunidades de trabalho, empreendedorismo, emprego e geração de renda para as mulheres em situação de vulnerabilidade, por meio da qualificação social e profissional, com vistas à inserção em atividades produtivas.

24. No tocante ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS 5) da Agenda 2030 das Nações Unidas (ONU) em relação ao alcance da igualdade de gênero e empoderamento de mulheres e

meninas, o atual ministério apontou que há diversas convergências com políticas públicas, programas e serviços já promovidos pela pasta. Citou os seguintes:

24.1. “reconhecer e promover a igualdade de direitos entre homens e mulheres é um dever para o Estado brasileiro, de acordo com o comando do art. 5º, I, da Constituição, dando-lhe sentido não apenas formal, mas também material”;

24.2. “esforço por eliminar todas as formas de violência contra a mulher, que passa, no Brasil, pelo levantamento adequado de dados precisos a respeito das violações de direitos. A principal plataforma disponível para o Governo Federal na compreensão dessas realidades é o Disque 180, gerenciado pela Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos. O trabalho conduzido pelo Ouvidor Nacional nos primeiros dias de atividade do novo Ministério se concentrou especialmente na análise da qualidade do atendimento prestado pelos serviços do Disque 180 e do Disque 100”;

24.3. “o Departamento de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres está reestruturando e desenvolvendo o Programa Mulher: Viver Sem Violência. Referido programa é ação de grande importância para garantir a convergência de esforços no enfrentamento das diversas formas de violência contra as mulheres, assegurando e garantindo o acesso ao atendimento integral e humanizado de que a mulher necessita nesse contexto”;

24.4. o ministério está tomando as providências necessárias no que se refere à publicação do Relatório da IV Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres;

24.5. “na próxima reunião do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher será discutida a organização da V Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, convocada pelo Decreto n. 9.585, de 27 de novembro de 2018. A par dessa Conferência, será elaborado o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres 2020-2023”;

24.6. está em andamento o processo de construção do Plano Plurianual 2020-2023, que contemplará a promoção da igualdade de direitos entre homens e mulheres e a proteção das meninas;

24.7. foi publicada em março de 2019 a 4ª edição do Relatório Socioeconômico da Mulher (RASEAM), documento que reúne as principais fontes de informações estatais sobre o tema da igualdade de direitos entre homens e mulheres;

24.8. no que tange à Rede Brasil Mulher, está sendo preparada uma revisão do Decreto 9.223/2017, em razão da nova estrutura ministerial;

24.9. articulação com os organismos de políticas para as mulheres (OPM) de todo o Brasil, a fim de que se obtenha verdadeira capilaridade nas políticas públicas desenvolvidas para atender a mulheres e meninas.

25. Reconheço que avanços foram obtidos nos últimos anos no tocante às políticas públicas de gênero no Brasil, todavia é de fundamental importância que o governo central priorize o desenvolvimento dessas políticas, sob pena de torná-las cada vez mais ineficientes e de comprometer não apenas o alcance das metas estabelecidas na Agenda 2030, mas direitos e garantias fundamentais, que encontram mais elevado fundamento constitucional.

26. Não posso deixar de ponderar que, frente a todo o contexto de mudanças estruturais e ações em andamento, a grande contribuição do presente trabalho de auditoria será fornecer subsídios ao governo federal a fim de fortalecer as políticas públicas relacionadas ao alcance da igualdade de gênero e empoderamento de mulheres e meninas, deixando, ao menos no presente momento, de expedir determinações e recomendações, sendo que o teor destas poderá ser sopesado e internalizado oportunamente pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

Ante o exposto, VOTO por que o Colegiado aprove a minuta de acórdão que submeto à sua deliberação.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 20 de novembro de 2019.

ANA ARRAES  
Relatora





## GRUPO II – CLASSE V – Plenário

TC 005.335/2018-3

Natureza: Relatório de Auditoria.

Unidades: Ministério da Educação, Ministério da Justiça (extinto), Ministério da Saúde, Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos (extinto), Ministério do Trabalho e Secretaria de Governo da Presidência da República.

Interessados/Responsáveis: não há.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. AVALIAÇÃO DA PREPARAÇÃO DO GOVERNO FEDERAL PARA IMPLEMENTAR OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS) NO BRASIL, ESPECIFICAMENTE O OBJETIVO 5: ALCANÇAR A IGUALDADE DE GÊNERO E EMPODERAR TODAS AS MULHERES E MENINAS. REMESSA DE CÓPIA DO RELATÓRIO DE AUDITORIA A DIVERSOS ORGÃOS E ENTIDADES. ARQUIVAMENTO.

## RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução da Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social - SecexPrevidência (peça 109), acolhida por diretor (peça 110) e pelo secretário (peça 111):

**“Introdução**

Identificação simplificada do objeto de auditoria

1. A presente auditoria operacional tem por objeto avaliar a preparação do governo federal brasileiro para implementar o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS 5) da Agenda 2030 das Nações Unidas (ONU), relacionando-o a demais objetivos da agenda concernentes ao alcance da igualdade de gênero e empoderamento de mulheres e meninas, adentrando a política pública que concorrem com as metas estabelecidas na Agenda.

**Antecedentes**

2. Esta auditoria integra o ‘Programa Auditando os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável’, da Iniciativa para o Desenvolvimento da INTOSAI (Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores), e representa parte da estratégia relacionada às questões de gênero da Comissão de Participação Cidadã da OLACEFS - Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades de Fiscalização Superiores. A importância de acabar com todas as formas de discriminação contra as mulheres e meninas é essencial, segundo o Programa das Nações Unidas (PNUD), para acelerar o desenvolvimento sustentável, além de ser um direito humano básico. É comprovado que o empoderamento de mulheres e meninas possui um efeito multiplicador e ajuda a promover o crescimento econômico e o desenvolvimento em nível mundial.

3. De igual maneira, a Organização das Nações Unidas (ONU) afirma que a igualdade entre os gêneros é base necessária para conseguir um mundo pacífico, próspero e sustentável. Conquanto tenham ocorrido avanços em nível mundial em relação à igualdade de gêneros, graças aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), as mulheres e as meninas ainda sofrem discriminação e violência, por isso é primordial o cumprimento do objetivo de igualdade de gênero (ODS 5) presente na Agenda 2030.

4. Entre os trabalhos sobre o tema de gênero desenvolvidos no âmbito do TCU, o Acórdão 403/2013–Plenário apreciou o relatório de auditoria operacional que teve por objetivo avaliar as ações de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres, mais especificamente se os mecanismos previstos na Lei 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha) funcionam adequadamente e que restrições podem ser observadas em relação às ações de atenção integrada e qualificada prestadas às mulheres vítimas de violência.

5. No que se refere à Agenda 2030, alguns trabalhos podem ser destacados. Inicialmente, esta unidade técnica desenvolveu auditoria de desempenho cujo objetivo foi avaliar a preparação do governo brasileiro para

implementar e monitorar o ODS 1 (erradicação da pobreza), o ODS 2 (fome zero e agricultura sustentável) e o ODS 5 (igualdade de gênero), resultando no Acórdão 298/2017-Plenário.

6. Outro trabalho de destaque foi a auditoria operacional piloto que avaliou a preparação do governo brasileiro para a implementação do ODS, com análise do processo de institucionalização do ODS, mecanismos de governança relativos à estratégia e à supervisão da atuação governamental e à coordenação das políticas brasileiras relacionadas à Meta 2.4 da Agenda ODS, que trata de sistemas sustentáveis de produção de alimentos e práticas agrícolas resilientes (Acórdão 1.968/2017-Plenário).

7. Ante os resultados da mencionada auditoria piloto, desenvolveu-se a auditoria coordenada com as Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) Latino-Americanas, a fim de avaliar a preparação dos respectivos governos nacionais para a aplicação da Agenda 2030 e da Meta 2.4. Especificamente em relação à referida meta, foi analisada de maneira mais pormenorizada a governança das desonerações tributárias concedidas a agrotóxicos no Brasil (Acórdão 709/2018-Plenário).

Nova Estrutura do Poder Executivo

8. Em virtude da medida provisória 870, de 1º de janeiro de 2019, é imperioso ressaltar as alterações da organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos seus Ministérios concernentes a essa auditoria.

9. Nesse sentido, o então Ministério dos Direitos Humanos transformou-se em Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), e o antigo Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão (MP) agora integra o Ministério da Economia.

10. Diante disso, neste relatório trataremos os órgãos como denominados à época da auditoria, não obstante, na seção que trata da proposta de encaminhamento (item 6), trataremos a organização básica conforme determina a referida medida provisória.

Objetivos e escopo da auditoria

11. Este trabalho de auditoria operacional averiguou, no horizonte de janeiro a junho de 2018, o grau de preparação do governo brasileiro para implementar o ODS 5, em relação a três dimensões (A, B, C) que foram desmembradas, conforme detalhamento a seguir.

A. **Adaptação da Agenda 2030:** quais ações o governo realizou para adaptar o ODS 5 da Agenda 2030 ao contexto nacional?

i. O governo adotou processos e mecanismos que permitiram integrar, no marco da Agenda 2030 e de acordo com a realidade nacional, o ODS 5 na legislação, políticas, programas, planos e orçamentos existentes no país?

ii. O governo informou e envolveu os cidadãos e outros atores interessados nos processos e mecanismos institucionais necessários para integrar o ODS 5, incluindo o Poder Legislativo, a cidadania, a sociedade civil e o setor privado?

B. **Meios de implementação:** o governo identificou e garantiu os recursos e capacidades (meios de implementação) necessários para levar a cabo o ODS 5, no marco da Agenda 2030?

i. Os recursos necessários para implementar o ODS 5 foram estimados a partir de um diagnóstico de necessidades e se os recursos destinados correspondem aos recursos estimados?

ii. O processo de identificação dos recursos e capacidades necessários foi participativo?

iii. A entidade responsável identificou oportunidades de cooperação e formação de alianças com outros atores para alcançar as prioridades definidas no ODS 5?

iv. A entidade responsável identificou riscos e estratégias de mitigação dos mesmos que permitam assegurar que disporá desses recursos?

C. **Acompanhamento, exame e apresentação de relatórios:** o governo estabeleceu mecanismos para acompanhar, examinar e apresentar relatórios sobre o progresso na implementação do ODS 5, no marco da Agenda 2030?

i. O governo definiu os atores responsáveis pelo acompanhamento, avaliação e apresentação de relatório sobre o progresso na implementação do ODS 5, no marco da Agenda 2030?

ii. Os processos de acompanhamento, avaliação e apresentação de relatório foram desenhados de maneira a considerar a inclusão de diferentes atores no processo?

iii. O governo identificou os indicadores operacionais e linhas de base, e estabeleceu valores intermediários para acompanhar, avaliar e apresentar relatórios sobre os avanços relativos ao ODS 5, no marco da Agenda 2030?

iv.O governo estabeleceu processos que assegurem a produção, a qualidade e a disponibilidade e o apropriado nível de desagregação dos dados requeridos para o ODS 5?

v.Foram estabelecidos mecanismos para informar às partes interessadas e ao público os resultados das ações de cada um dos órgãos envolvidos relacionados ao ODS 5, assim como canais de comunicação para receber retroalimentação do público?

#### Escopo do Trabalho

12. A complexidade de avaliar um tema de grande transversalidade no âmbito de auditoria que verificará a preparação para implementação de objetivos faz emergir duas premissas delineadoras do escopo e não escopo do presente trabalho: a) não se trata de auditoria sobre a implementação da política, mas sobre a preparação para tal; b) necessidade de avaliar não só o ODS 5 como também outros objetivos e metas da Agenda 2030 que guardem correlação com temas afetos à política de gênero.

13. Isso significa que, por um lado, o trabalho deverá atestar se o governo nacional está tomando as medidas necessárias para implementar as políticas no futuro e alcançar as metas estipuladas; de outro, há necessidade de se analisar a Agenda 2030, como um todo, dado que uma visão transversal das políticas de gênero se mostra essencial para mitigação dessa desigualdade.

14. Ademais, entende-se que a implementação das políticas gênero impactará majoritariamente as metas e os indicadores previstos na Agenda 2030 referentes ao tema. Por esse motivo, especial atenção foi dada para a avaliação da gestão e da governança do órgão federal responsável pela política de gênero a Secretaria Nacional de Política para as Mulheres (SNPM).

15. Nesse mesmo sentido, além de se avaliar como são coletados e avaliados os indicadores previstos na Agenda 2030 para o tema, também foi avaliado como a SNPM vem se estruturando para coletar e avaliar dados e informações da política de gênero. A maioria dos indicadores previstos na Agenda 2030 são finalísticos e, portanto, dependentes de uma série de insumos, produtos e atividades para o seu alcance, que devem ser monitorados de perto pelos gestores da política.

16. Outro aspecto relevante para a definição do escopo da presente auditoria repousa em que a Agenda 2030 não se limita ao gasto federal de recursos. Diante disso, dentro de uma perspectiva de auditoria operacional, faz-se importante avaliar o papel do governo federal no fomento e articulação das ações dos demais parceiros públicos e privados da mencionada agenda.

17. Logo, a auditoria tem como preocupação fundamental a melhoria da qualidade da política de gênero disponibilizada pelos vários níveis de governo e pela iniciativa privada, tendo como foco a atuação do governo federal na liderança, articulação e fomento das ações necessárias para o alcance das metas e objetivos da Agenda 2030 relacionados com a questão de gênero.

#### Crítérios

18. Os critérios de avaliação utilizados neste trabalho encontram-se definidos em normativos internacionais e nacionais; os primeiros se destacam por abordar a relevância da igualdade entre gêneros para o desenvolvimento sustentável e os nacionais, pelo fortalecimento da institucionalidade da política transversal que demanda a participação de diversos atores.

19. Ademais de critérios normativos, a presente auditoria baseou-se em critérios definidos no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (TCU, 2016), nas dimensões de planejamento, coordenação, coerência, participação, recursos disponibilizados e monitoramento e avaliação.

20. Desse modo, como o objetivo da auditoria é avaliar a preparação do governo brasileiro para a implementação da política transversal de gênero, é fundamental avaliar se o governo construiu a estrutura necessária – incluindo-se a disponibilização de recursos suficientes e a integração entre diferentes órgãos – para implementação dessa política.

#### Metodologia

21. Para a realização dos trabalhos desta auditoria, em 2017, o IDI ministrou curso sobre fiscalização de preparação dos ODS 5 e demais temas de gênero presentes na Agenda 2030 cujo conteúdo norteou o trabalho em termos da formulação do objeto, dos objetivos e das questões de auditoria eleitas para investigação.

22. Dado que o objeto da auditoria é avaliar a preparação do governo federal brasileiro para implementar das políticas de gênero que concorrem para o alcance da Agenda 2030, avaliou-se as estruturas de governança previstas em diferentes normativos:

i.Plano de Ação dos ODS – 2017 a 2019: Governança do ODS (primeiro nível de governança);

ii.Decretos 5.390/2005 e 7959/2013<sup>i</sup>: Governança da política pública (segundo nível de governança) e

iii.Decreto 9.223/2017<sup>ii</sup>: Governança da política pública (terceiro nível de governança).

23. Ademais, de se analisar as estruturas de governança estabelecidas nos normativos mencionados, utilizou-se o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (TCU, 2016), como documento norteador de boas práticas para as políticas públicas em termos de: institucionalização, planos e objetivos, participação, capacidade organizacional e recursos, coordenação e coerência, monitoramento e avaliação, gestão de riscos e controle interno e prestação de contas (*accountability*).

24. Avaliar as dimensões de governança proporciona uma fonte de gargalos ou de riscos para a correta implementação da política de gênero. Pressupõe-se que políticas más institucionalizadas, com planos e objetivos incoerentes, com baixa participação da sociedade, sem priorização em termos de recursos financeiros e organizacionais, com baixa integração horizontal e vertical e com sistemas de monitoramento e avaliação deficientes possuem alto risco de serem ineficientes, ineficazes e inefetivas.

25. Além disso, a equipe de auditoria utilizou-se amplamente da técnica de entrevistas estruturadas para tratar com os principais gestores da Agenda 2030 e das políticas de gênero dos seguintes órgãos: Secretaria Nacional de Política para Mulheres (SNPM), o então Ministério dos Direitos Humanos (MDH), Secretaria de Governo da Presidência da República (Segov), Casa Civil da Presidência da República (Casa Civil), o então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP).

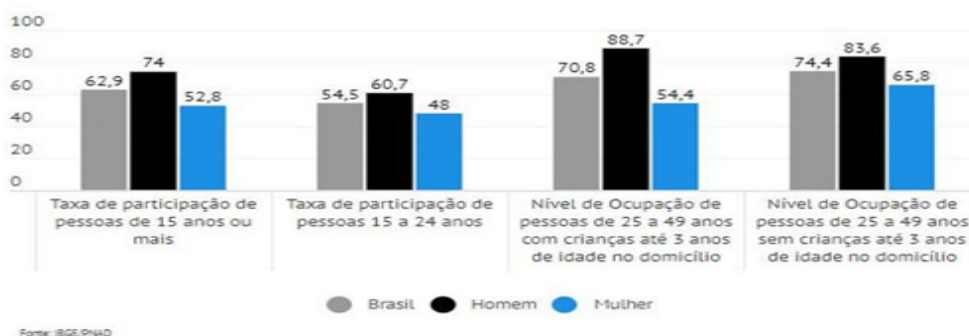
26. Por fim, deve-se registrar a observância das Normas de Auditoria do TCU (NAT), aprovadas pela Portaria-TCU 280, de 8/12/2010, bem como do Manual de Auditoria Operacional do TCU, aprovado pela Portaria-Segecex 4, de 26/2/2010, e a realização de painéis de referência no final das fases de planejamento de auditoria e elaboração dos achados.

## 1. Visão geral

2.1 Caracterização da desigualdade de gênero e empoderamento de mulheres e meninas no Brasil e sua relação para o desenvolvimento sustentável

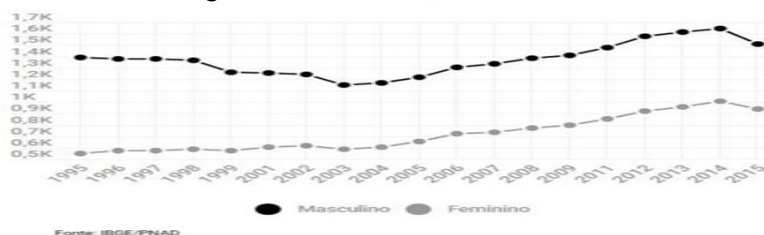
27. A diferença das taxas de participação no mercado de trabalho entre gêneros, no Brasil, segue o padrão internacional, sendo que a taxa de participação depende, entre outros aspectos, de fatores culturais e educacionais de difícil mutabilidade temporal. A presença de crianças de até três anos no domicílio determina uma diferença acentuada de participação no mercado de trabalho, dado que apenas 30% das crianças frequentam creches ou escolas.

Figura 1 – Participação no Mercado de Trabalho



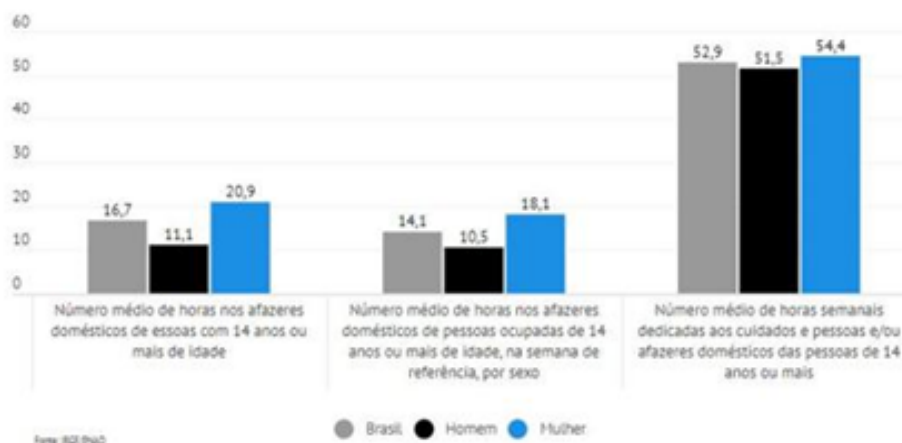
28. O indicador de desigualdade de gênero no mercado de trabalho, a brecha salarial no Brasil segue a tendência mundial, constata-se que a diferença salarial vem se mantendo constante nos últimos anos pesquisados, conforme o gráfico abaixo.

Figura 2 – Rendimento Médio Mensal



29. Outrossim, as mulheres possuem jornada de trabalho não remunerado superior à dos homens. Essa carga extra de trabalho doméstico aumenta a desvantagem competitiva, considerando importantes políticas públicas como de serviços de creche e licença parental com vistas a dividir o cuidado entre homens e mulheres

Figura 3 – Trabalho Doméstico Não Remunerado



30. Nesse sentido, destacam-se as seguintes iniciativas: o Programa Empresa Cidadã, instituído pela Lei 11.770, de 9 de setembro de 2008, que prorroga a licença-paternidade, mediante a concessão de incentivo fiscal; o Programa Brasil Carinhoso, instituído pela Medida Provisória 570, de 14 de maio de 2012, integrante do Plano Brasil sem Miséria, que se trata de um conjunto de ações destinadas à assistência das famílias que têm crianças até seis anos de idade, por meio da melhoria da renda, da educação e da saúde.

31. A relação entre mercado de trabalho e violência contra as mulheres foi abordada pelo relatório de auditoria que avaliou as ações de prevenção e estruturação de serviços especializados de atendimento às mulheres em situação de violência doméstica, com ênfase na implementação da Lei 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha) (TC 012.099/2011-2).

32. A Auditoria enfatizou a ideia de que a violência representa um ciclo, sendo que a dependência econômica contribui para o aumento de sua duração. A limitação da possibilidade de saída ou quebra desse ciclo foi medida pelo trabalho com a medição da relação de dependência econômica em relação ao marido.

33. Contudo, de acordo com dados da Central de Atendimento à Mulher ('Ligue 180'), a dependência financeira não é o único fator que explica a violência contra as mulheres. Observou-se que 60% das mulheres denunciadas de violência física, psicológica, sexual, moral e patrimonial não dependiam financeiramente do agressor.

34. Para não desvirtuar do objetivo deste trabalho, considera-se oportuno reservar os detalhes sobre o enfrentamento da violência contra as mulheres no Apêndice A (item 8.1), uma vez que ademais de ser afronta ao princípio basilar da dignidade da pessoa humana, ações de enfrentamento à violência contra as mulheres, constam no PPA 2016-2019 no Programa 2016-Política para as Mulheres: Promoção da Igualdade e Enfrentamento à Violência, sob a responsabilidade da Secretaria Nacional de Política para as Mulheres.

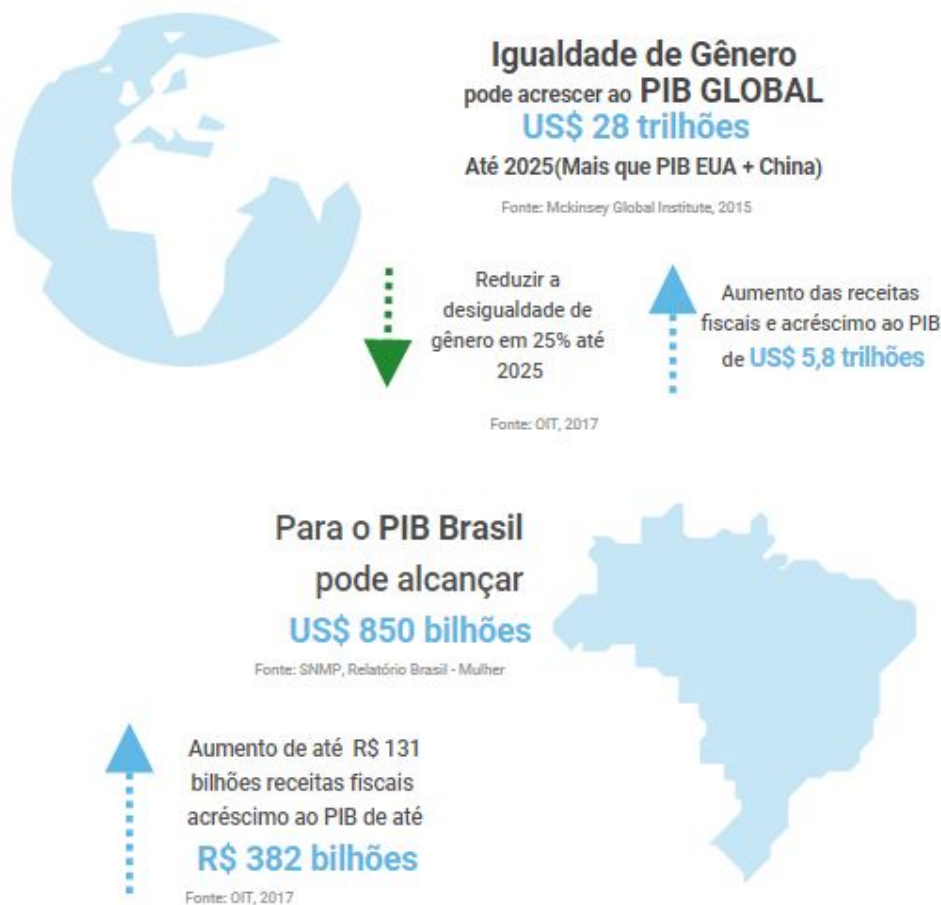
35. Para a melhoria das condições de vida das mulheres, se enquadram os problemas de violência e os de pobreza econômica de mulheres e meninas. A primeira coloca suas vítimas entre os grupos da sociedade com menor qualidade de vida. A pobreza econômica, também pode ser considerada como uma das causas da violência e implica ademais de carências de consumo de bens essenciais, diminuição do empoderamento das mulheres em diversos segmentos de suas relações sociais.

36. E essa desigualdade de gênero é vista como ineficiência da econômica. Caso as mulheres aumentassem seu poderio econômico, a sociedade como um todo se tornaria mais rica.

37. Em sentido correlato, associa-se a diminuição da desigualdade de gênero com o crescimento econômico. Sob esse prisma, os déficits vivenciados pelas mulheres, por possuírem populações iguais ou maiores que as dos homens em muitos países, seriam fonte de sérias ineficiências para a economia do país, que teriam parcela considerável de sua força de trabalho com produtividade inferior ao seu potencial.



Figura 4 – Igualdade de Gênero



38. Diante isso, ‘a incorporação sistemática de uma perspectiva de gênero na implementação da Agenda 2030 é crucial’, de acordo com A A/RES/70/1 das Nações Unidas, sendo assim o ODS 5 deve ser visto de forma integrada com os demais ODS, sendo fundamental potencializar os impactos que as mulheres podem gerar em outros aspectos de desenvolvimento sustentável.

## 2.2 Desafios da política de gênero & Secretaria Nacional de Política para as Mulheres

39. A transversalidade das políticas de gênero implica administrar e superar os desafios brevemente mencionados nesta seção e detalhados no Apêndice B (item 8.2). Inicialmente, para que a política seja efetiva há de considerar uma estrutura de articulação entre os órgãos responsáveis tanto pelas políticas setoriais, como pelas políticas específicas, tais como a política de gênero.

40. E como organismo central de coordenação (horizontal e vertical), a política para mulheres e meninas encontra-se a Secretaria Nacional de Política para as Mulheres (SNPM) que hodiernamente apresenta baixa disponibilidade de recursos financeiros, humanos e força política para exercer seu principal objetivo ‘promover a igualdade entre homens e mulheres e combater todas as formas de preconceito e discriminação herdadas de uma sociedade patriarcal e excludente’.

41. Criada em 2003, a então Secretaria Especial de Política para as Mulheres vinculada à Presidência da República, sofreu inúmeras mudanças decorrentes de diversas reformas administrativas e ministeriais<sup>iii</sup>, como se verifica na figura abaixo:

Figura 5 – Secretaria Nacional de Política para as Mulheres (histórico)





42. Entre 2003 e 2009, a atual SNPM, ampliou sua equipe, seus recursos financeiros e seu escopo de atuação, e realizou duas conferências nacionais de política para as mulheres, com vistas a delinear um Plano Nacional para as Políticas Públicas para as Mulheres (PNPM). Em 2009, a Secretaria teve seu ‘status elevado à condição de ministério, possibilitando a ampliação de sua autonomia financeira e administrativa, o que ocorreu em paralelo a um considerável incremento de seu orçamento’ (IPEA, 2018).

43. Não obstante, desde 2015, início da vigência da Agenda 2030, seguidas mudanças, decorrentes da falta de priorização do Governo Federal na temática, implicaram redução de 80% da dotação orçamentária do órgão e de 42,3% do quadro de pessoal.

## 2. Análise dos Achados de Auditoria

### 2.1. Integração da Agenda 2030 ao contexto nacional

Existência e articulação de mecanismos no processo de integração do ODS 5

44. Neste trabalho, considerou-se governança das políticas de gênero em diferentes níveis de integração, como detalhes no Apêndice C (item 8.3). A Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres (SNPM), como órgão articulador da política para as mulheres e meninas, e sua relação com Comissão Nacional para os ODS, o exercício do papel de coordenação horizontal em relação aos demais órgãos setoriais, bem como o papel de coordenação vertical em relação aos níveis subnacionais.

Figura 6 – Secretaria Nacional de Política para as Mulheres (Governança)



Fonte: elaboração própria

45. A integração entre a SNPM e demais órgãos federais e outros entes dá-se no âmbito das estruturas de governança do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), que contribui para a institucionalização da Política Nacional para as Mulheres, detalhada na análise do 2º desafio da política de gênero no Apêndice B (item 8.2).

46. Dado que para implementar as políticas de gênero no âmbito do PNPM são necessárias articulações com outros órgãos federais (transversalidade horizontal), assim como articulações com entes subnacionais (transversalidade vertical), e considerando também a importância da participação de parceiros privados na implementação das políticas de gênero que impactam a Agenda 2030: o governo federal instituiu a Rede Brasil Mulher por meio do Decreto 9.223, de 6 de dezembro de 2017. Essa Rede representa, de acordo com a Secretaria Nacional de Política para as Mulheres, a estratégia de implementação dos ODS 5 e de outros indicadores e metas relacionados à questão de gênero na Agenda 2030.

47. Ademais da estrutura de governança para implementação da política de gênero, existe outro nível de governança que procura integrar as questões de gênero ao marco de desenvolvimento sustentável do país, presente na Agenda 2030, cuja secretaria-executiva foi atribuída à Secretaria de Governo da Presidência da República (Segov), órgão que forma parte do centro de governo do país.

### Insuficiente inserção da perspectiva de gênero nos mecanismos-institutos de Governança dos ODS

48. Observou-se que os mecanismos de Governança dos ODS, instituídos pelo Decreto 8.892, de 27 de outubro de 2016, pouco consideraram a perspectiva de gênero em sua atuação, com exceção da participação da SNPM na adequação das metas globais à realidade nacional.

49. Ressalta-se que, de acordo com A/RES/70/1 das Nações Unidas, o compromisso com a igualdade de gênero, com os direitos e o empoderamento de mulheres e meninas é transversal a toda Agenda 2030, sendo que essa transversalidade é citada no preâmbulo da Agenda 2030: o alcance da igualdade entre os gêneros e o empoderamento das mulheres e meninas contribuirá decisivamente para o progresso em relação a todos os objetivos e metas.

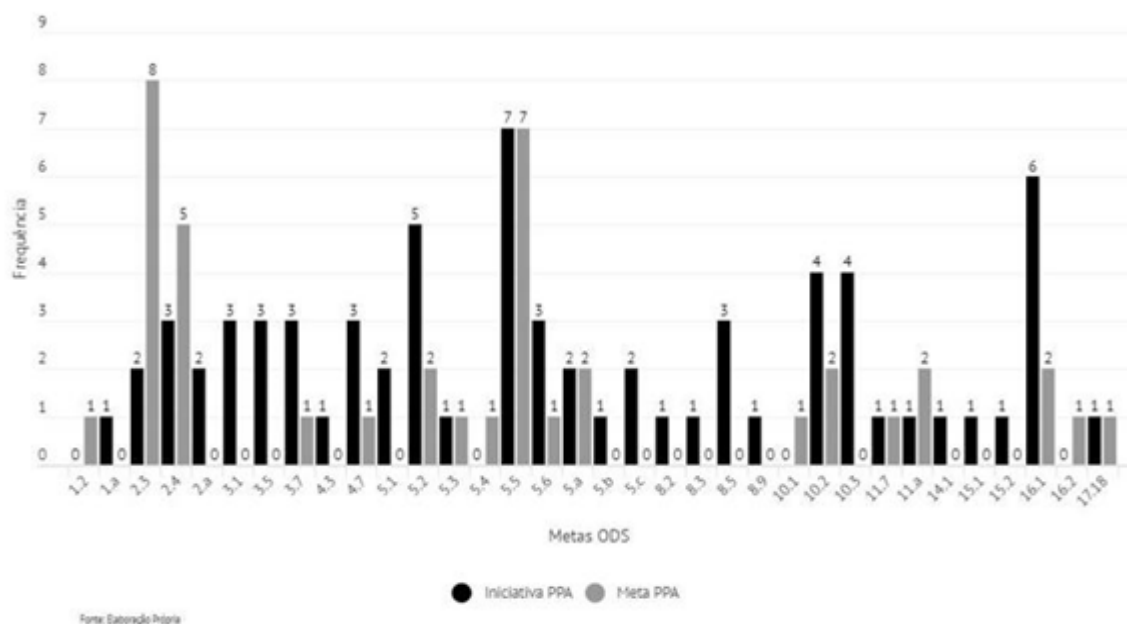
50. Ante a importância das questões de gênero na Agenda 2030, incluiu-se um objetivo específico para as beneficiárias, ainda que não seja limitado ao ODS 5: alcançar a igualdade de gênero e empoderar a todas as mulheres e as meninas.

51. A participação da temática de gênero em boa parte da Agenda 2030 evidencia que as políticas públicas setoriais (educacionais, trabalhistas, sanitárias, de segurança pública etc.) devem ser formuladas com a perspectiva de gênero e de direitos humanos.

52. Nesse sentido, de acordo com o Ofício 331/2018/Segov-PR (peça 43), a CNODS considera fundamental uma abordagem transversal entre os objetivos e orienta suas ações considerando a matricialidade das políticas nacionais e as metas da Agenda 2030.

53. Como resultado do alinhamento feito entre as metas ODS e iniciativas do PPA 2016-2019, processo realizado com a participação e integração de 27 ministérios, sob a coordenação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), que possibilitou a identificação dos atributos do PPA que contribuíram em alguma medida com alguma meta ODS no entendimento dos órgãos setoriais, bem como construção das Agendas ODS no SIOP, como esclarece Nota Técnica nº 20855/2018-MP (peça 93).

Figura 7 – Meta e Iniciativa PPA



54. A título de exemplo, cita-se a Meta 5.2 do ODS ‘Eliminar todas as formas de violência contra todas as mulheres e meninas nas esferas públicas e privadas, incluindo o tráfico e exploração sexual e de outros tipos’. De acordo com o alinhamento feito entre as metas ODS e metas e iniciativas do PPA 2016-2019, existem duas metas vinculadas ao Objetivo 998 ‘Ampliar a política nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres, considerando sua diversidade e especificidade’ do Programa 2016 - Políticas para as Mulheres: Promoção da Igualdade e Enfrentamento à Violência. Além dessas, existem cinco iniciativas do PPA que concorrem para esse objetivo, sendo que duas dessas estão no Programa 2064 - Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, sob a responsabilidade do Ministério dos Direitos Humanos, como ‘Proposição de novo instrumento institucional para o Sistema Nacional de Promoção de Direitos e Enfrentamento à Violência contra Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais.’

55. Dada a transversalidade, tanto da política para as mulheres e meninas, quanto da Agenda 2030, pode-se observar, por exemplo, iniciativas do PPA relacionadas à temática de violência de gênero e vinculadas a distintas metas do ODS, tais como: 16.1 ‘Reduzir significativamente todas as formas de violência e as taxas de mortalidade relacionada, em todos os lugares’ e ‘Articular o aprimoramento de políticas públicas, programas e ações de enfrentamento à violência, considerando as especificidades de gênero e geração, étnico-cultural e territorial dos povos indígenas.’
56. Em sentido correlato, o Instituto Brasileiro de Estatística (IBGE), na ocasião dos comentários de gestores (peça 102), acrescenta que a transversalidade da questão de gênero aparece na plataforma ODS ([ods.ibge.gov.br](http://ods.ibge.gov.br)), por meio dos indicadores globais produzidos até o momento nos ODS 1, 3, 4, 5 e 6.
57. Considerando que uma das atribuições da Comissão Nacional dos ODS (CNODS) é dialogar com as comissões nacionais de políticas públicas, questionou-se a SNPM, por meio do Ofício 01/47-TCU/SecexPrevidência, de 12/06/2018 (peça 15), sobre algum contato realizado pela Secretaria-Executiva da CNODS à Segov.
58. Contudo, não houve participação efetiva do departamento de ações temáticas da SNPM nos trabalhos da CNODS, na medida em que essa participação ficou restrita a informações que foram solicitadas pela CNODS e atendidas pela SNPM, conforme o Ofício 102/2018/ASSESP/SNPM/SE-GOV/PR (peça 20).
59. A CNODS afirmou, por meio do Ofício 331/2018/Segov-PR, que houve contato entre a Segov e a SNPM e que as iniciativas de diálogo da CNODS estão relacionadas à disseminação da Agenda 2030 no âmbito do mandato específico de cada instituição parceira e/ou para eventos que promovam a ampliação da compreensão e do comprometimento das instâncias de gestão e governança acerca do papel delas em relação à Agenda 2030 (peça 43, p. 8).
60. Na ocasião dos comentários do gestor da SNPM, Ofício 90/2018/GABIN/SNPM/SEGOV-PR (item 3 da peça 91), o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) consultou a SNPM sobre o mapeamento da relação entre as políticas públicas vigentes nos órgãos federais e o PPA 2016-2019, considerando também as metas dos ODS.
61. Em relação às ações realizadas pelos órgãos de assessoramento permanente (IPEA e IBGE) da governança dos ODS, esclarece-se que a participação da SNPM ficou restrita ao grupo de trabalho sobre o ODS 5 durante a primeira oficina de adequação das metas globais à realidade nacional realizada pelo IPEA em 12 e 13 de abril de 2018 (peça 77).
62. Desta forma, verificou-se que houve insuficiente inserção da perspectiva de gênero no âmbito dos trabalhos dos mecanismos de governança do ODS (principalmente Câmaras Temáticas e Comissão Nacional dos ODS), aumentando consequentemente a percepção da restrição das metas relativas às políticas para as mulheres e meninas na Agenda 2030 ao ODS 5.
63. Além de contrariar o princípio basilar para o alcance do desenvolvimento sustentável, a ausência de perspectiva de gênero nas políticas sociais e econômicas dificulta o enfrentamento das desigualdades e concorre para o aumento do risco da não efetivação das políticas públicas que estão sob a responsabilidade de outros órgãos setoriais que concorrem para outros ODS.
64. Diante dos problemas cada vez mais transversais e multissetoriais, faz-se necessária, de acordo com o Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo (TCU, 2016), ‘uma abordagem integrada do governo (*whole-of-government*), que enfatiza uma estratégia comum, ao invés de permitir que cada ministério implemente sua agenda’, tendo por objetivo ‘maximizar os benefícios esperados pela sociedade, restaurar a confiança da sociedade no governo e conduzir a uma boa governança para a superação dos desafios’.
65. Em vista disso, considera-se a inserção da perspectiva de gênero no centro de governo, em institutos como a Comissão Nacional para o ODS e no Comitê Interministerial de Governança (GIG), contribui para a efetividade da governança, coordenação das ações, minimizando os problemas de integração listados no Apêndice B (item 8.2)
66. Essa inserção acarretaria o fortalecimento do mecanismo instituído para articular e coordenar as políticas públicas para mulheres e meninas, em que se faz necessária a articulação de órgãos setoriais e órgãos responsáveis pela política de gênero para execução em parceria das funções de planejamento, avaliação e monitoramento.
67. Considerando a análise supramencionada, propõe-se recomendar à Casa Civil e à Secretaria de Governo da Presidência da República que criem mecanismos que permitam supervisionar a implementação da perspectiva de gênero na Agenda, na Comissão Nacional para o ODS e no Comitê Interministerial de Governança (GIG).

**Deficiências de coordenação e articulação horizontal entre os ministérios/órgãos federais setoriais e órgãos de coordenação das políticas de gênero com vistas a alinhar e garantir consistência às políticas públicas para mulheres e meninas.**

68. Inicialmente, constatou-se que o PNPM está desatualizado. A SNPM informou, por meio do Ofício 102/2018/ASSESP/SNPM/SEGOV/PR (peça 20), que o documento de atualização do PNPM não foi publicado, embora tenham sido aprovados pelas delegadas provenientes dos 26 estados e do Distrito Federal (DF) reunidas na 4ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, realizada em maio de 2016, o relatório que contemplava a descrição do processo da Conferência, os atos normativos relacionados bem como as propostas dos quatro eixos centrais.

69. Ocorre que as deficiências de coordenação e articulação apresentadas pelos órgãos governamentais são decorrentes da inatividade do Comitê de Articulação e Monitoramento (CAM) do PNPM, que se encontra inativo desde o final de 2014, conforme informou a SNPM, nos seguintes termos (peça 20, p. 5):

**ae)** No entanto, o Comitê está inativo desde final de 2014, sendo esta a sua principal fraqueza.

**af)** Não se tem então, informações estruturadas, desde 2014, relativas à execução das ações no âmbito do PNPM.

**ag)** Ao ser reativado, será possível definir processo para coleta e sistematização de informações sobre a execução de ações, bem como o estabelecimento de prioridades no âmbito do PNPM.

70. O referido Comitê encontra-se inativo desde março de 2016, de acordo com Ofício 048/2018/DISOC/IPEA (peça 102), o que representa importante evidência de que o planejamento da política para as mulheres não está ocorrendo de forma coordenada e integrada entre os diversos atores envolvidos.

71. Idealmente, a integração deveria se propagar do nível setorial para o nível de planejamento governamental. Como há deficiências de articulação no nível setorial, com a desatualização do principal instrumento de planejamento da política para as mulheres e meninas (PNPM), o planejamento governamental (PPA, LOA) é impactado, como apresentado abaixo.

Figura 8 – Ciclo de Planejamento



Fonte: elaboração própria

72. A SNPM informou, por meio do Ofício 102/2018/ASSESP/SNPM/SEGOV/PR (peça 20), que apenas algumas ações foram planejadas em conjunto com os órgãos setoriais e que não há definição orçamentária comum porque a metodologia adotada pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) é setorial, e não programática. Finalmente, a SNPM informou que não há sistema de monitoramento e avaliação compartilhado entre os órgãos.

73. O processo de articulação da política de gênero ocorre majoritariamente no âmbito das estruturas do PNPM, cujas instituições responsáveis foram estabelecidas desde o primeiro plano, pelo Decreto 5.390, de 8 de março de 2005, e pelo Decreto 7.959, de 13 de março de 2013. E a difusão do plano junto a órgãos e entidades governamentais e não-governamentais é prejudicada pela inatividade das estruturas do Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM, cujas competência foi atribuída pelo inciso IV do art. 5º do Decreto 5.390/2005.

74. Como estratégia, a SNPM informou que instituiria, por meio do Ofício 102/2018/ASSESP/SNPM/SEGOV/PR (peça 20, p. 3), no prazo máximo de trinta dias, grupo de trabalho (GT) composto por um membro da sociedade civil, de cada uma das duas câmaras técnicas do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), quais sejam: a Câmara Técnica de Monitoramento do PNPM e a Câmara Técnica de Planejamento e Orçamento, bem como por um representante de cada departamento da SNPM para propor a revisão e validação do PNPM, cuja ratificação do PNPM 2016-2019 dar-se-á com a sua publicação.



75. Será formulada uma proposta sobre o processo de elaboração do PNPM em consonância com o Plano Plurianual (PPA) do governo federal para o período de 2020-2023 (peça 20, p. 3). A SNPM posteriormente convocará, no prazo máximo de sessenta dias, o Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM para discutir e aprovar as propostas acima.

76. A Secretaria ressalta, ainda, a necessidade de indicação de novos representantes e atualização dos órgãos participantes, pois alguns deles foram extintos ou transformados em outros órgãos, tais como: Ministério do Desenvolvimento Agrário e Ministério da Pesca e Aquicultura (peça 20, p.4).

77. O fato de as estruturas do PNPM não estarem operativas, no momento, não significa que a SNPM tenha parado suas funções de articulação de políticas: elas continuam, dado que essa função representa a própria razão de existir da SNPM, de acordo com o Ofício 102/2018/ASSESP/SNPM/SE-GOV/PR (peça 20).

78. Para exemplificar a deficiência de articulação, solicitou-se lista dos mecanismos existentes institucionalizados e em pleno funcionamento nos últimos cinco anos (peça 15). Com base em levantamento publicado em sua página eletrônica em janeiro de 2016, a SNPM listou dezessete órgãos federais que afirmaram possuir mecanismos de gênero, sendo que pelo menos três estavam ativos: Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Desenvolvimento Social e Ministério da Cultura (peça 20, p.13-14).

79. Nesse sentido, questiona-se a atual capacidade da SNPM para articular e fortalecer os mecanismos de gênero necessários para o desenvolvimento da política pública.

80. A deficiência operacional das estruturas de articulação do PNPM enseja que as partes interessadas (órgãos setoriais) não tenham a obrigação, por exemplo, de firmar acordos para inserção da perspectiva de gênero em suas agendas. E contribui, por fim, para o enfraquecimento da SNPM como coordenadora das políticas de gênero.

81. Considera-se que a falta da priorização da perspectiva de gênero no âmbito do governo central é a principal causa para desativação das estruturas de articulação e monitoramento do PNPM, implicando no final na não consecução de políticas públicas que atendam as beneficiárias diretas.

82. Em relação à descontinuidade das estruturas de articulação entre órgãos previstas no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), considerando que o PNPM 2016-2019, decorrente da 4ª Conferência Nacional da Políticas para as Mulheres (CNPM) realizado em 2016, não foi validado, propõe-se determinar à Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres (SNPM) e ao Ministério dos Direitos Humanos (MDH), ou quem vier a substituí-lo, com base nos incisos II e VII do § 8º do Anexo do Regimento Interno da SNPM, bem como no princípio de efetividade, que no prazo de até 90 (noventa) dias:

a) Ratifique e publique o relatório da 4ª Conferência Nacional com vistas a validar o Plano Nacional de Políticas para Mulheres (PNPM) 2016-2019;

b) Formalize o início do processo de elaboração do PNPM 2020 – 2023, em alinhamento com o próximo Plano Plurianual.

**Não implementação (real ou substantiva) da estrutura de governança transversal, apesar da instituição da Rede Brasil Mulher e estabelecimento de áreas de atuação em cinco eixos temáticos, em dezembro de 2017.**

Avaliação da Estratégia de Implementação da Perspectiva de Gênero na Agenda 2030, Rede Brasil Mulher

83. O Decreto 9.223, de 6 de dezembro de 2017, instituiu a Rede Brasil Mulher como estratégia de articulação nacional de órgãos e entidades públicas, empresariais e organizações da sociedade civil com a finalidade de estimular ações que promovam a igualdade de gênero, em consonância com o ODS 5 (peça 20, p. 6).

84. A atuação em rede foi estabelecida para integrar as ações públicas entre diversas unidades federativas e privadas para consolidar a política para as mulheres no âmbito da Agenda 2030, cujos detalhes de governança da Rede Brasil Mulher são apresentados no Apêndice C (item 8.3).

85. Observa-se inicialmente o atraso na elaboração do seu regimento interno, pelo Comitê-Executivo, descumprindo o prazo de sessenta e cinco dias da publicação do decreto, de acordo com o § 4º do art. 7º do Decreto 9.223/2017.

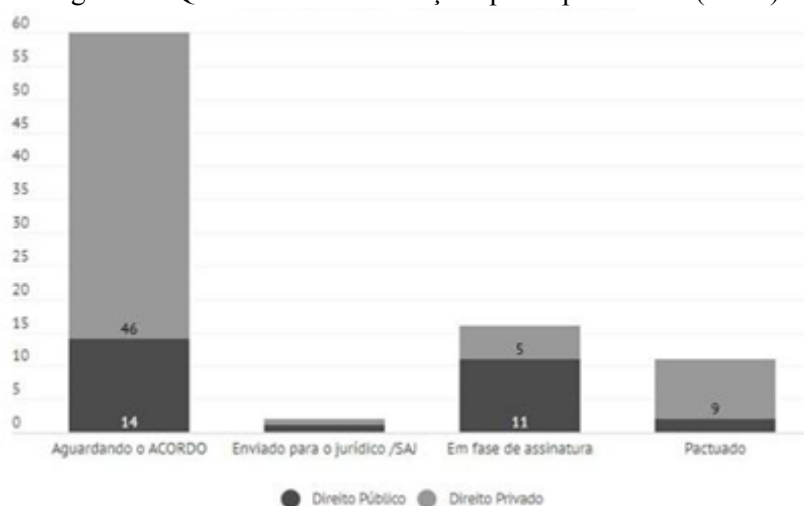
86. Em vista do lapso temporal entre a vigência do decreto e ausência de publicação do referido regimento, questionada por esta unidade técnica, a SNPM informou por meio do Ofício 102/2018/ASSESP/SNPM/SEGOV/PR (peça 20, p.6) que o documento já fora aprovado pela subchefia de Assuntos Jurídicos da Cada Civil da Presidência da República e estaria em fase de publicação.

87. Ainda que a SNPM, por meio do Ofício nº 102/2018/ASSESP/SNPM/SEGOV/PR (peça 20) considere que a RBM é uma estratégia de atuação e não um plano de ação governamental, elencou no art. 2º do decreto de sua instituição cinco eixos temáticos (educação, espaços de poder e decisão, enfrentamento à violência e autonomia econômica) de atuação, sendo que para cada uma das organizações parceiras envolvidas haverá um plano de ação específico.

88. A Secretaria considera que são necessários os seguintes requisitos para elaborar os planos de ação correspondentes a cada núcleo temático: a retomada da articulação, paralisada em março de 2018, entre a SNPM, a Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República (SAM/Casa Civil/PR) e os ministérios relacionados aos cinco eixos de atuação da RBM, bem como a instalação dos núcleos temáticos pelo Comitê Executivo da RBM, a partir da publicação do regimento interno, no prazo máximo de 60 dias.

89. Ainda que o processo esteja incipiente, houve avanços nas parcerias, em especial com relação à participação de parceiros privados, conforme informação encaminhada pelo Departamento de Articulação e Fortalecimento Institucional (DAFI) da SNPM (peça 70), cuja situação da articulação para pactuação encontra-se apresentada a seguir.

Figura 9 – Quantidade de Pactuações por Tipo de Ente (RBM)



Fonte: Elaboração própria/SNPM (peça 70)

90. No que se refere ao apoio que o centro de governo presta à SNPM, a Subchefia de Articulação e Monitoramento (SAM) da Casa Civil afirmou, por meio do Ofício 1159/2018/SE/CC-PR (peça 51), que as atividades de articulação da Rede Brasil Mulher ficaram limitadas à preparação de reuniões pontuais porque a pauta de igualdade de gênero e políticas para as mulheres e meninas não compõe o rol de programas e projetos monitorados pela SAM (peça 51, p. 5).

91. Ainda que considere que a política pública para as mulheres e meninas não se encontre no rol de programas e projetos monitorados pela SAM (peça 51, p.4), a Rede Brasil Mulher é considerada, estratégia do governo federal para a consecução da Agenda 2030.

92. Segundo o mencionado Ofício, não compete à SAM/Casa Civil acompanhar a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, uma vez que se trata de competência da Secretaria de Governo da Presidência da República (Segov), assim, como a coordenação do Comitê-Executivo da Rede Brasil Mulher.

93. Deve-se esclarecer que entre as atribuições relacionadas aos mecanismos e funções de governança mapeadas no relatório de auditoria de preparação do governo brasileiro para implementação dos objetivos de desenvolvimento sustentável, no âmbito do TC 028.938/2016-0, destacam-se as competências para promover articulação em questões chave transversais e garantir a coordenação horizontal e vertical (evitar fragmentação, redundância ou ineficiência na formulação de política e incoerência nas ações governamentais), elencadas por força das alíneas 'a' e 'd' do art. 3º do inciso I da Lei 13.502, de 1 de novembro de 2017.

94. Ainda que o papel de secretaria-executiva da Comissão Nacional para os ODS seja exercido pela Segov, a Casa Civil integra a CNODS, cabendo a essa comissão acompanhar e impulsionar o processo de implementação da Agenda 2030 no Brasil, como explicita o Ofício 331/2018/Segov-PR (peça 43).

95. Levando-se em consideração as mudanças institucionais e a alteração da estrutura da Segov, a coordenação do Comitê-Executivo da Rede Brasil Mulher caberá ao órgão a que esteja vinculada a SNPM,



implicando fim último de maior apoio do governo central para a efetivação das políticas para as mulheres e meninas ocorra por meio da estratégia da Rede Brasil Mulher.

96. Outrossim, dada a transversalidade da política para as mulheres e meninas, no âmbito da Agenda 2030, as prioridades definidas pelos cinco eixos temáticos não se restringiriam ao ODS 5, sendo que a instalação dos núcleos, no prazo máximo de sessenta dias da publicação do regimento interno, é essencial para que o Comitê-Executivo defina as prioridades em relação à Agenda 2030

97. Essas prioridades direcionarão a atuação dos órgãos e entidades públicos partícipes da RBM e serão orientadores para os demais no âmbito privado, tendo como base os planos de ação e acordos de cooperação técnica pactuados.

98. Ressalta-se, ainda, que na elaboração da estratégia, há de se considerar as ações governamentais estabelecidas no PNPM, em consonância também com os trabalhos do Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM.

99. Dessa maneira, é imperioso que a SNPM quando da instituição e funcionamento do Comitê-Executivo estabeleça no seu planejamento estratégico, previsto no inciso I do art. 8º do decreto de instituição da Rede Brasil Mulher, as ações necessárias de cada eixo temático para alcance dos objetivos estabelecidos na Agenda 2030.

100. Tendo em vista a Nota Técnica nº 157/2018/AS/SASOC/SAG/CC-PR (peça 100), no que tange à instituição da Rede Brasil Mulher, e por considerar possível apoio da Casa Civil da Presidência da República quando da elaboração dos planos de ação correspondentes a cada núcleo temático, o Ofício 90/2018/GABIN/5NPM/SEGOV-PR (peça 91) em que a SNPM considera ser necessário alterar o Decreto 9.223, de 6 de dezembro de 2017, que institui a Rede Brasil Mulher, bem como o Decreto 9.417, de 20 de junho de 2018 em que transferiu a Secretaria Nacional de Política para as Mulheres (SNPM) para o Ministério dos Direitos Humanos, propõe-se, com base no § 4º do art. 7º do Decreto 9.223/2017, e no princípio da efetividade, determinar, à Secretaria de Governo da Presidência da República, à Secretaria Nacional de Política para as Mulheres ao Ministério dos Direitos Humanos, ou quem vier a substituí-lo, a publicação, no prazo de até 90 (noventa) dias, do regimento interno do Rede Brasil Mulher e a instituição dos núcleos temáticos.

101. Levando-se em consideração os comentários proferidos pela Casa Civil da Presidência da República, no Ofício 1449/2018/SE/CC-PR (peça 94), propõe-se:

a) Determinar ao Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, com base no inciso VII do art. 2º do Decreto 6.412, de 25 de março de 2008, que promova, com a Secretaria Nacional de Política para as Mulheres e com Ministério dos Direitos Humanos ou quem vier a substituí-lo, o processo de articulação dos órgãos de cada núcleo temático, tendo por objetivo a elaboração dos planos de ação no âmbito da Rede Brasil Mulher, no prazo máximo de 90 dias.

b) Recomendar à Secretaria Nacional de Política para as Mulheres e ao Ministério dos Direitos Humanos ou quem vier a substituí-lo, com o apoio do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, que elabore e encaminhe ao TCU medidas – em relação à estratégia de implementação da perspectiva de gênero na Agenda 2030 – que permitam:

b.1) identificar e propor a integração, quando couber, das ações estabelecidas nos planos e nos acordos de cooperação técnica no âmbito da Rede Brasil Mulher com as ações das políticas públicas;

b.2) identificar e relacionar as ações governamentais estabelecidas no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM) referentes aos cinco eixos de atuação da Rede Brasil Mulher com as iniciativas e metas do PPA, bem como com as metas da Agenda 2030.

**Existência de deficiências de coordenação e articulação vertical entre os órgãos federais, estaduais e municipais com vistas a alinhar e garantir consistência às políticas públicas para mulheres e meninas.**

**Avaliação das Estruturas de Integração Vertical do Governo**

102. O primeiro PNPM foi instituído por meio do Decreto 5.390, de 8 de março de 2005 e já destacava que seria necessária uma ação coordenada e articulada de vários órgãos, secretarias e ministérios para assegurar a implementação da política nacional.

103. O referido plano destacou, ainda, a importância da criação de uma rede institucional entre governo federal e entes subnacionais para implementar a política e garantir o alcance dos resultados. A convergência entre a implementação da Agenda 2030 por diversos entes federados e o funcionamento da política de gênero que depende de criação e fortalecimento de organismos institucionais de defesa dos direitos das mulheres e da promoção da igualdade de gênero.

104. Nesse sentido, assim como no âmbito federal, os Organismos Governamentais de Política para Mulheres (OPM) estaduais são responsáveis por articular, elaborar, coordenar, organizar as políticas para as mulheres. Desse modo, é fundamental que os OPM sejam capazes de articular ações com outros órgãos executores a fim de buscar resultados mais efetivos.
105. Em sentido correlato, entre os critérios estabelecidos para a assinatura do acordo federativo no âmbito do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, estava a criação e/ou fortalecimento dos OPM para coordenar, articular e monitorar o pacto de combate à violência contra as mulheres.
106. Questionada sobre a atribuição de estimular a criação e fortalecimento de órgãos de políticas para as mulheres nos estados, no Distrito Federal e nos municípios, cuja atribuição foi destinada à SNPM pelo PNPM (2013-2015), a SNPM informou, por meio do Ofício 102/2018/ASSESP/SNPM/SEGOV/PR (peça 20, p. 4), que no âmbito do Departamento de Articulação e Fortalecimento Institucional (DAFI/ SNPM), há uma Coordenação-Geral de Fortalecimento dos Organismos Públicos de políticas para as mulheres (OPM).
107. Conforme o Ofício nº 90/2018/GABIN/5NPM/SEGOV-PR (peça 91), enviado na ocasião dos comentários dos gestores, com a nova estrutura da Secretaria Nacional de Política para as Mulheres SNPM, no âmbito do Ministério dos Direitos Humanos, dada a extinção da DAFI, essa Coordenação-Geral foi transferida para o Departamento de Enfrentamento à Violência – DEV, já que o DAFI foi extinto.
108. Há de se alertar para o risco de se restringir a área de atuação dos OPMs com a transferência para o Departamento de Enfrentamento à Violência (DEV), sendo que as ações de gênero englobam outros aspectos além da temática de violência.
109. Contudo, observa-se uma divergência entre o número de Organismos de Políticas para as Mulheres municipais informado pela SNPM (peça 20, p. 4) e o quantitativo apresentado no Espelho do Monitoramento do Programa 2016 em 2017, relacionado à Meta ‘04BM do PPA 2016-2019: Fomentar os Organismos Governamentais de Políticas para as Mulheres, prioritariamente em municípios com população maior ou igual a 50.000 habitantes’.
110. Em dezembro de 2017, todos os estados federados e o Distrito Federal possuíam Organismos de Políticas para as Mulheres, com destaque para Pernambuco, com 170 OPM. O documento apresentado pela SNPM apresenta um número de OPMs 7,36% menor em relação ao quantitativo do espelho de monitoramento do PPA.
111. Inicialmente, deve-se destacar que embora existam 667 (segundo a SNPM) ou 720 (segundo o espelho de monitoramento do PPA) OPMs municipais, mais os 27 correspondentes estaduais, não se pode assegurar que todos se encontrem em pleno funcionamento.
112. Posteriormente, com a emissão do Ofício nº 90/2018/GABIN/5NPM/SEGOV-PR (peça 91), na ocasião dos comentários dos gestores, a SNPM retificou seu entendimento inicial, considerando como número correto, o valor de 720, como apresentado no Espelho do Monitoramento do Programa 2016 em 2017.
113. A Nota Técnica nº 20855/2018-MP (peça 93) emitida pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, em ocasião dos comentários dos gestores, esclarece que a divergência entre o quantitativo apresentado no Ofício 102/2018/ASSESP/SNPM/SEGOV/PR (peça 20) e no Espelho do Monitoramento do Programa, poderia ser explicada pela situação abaixo:
- Como os OPM são órgãos executores da gestão de políticas públicas integrantes da estrutura administrativa do poder executivo das esferas governamentais subnacionais, é recorrente o fato de novas administrações municipais implementarem reestruturações organizacionais e diminuir o status da estrutura governamental de promoção de políticas para as mulheres ou até extingui-la. (Peça 93, p.5)
114. Por fim, independentemente de que não tenham sido ratificados os resultados da 4ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, realizada em maio de 2016, ressalta-se a iniciativa proposta no IV eixo daquela Conferência.
115. Na ocasião, levou-se à discussão a criação de um Sistema Nacional de Políticas para as Mulheres (Sinapom), mecanismo nacional que garantiria os direitos das mulheres mediante a articulação das políticas públicas em todas as esferas de governo, condicionando de forma transparente a transversalidade da política de mulheres junto aos gestores estaduais e municipais.
116. Por meio do Decreto 9.586, de 27 de novembro de 2018, institui-se o Sinapom cuja competência de coordenação e apoio administrativo fica a cargo da SNPM, sendo que o § 2º do artigo 4º estabelece que a Rede Brasil Mulher implementará suas ações em articulação com o sistema.
117. Em período recente, as atividades dos OPMs foram comprometidas devido a restrições orçamentárias, tais como: realização do encontro nacional do Fórum de Organismos de Políticas para Mulheres; publicação de

edital de fomento à criação e ao fortalecimento de OPMs; edição do guia atualizado de criação de OPMs e conselhos municipais de acompanhamento da execução de convênios (peça 20, p. 4).

118. A estagnação do número de OPMs, entre os anos de 2014 e 2018 decorreu, entre outros fatores, da falta de recursos orçamentários da SNPM para promover esses organismos, o que ocasionou a precarização da articulação vertical realizada pela SNPM com os entes subnacionais

119. Em relação à articulação vertical da política para mulheres e meninas, propõe-se determinar à **Secretaria Nacional de Política para as Mulheres (SNPM)** e ao **Ministério dos Direitos Humanos (MDH)**, ou quem vier a substituí-lo, ao **Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, à Rede Brasil Mulher**, com base no inciso VII do art. 2º do Decreto 6.412, de 25 de março de 2008 e no inciso II, do art. 8º do Decreto 9.223, de 6 de dezembro de 2017, que, no prazo de até 90 (noventa) dias:

a) Identifique e encaminhe ao TCU levantamento do número de organismos públicos de políticas para as mulheres (OPMs) nos estados, no Distrito Federal e nos municípios que estão em pleno funcionamento;

b) Encaminhe ao TCU estratégia, considerando as atuais restrições de recursos e de insumos, para buscar reativar a capacidade da Secretaria Nacional de Política para as Mulheres de fomentar a atuação dos OPMs, com vistas a fortalecer a articulação vertical das políticas em consonância com a Agenda 2030.

**A Falta de integração do processo orçamentário de políticas transversais com órgãos responsáveis por políticas setoriais, acarreta transparência orçamentária insuficiente das ações sob a responsabilidade de outros órgãos setoriais que concorram para a temática.**

Integração das políticas existentes no âmbito do ODS 5 no planejamento nacional

120. Com vistas a centrar em tópicos essenciais da política de gênero, o Apêndice D (item 8.4) tratará de aspectos do planejamento nacional, tais como inexistência de planejamento de longo prazo, aspectos relacionados ao instrumento de planejamento de médio prazo (Plano Plurianual - PPA), características quanto à transversalidade da política de gênero e quanto aos ODS, bem como avanços do Governo Brasileiro em relação a Agenda 2030, como Agenda ODS no Siop e PPA Cidadão.

121. Contudo, deve-se ressaltar a integração entre o PPA e a Lei Orçamentária (LOA) se dá por meio dos programas e objetivos, sendo que para cada objetivo financiado, por recursos orçamentários, se associará uma ou mais ações do orçamento. Cada ação orçamentária poderá relacionar-se com apenas um objetivo do plano, exceto para as ações padronizadas.

122. Em resposta ao questionamento sobre integração das políticas, a SNPM afirmou, por meio do Ofício 102/2018/ASSESP/SNPM/SEGOV/PR (peça 20) participa ativamente nas principais políticas voltadas à promoção da igualdade de gênero e empoderamento feminino, sendo que algumas ações são planejadas em conjunto com órgãos setoriais, conforme a resposta.

123. O processo orçamentário, por sua vez, é elaborado em fases que contemplam a visão do órgão setorial sobre o desenho do orçamento, segundo o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) (peça 54, p.4). Visão compartilhada pela SNPM que no Ofício 102/2018/ASSESP/SNPM/SEGOV/PR (peça 20, p. 10) afirma que no geral não há definição orçamentária comum na implementação das políticas de gênero, dado que a metodologia adotada pelo MP é setorial e não programática.

124. A fim de exemplificar como a departamentalização da elaboração das políticas pode ocasionar falta de transparência orçamentária será analisada a interação entre diversos órgãos setoriais na elaboração das ações orçamentárias que concorrem para o alcance da Meta 5.2 da Agenda 2030: 'Eliminar todas as formas de violência contra todas as mulheres e meninas nas esferas públicas e privadas, incluindo o tráfico e exploração sexual e de outros tipos' e o resultado do mapeamento das políticas públicas (peça 43, p. 6).

125. Isto é, a transversalidade apresentada no PPA não é perceptível quando se analisa, por exemplo, as ações orçamentárias que estão alinhadas ao Objetivo 998 do PPA: 'Ampliar a política nacional de enfrentamento a todas as formas de violência contra as mulheres, considerando sua diversidade e especificidades', sob a responsabilidade da SNPM. De acordo com o mapeamento, a iniciativa que está vinculada à Meta 5.2 de Agenda, sob responsabilidade do Ministério da Saúde é a Iniciativa 05QP<sup>iv</sup> vinculada ao Objetivo 1126<sup>v</sup> do Programa 2015: 'Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS) '.

126. Entretanto não é possível discriminar na lei orçamentária quais são os gastos relacionados com violência no âmbito do Programa 2015.

127. Da análise do Volume II do Orçamento da União para 2018, verificou-se que a Ação 20YI: 'Implementação de Políticas de Atenção à Saúde' encontra-se entre as ações orçamentárias relacionadas ao Objetivo 1126 do Programa 2015. E em consulta à execução orçamentária no SIOP Gerencial, realizada em

5/9/2018, constatou-se que a referida ação também está relacionada desde 2017 ao plano orçamentário (PO<sup>vi</sup>) 000F: ‘Implementação de Políticas de Atenção Integral à Saúde da Mulher’.

128. Considerando que a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher vincula-se ao seu Plano Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher, o qual por sua vez apresenta as seguintes particularidades, conforme o Relatório de Gestão de 2017 da Secretaria de Atenção à Saúde (SAS) do Ministério da Saúde (SAS/MS, p. 280, grifos nossos):

Incorpora, num enfoque de gênero, a integralidade e a promoção da saúde como princípios norteadores e busca por consolidar os avanços no campo dos direitos sexuais e reprodutivos, com ênfase na melhoria da atenção obstétrica, no planejamento reprodutivo, na atenção ao abortamento e no enfrentamento à violência doméstica e sexual.

129. Em vista disso, o PO não seria suficiente para dar transparência ao orçamento e determinar quanto cada campo de atuação da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher concorre para a Meta 5.2 ou para a Meta 5.6<sup>vii</sup> da Agenda 2030.

130. Por meio do Ofício 0526/2018-TCU/SecexPrevidência, de 16/7/2018 (peça 41, p. 2), questionou-se ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) acerca de iniciativas com vistas a aumentar a transparência orçamentária das políticas públicas à luz de iniciativas como o Orçamento Mulher do CFEMEA (Centro Feminista de Estudos e Assessoria).

131. Em resposta, o MP informou, por meio da Nota Informativa 9322/2018-M (peça 54, p. 5 -8), que ‘em muitos casos não é possível detalhar o público-alvo das ações orçamentárias para evitar o prejuízo na implementação das ações.’

132. Esclarece-se que não se cogita a elaboração de orçamento destacado para atender a um beneficiário específico, tampouco a fragmentação das ações guarda-chuvas, engessando o orçamento e dificultando sua execução.

133. Mas sim, que a perspectiva de gênero seja incluída em todas as fases do ciclo orçamentário para que haja responsabilidade compartilhada entre os órgãos setoriais e a SNPM com vistas à efetivação da política pública para as mulheres e meninas.

134. Nesse sentido, a consolidação da perspectiva de gênero nos órgãos setoriais e o aperfeiçoamento da transparência orçamentária poderiam dar um retrato mais fidedigno da transversalidade das políticas públicas que concorrem para o mesmo objetivo, tais como o Objetivo 998 do Programa 2016: ‘Ampliar a política nacional de enfrentamento a todas as formas de violência contra as mulheres, considerando sua diversidade e especificidades’.

135. O modelo orçamentário adotado pela União (orçamento-programa) pode ser considerado como causa da situação encontrada porque ‘se caracteriza por privilegiar a análise agregada dos gastos, privilegiando a função planejamento (programa) às funções de controle e administração’, nos termos da Nota Informativa 9322/2018-MP (peça 54, p. 5).

136. Ainda que seja indiscutível a afirmação segundo a qual ‘o orçamento se concentra nas condições orçamentárias entre receita e despesa, por força da exclusividade, nos termos do art. 165 da § 8º da Constituição Federal’ (peça 54, p. 6), deve ser destacado que o governo federal instituiu a identificação orçamentária ‘Plano Orçamentário’, de caráter gerencial, que deu maior transparência à elaboração do orçamento e ao acompanhamento físico e financeiro.

137. Contudo, em razão da agregação dos dados, não se pode identificar os beneficiários das políticas públicas, relacionar as ações orçamentárias de diferentes programas temáticos que concorram para a mesma temática, tampouco medir o impacto das políticas públicas na redução das desigualdades de gênero.

138. Não obstante, de acordo com a Nota Técnica 8, de 2011 do IPEA, algumas iniciativas brasileiras pretenderam introduzir no orçamento a perspectiva de igualdade de gênero.

139. A metodologia orçamento-mulher do Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA) em parceria com outras ONGs consistia em ‘selecionar programas e ações do orçamento que atendiam direta ou indiretamente às necessidades específicas das mulheres e impactam as relações de gênero e raça’.

140. Durante a elaboração do II PNPM, houve iniciativa de se estimar o valor global que cada ministério/secretaria investiria nas ações do plano, porém não foi possível desagregar quanto deste orçamento seria destinado a cada um dos compromissos nos planos de ação.

141. Em âmbito internacional, o documento: ‘Orçamentos sensíveis a gênero’, de 2012, do Programa Orçamentos Sensíveis a Gênero, da ONU Mulheres, apresenta a metodologia dos orçamentos etiquetados, que consiste na classificação dos gastos orçamentários, com critérios definidos a partir da relevância das políticas



envolvidas para melhorar a situação de igualdade de gênero, tendo por objetivo classificar os gastos públicos nas seguintes categorias:

**Gastos etiquetados para mulheres:** é o conjunto de gastos públicos especificamente orientados a satisfazer necessidades particulares das mulheres. Por exemplo: programas de saúde para mulheres, programas de erradicação da violência doméstica, programas para mulheres com crianças pequenas, programas para promover o desenvolvimento de atividades produtivas das mulheres etc.

**Gastos destinados a promover oportunidades igualitárias no emprego público:** trata-se do gasto destinado a garantir igualdade de oportunidades no emprego público a homens e mulheres. Por exemplo: serviços de creche para mães e pais trabalhadores, capacitação para empregadas e empregados administrativos que possuem baixos níveis de qualificação (ocupação em que predominam as mulheres), licenças para acompanhar parentes etc.

**Gastos gerais:** contemplam o resto dos gastos públicos que não se incluem nas categorias anteriores, que têm como objetivo oferecer bens e serviços ao conjunto da comunidade. Esta categoria costuma compreender a maior parte dos gastos públicos.

142. Em relação à transparência orçamentária das políticas para mulheres e meninas sob a responsabilidade de outros órgãos setoriais propõe-se recomendar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) que - em relação à transparência orçamentária das políticas para mulheres e meninas sob a responsabilidade conjunta de outros órgãos setoriais - formule e encaminhe ao TCU, medidas concretas que permitam estimar os gastos orçamentários que alcancem o público-alvo das políticas de gênero, identificando e associando, quando possível, essas estimativas dos gastos orçamentários com as iniciativas e metas do PPA e com as metas da Agenda 2030.

**A estratégia da SNPM para promover a conscientização pública, dos responsáveis pelo ODS 5, e gerar estratégias de parcerias com múltiplas partes interessadas encontra-se incipiente.**

143. Em resposta aos questionamentos referentes à promoção de conscientização pública, bem como dos responsáveis pelo ODS 5 e à geração de estratégias com múltiplas partes interessadas, a SNPM informou, por meio do Ofício 102/2018/ASSESP/SNPM/SEGOV/PR (peça 20, p.11), acerca da adoção, pelo governo federal, da Rede Brasil Mulher (RBM), evidenciando alguns avanços em relação a formação de parcerias.

144. Entre as ações desenvolvidas, destaca-se a realização de três oficinas, em conjunto com a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), entre junho de 2017 e fevereiro de 2018, com a participação de oitenta instituições públicas e privadas.

145. A primeira oficina visou apresentar a proposta de criação e buscar parceiros para a RBM. Na oficina seguinte, houve discussão e detalhamento dos elementos para institucionalizar a estratégia de Rede (eixos de atuação, objetivos e planos de trabalho). O último encontro objetivou apresentar o decreto de instituição e iniciou o processo de pactuação com as entidades parceiras (peça 20, p. 12).

146. No que tange à capacitação de gestores, um dos objetivos elencados no art. 3º do decreto que instituiu a Rede, a SNPM informou, por meio do Ofício 102/2018/ASSESP/SNPM/SEGOV/PR (peça 20, p.12), que 'não foi realizado evento específico acerca dos eixos de atuação e objetivos voltado exclusivamente para servidores públicos'.

147. A sensibilização e a capacitação dos gestores são essenciais para instituir a perspectiva de gênero em órgãos setoriais, favorecendo a transversalidade da gestão da política pública de igualdade de gênero e a consequente responsabilidade compartilhada.

148. No âmbito do PNPM, a temática de conscientização e estratégia com múltiplas partes interessadas é tratada no capítulo sobre Gestão e Monitoramento PNPM, cuja responsabilidade pelas ações recai, por exemplo, sobre a SNPM e o MP. Nesse documento, são apresentadas três linhas de ação<sup>viii</sup> que se relacionam à disseminação de informações sobre a temática de gênero e à ampliação da participação do controle social, as quais vão ao encontro da estratégia da RBM

149. De acordo com o Espelho do Monitoramento do Programa 2016, em relação à análise situacional do Objetivo 0936<sup>ix</sup>, foi criado o Programa Mulheres do Brasil com o objetivo de promover o diálogo com a sociedade civil, por meio de dois encontros regionais acerca de boas práticas, ações e projetos em andamento. Em relação à análise da Meta 04C6<sup>x</sup>, foram realizadas Oficinas de Capacitação no Instrumento de Monitoramento e Acompanhamento da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher (PNAISM) e do PNPM, bem como reuniões no Departamento Penitenciário.

150. Ainda que seja importante a realização de oficinas no âmbito da RBM, isoladamente apreciada, essas ações são insuficientes para promover amplamente a formação de parcerias. Ademais, em razão do atraso na

publicação do regimento interno do Comitê-Executivo da RBM, ainda não houve envolvimento dos demais órgãos que compõem o referido Comitê, nem foi estabelecida uma estratégia estruturada, por exemplo, sobre comunicação com as partes interessadas, cujo plano de comunicação será desenvolvido pelo Comitê de Comunicação e Cultura da RBM.

151. Deve-se considerar, ainda, a competência do Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM para ‘promover a difusão do PNPM junto a órgãos e entidades governamentais e não-governamentais’, como dispõe o inciso IV do art. 5º do Decreto 5.390, de 8 de março de 2005, e para ‘apoiar a sensibilização e capacitação de servidores/as públicos federais na temática de gênero’, de acordo com o inciso VII do art. 3º do Anexo da Portaria 62, de 24 de setembro de 2008, que altera o regimento interno do Comitê.

152. É de se considerar que a estratégia de conscientização, quando elaborada pela SNPM, seja realizada com concordância do atualmente inativo Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM a fim de garantir que as ações constantes no plano corroborem para o alcance da Agenda 2030, evitando-se, por exemplo, lacunas ou sobreposições entre esses institutos.

153. Em relação à conscientização pública dos responsáveis pelo ODS 5 e à formação de parcerias com múltiplas partes interessadas, propõe-se recomendar à Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres (SNPM), com o apoio do Ministério dos Direitos Humanos (MDH), ou de quem vier a substituí-lo, da Rede Brasil Mulher, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), que - em relação à conscientização pública dos responsáveis pelo ODS 5 e à formação de parcerias com múltiplas partes interessadas - estructure e encaminhe ao TCU estratégia para ampliar informações da temática de gênero nas políticas públicas, bem como da participação do controle social.

#### **Identificação das necessidades, recursos e capacidades necessários para implementação do ODS**

**O governo brasileiro não estimou os recursos e capacidades que seriam necessários para implementar o ODS 5, não realizou um diagnóstico dos recursos de que o país dispunha, nem verificou quais recursos e capacidades considerados necessários à implementação do ODS 5 estavam na esfera de gestão do órgão gestor de políticas para mulheres.**

154. Além de não determinar quais recursos e capacidades seriam necessários para o atingimento do ODS 5, a Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres não logrou organizar sua estrutura de forma a potencializar os resultados desses recursos e capacidades bem como agregar ainda mais vantagem ao cumprimento do ODS 5.

155. A falta de identificação e mobilização das capacidades necessárias para implementar a Agenda 2030 vai de encontro ao compromisso assumido, segundo o qual ‘Estamos determinados a mobilizar os meios necessários para implementar esta Agenda através de uma Aliança Mundial para o Desenvolvimento Sustentável revitalizada, (...) com a colaboração de todos os países, todas as partes interessadas e todas as pessoas’ (A/RES/70/1/Preâmbulo) (peça 53, p. 2).

156. Deve-se ressaltar que esta análise se concentrou na Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres, órgão coordenador da política para as mulheres e meninas, tendo como enfoque Visão Baseada em Riscos (VBR), cujos detalhes da metodologia estão no Apêndice E (item 8.5).

157. De acordo com a VBR, o desempenho da organização pode ser explicado pelo modo como lida com seus recursos e capacidades, tais como: agilidade nos processos, estrutura física, capacidade financeira, pessoal, tecnologia e aprendizagem organizacional; e recursos e capacidades que além de criar valor são raros e difíceis de imitar: identificação com a clientela, marca consolidada e exclusividade.

#### **Agilidade nos Processos**

158. De acordo com o Ofício 104/2018/ASSESP/SNPM/SEGOV/PR (peça 24, p. 1), em 2017, quando foi transferida da SNPM para Segov a competência sobre políticas para as mulheres, a área da SNPM responsável pelas atividades-meio foi extinta, e as atribuições correspondentes não foram absorvidas pela Segov, fragilizando os processos.

159. Essa mudança prejudicou a gestão do orçamento, dos recursos humanos e da logística, dificultando o desenvolvimento das atividades finalísticas do órgão. Ou seja, a perda da área meio ocasionou a lentidão dos processos.

#### **Estrutura Física**

160. Até início da vigência do Decreto 9.417, de 20 de junho de 2018, em que transferiu a SNPM da Segov para o Ministério dos Direitos Humanos, essa Secretaria estava instalada no Centro Cultural Banco do Brasil.

#### **Capacidade financeira**

161. Houve redução da dotação orçamentária do órgão de 80%, desde a aprovação da Agenda 2030 em 2015, como se constata na Tabela 1 e figura 10, a seguir.

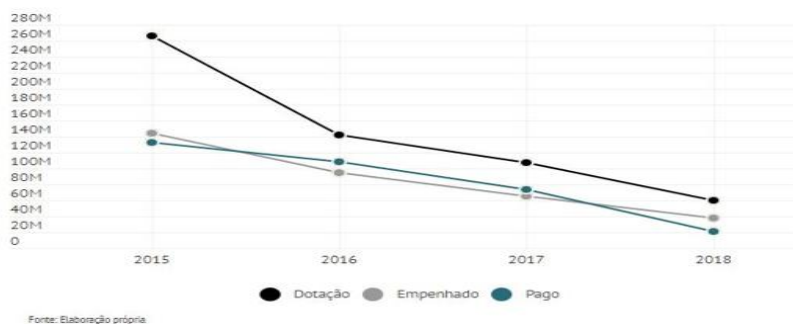


Tabela 1 – Redução na Execução Orçamentária da SNPM - 2013 a 2018

Exercício	Dotação (R\$)	Variação em relação a 2015 (%)	Empenhado (R\$)	Pago (R\$)
2015	266.413.888	0	144.293.070	132.956.111
2016	141.925.586	-47	95.143.465	108.660.440
2017	107.097.301	-60	64.910.382	73.224.943
2018	60.021.405	-77	38.234.574	21.158.998

Fonte: Elaboração própria com base em informações da Secretaria Nacional de Política para Mulheres (peça 24, p. 9-28).

Figura 10 – Redução na Execução Orçamentária da SNPM - 2013 a 2018



162. Comparando as execuções orçamentárias das ações finalísticas da SNPM, mais especificamente as ações do Programa 2016 (Políticas para as Mulheres: Promoção da Igualdade e Enfrentamento à Violência), conforme a Tabela 2, verifica-se que a Ação 218B: Políticas de Igualdade e Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, iniciada em 2018, agregou outras ações, como a Ação 210A: Promoção de Políticas de Igualdade e de Direitos das Mulheres, a Ação 210B: Atendimento às Mulheres em Situação de Violência, a Ação 8831: Ligue 180 e a Ação 8843: Incentivo às Políticas de Autonomia das Mulheres.

163. Todas essas ações tiveram a sua execução reduzida, de acordo com a Tabela 2 abaixo, com destaque, em termos de materialidade e relevância, para a Ação 14XS: Construção das Casas da Mulher Brasileira, que teve a sua dotação reduzida de R\$ 78,5 milhões em 2015 para R\$ 1,75 milhões em 2018, o que equivale a um decréscimo de 98%.

164. Quando se avalia a totalidade dos gastos realizados, observa-se que houve redução de 80% nas dotações orçamentárias entre 2015 e 2018, reduzindo-se de uma dotação de R\$ 239 milhões em 2015 para R\$ 47,5 milhões em 2018. Reduções similares ocorreram nos valores empenhados e pagos, que sofreram redução de 71% e 76% respectivamente.

165. Todos esses decréscimos de gastos finalísticos ocorreram, ou se acentuaram, depois do início da Agenda 2030, demonstrando que a inserção da temática de gênero na mencionada agenda não representou estímulo suficiente para que a política de gênero fosse contemplada com aumento de recursos orçamentários.

Tabela 2 - Programa 2016 - Ações Orçamentárias

Ação	Natureza	2015	2016	2017	2018	Variação percentual até 2018
14X5 - Construção das Casas da Mulher Brasileira	Dotação	78.500.000,00	8.656.826,00	16.425.095,00	1.750.000,00	-98%
	Empenhado	47.173.276,42	1.153.343,13	1.473.059,60	1.325.753,00	-97%
	Pago	27.679.750,62	15.603.289,28	0	1.325.753,00	-95%
210A - Promoção de Políticas de Igualdade e de Direitos das Mulheres	Dotação	63.000.166,00	16.134.525,00	14.236.385,00	0	-100%
	Empenhado	5.291.047,96	9.145.729,56	4.544.954,36	0	-100%
	Pago	10.463.238,98	6.450.522,27	3.430.554,04	1.136.595,50	-89%
210B - Atendimento às Mulheres em Situação de Violência	Dotação	62.855.701,00	42.866.748,00	16.639.616,00	0	-100%
	Empenhado	42.614.929,20	22.133.275,04	4.660.036,46	0	-100%
	Pago	34.717.100,94	20.871.285,08	18.496.608,73	195.684,13	-99%
2188 - Políticas de Igualdade e Enfrentamento à Violência contra as Mulheres	Dotação	0	0	0	45.823.377,00	Ação nova
	Empenhado	0	0	0	33.514.884,12	Ação nova
	Pago	0	0	0	11.624.309,59	Ação nova
4641 - Publicidade de Utilidade Pública	Dotação	8.000.000,00	5.434.788,00	4.894.438,00	0	-100%
	Empenhado	6.000.000,00	300.000,00	3.999.998,00	0	-100%
	Pago	120.704,87	5.891.762,47	227.821,23	3.038.086,58	2400%
8831 - Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180	Dotação	13.414.486,00	31.877.627,00	36.179.688,00	0	-100%
	Empenhado	13.414.470,21	31.827.627,00	35.879.688,00	0	-100%
	Pago	18.897.739,96	28.859.245,77	31.981.460,55	7.159.517,98	-62%
8843 - Incentivo às Políticas de Autonomia das Mulheres	Dotação	13.500.397,00	11.509.711,00	5.338.887,00	0	-100%
	Empenhado	5.549.801,94	5.273.213,74	1.156.811,22	0	-100%
	Pago	10.676.966,27	5.117.318,29	3.716.332,96	476.962,20	-96%
TOTAL ANUAL	Ano	2015	2016	2017	2018	Variação percentual até 2018
	Dotação	239.270.750	116.480.225	93.714.109	47.573.377	-80%
	Empenhado	120.043.525	69.833.188	51.714.547	34.840.637	-71%
	Pago	105.350.792	82.856.951	58.341.777	24.956.909	-76%

Fonte: Tesouro Gerencial realizada (27/8/2018)

## Pessoal

166. Em relação à estrutura de recursos humanos da SNPM, constatou-se redução de 42,3% do seu quadro de pessoal em relação a 2015, ano da assinatura da Agenda 2030 (peça 49, p. 10).

Tabela 3 - Redução do quadro de servidores do SNPM

Exercício	Quantidade Média de Servidores	Corte em Relação a 2015 (%)
2015	156	0%
2016	132	15,40%
2017	102	34,60%
2018	90	42,30%

Fonte: SNPM (peça 49)

167. Deve-se observar também que a estrutura de recursos humanos é formada predominantemente por servidores sem vínculo efetivo, como demonstra a Tabela 4 abaixo.

168. No tocante à capacidade de formulação e de gestão de políticas públicas, a SNPM apresenta dezesseis Analistas Técnicos de Política Social (ATPS), sendo que cinco deles foram cedidos a outros órgãos ou entidades.

Tabela 4 - Comparativo servidores efetivos x total de servidores

Exercício	Média de Servidores do Órgão	Média de Servidores Efetivos	Relação entre Efetivos e o Total de Servidores (%)
2013	161	16	10%
2014	156	16	10%
2015	156	14	9%
2016	132	10	8%
2017	102	9	9%
2018	90	10	11%

Fonte: SNPM (peça 49)

169. Ocorre que, mesmo com as mudanças estruturais a que a SNPM foi submetida nos últimos anos, as suas atribuições não foram alteradas, precipuamente aquelas de formulação, coordenação e definição de diretrizes e articulação das políticas para as mulheres.

170. Em decorrência das mudanças mencionadas acima e da rotatividade do quadro dos servidores sem vínculo efetivo, houve elevação no volume de trabalho desempenhado pelos servidores da SNPM na execução de suas atribuições.

#### Tecnologia

171. Como exemplo do uso de recursos tecnológicos no desenvolvimento das ações da SNPM, cita-se a Central de Atendimento à Mulher, instituída pela Lei 13.024, de 3 de setembro de 2014, o 'Ligue 180', que em 2018 representa 66% da dotação do Programa 2016, como apresentado na Tabela 5 abaixo.

Tabela 5 - Dotação orçamentária do Ligue 180

Exercício	Pagamentos realizados no Programa 2016	Pagamentos realizados no "Ligue 180"	Relação entre pagamentos Ligue 180 / Programa 2016
2016	R\$ 82.856.951,00	R\$ 28.643.413,00	34%
2017	R\$ 58.341.777,00	R\$ 28.768.759,00	49%
2018	R\$ 24.956.909,00	R\$ 16.612.315,00	66%

Fonte: Siop

172. Esse serviço de utilidade pública de âmbito nacional, gratuito e confidencial, tem por objetivo receber denúncias, esclarecer dúvidas e encaminhar vítimas de violência aos equipamentos da rede especializada de atendimento às mulheres em situação de violência.

173. Constatou-se, entretanto, insuficiência de planejamento da demanda pelo serviço com a contratação da empresa Call Tecnologia e Serviços Ltda. (Contrato 17/2014, celebrado em 20/2/2015).

174. De acordo com Ofício 104/2018/ASSESP/SNPM/SEGOV/PR (peça 24, p. 2), o contrato em vigor prevê 27.000 HPA (vinte e sete mil horas de posição de atendimento) e 100.000 (cem mil) ligações diárias. Ainda que exista margem para majorar o objeto em 25%, nos termos da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, não existe demanda reprimida, tampouco estudos ou estratégias de financiamento dos serviços prestados.

175. Para corroborar a fragilidade no planejamento, cita-se a auditoria realizada, em março, pela Secretaria de Controle Interno da Presidência da República (Ciset/PR) especificamente nesse contrato (peça 50), que constatou o superdimensionamento do objeto contratual, uma vez que a média mensal de execução contratual tem sido de 14.000 (catorze mil) ligações diárias e de 10.000 HPA (dez mil horas de posição de atendimento).

176. Deve-se ressaltar que a inflexibilidade de mudanças contratuais, além de implicar desperdício de recursos orçamentários, mantém elevado o comprometimento orçamentário do 'Ligue 180' em relação ao total do Programa 2016, o que acaba por inviabilizar outras ações da política por causa de um contrato subutilizado.

177. De acordo com o Ofício 105/2018/ASSESP/SNPM/SEGOV/PR (peça 37, p. 4), deve ser destacada a iniciativa do Observatório Brasil de Igualdade de Gênero da SNPM acerca da adaptação da ferramenta Data Seppir à realidade do órgão, resultando no Data SPM. Esse sistema buscou integrar indicadores socioeconômicos e de políticas públicas, com uma interface interna e outra de uso externo.

178. Embora o sistema tenha sido concluído em 2015, as mudanças ocorridas desde então ensejaram a sua desatualização do ponto de vista tecnológico. A SNPM acrescentou que não possui condições técnicas, financeiras e estruturais para gerir e atualizar o sistema em razão das dificuldades estruturais apresentadas pelo observatório (peça 37, p. 5).

#### Marca consolidada e identificação com a clientela

179. A perda de status de ministério da SNPM e a sua subordinação a ministérios que, em regra, não guardam qualquer afinidade com a temática de gênero, implica a redução da capacidade da Secretaria na formulação, coordenação, definição de diretrizes e articulação de políticas públicas de forma transversal.

180. Essas alterações administrativas constantes nos últimos anos contribuem para desgastar sua imagem bem como causar insegurança e perda de confiança da sociedade, em especial das beneficiárias.

#### Exclusividade

181. As mudanças estruturais recorrentes dificultam a atuação da SNPM como órgão articulador, em especial pela perda de status de ministério, dificultando o avanço 'de contribuições efetivas para consolidação das

políticas públicas de gênero, destacando a efetiva transversalidade de gênero nas políticas interministeriais' (PNPM 2013-2015).

Aprendizagem organizacional

Deficiência no planejamento e monitoramento

182. Em resposta ao questionamento realizado sobre os equipamentos da rede especializada de atendimento às mulheres em situação de violência, a SNPM, por meio do Ofício 104/2018/ASSESP/SNPM/SE-GOV/PR (peça 24, p.4), afirma que desde 2013 há priorização das ações do 'Programa Mulher: Viver sem violência', instituído pelo Decreto 8.086, de 30 de agosto de 2013, em especial: criação da Casa da Mulher Brasileira; ampliação da Central de Atendimento à Mulher (Ligue 180); organização e humanização do atendimento às vítimas de violência Sexual e implantação das unidades móveis de atendimento às mulheres do campo e da floresta.

183. No que se refere à Construção da Casa da Mulher Brasileira, ainda que tenha estabelecida a meta (04BQ) 'Construir e implementar a Casa da Mulher Brasileira em 25 capitais brasileiras' no PPA 2016-2019, até o momento, há apenas três Casas da Mulher Brasileira em funcionamento, nas cidades de Campo Grande-MS e Curitiba-PR e São Luís – MA.

184. SNPM ressalta que os custos para a construção e aquisição de equipamentos da Casa da Mulher Brasileira são de aproximadamente R\$ 10.800.000,00, sendo que sua manutenção varia a depender da localidade, e os custos de aquisição das unidades móveis é de cerca de R\$ 430.000,00.

185. Contudo, evidencia-se a morosidade na construção das Casas da Mulher Brasileira, acarretando à não execução orçamentária sobretudo em decorrências as recorrentes mudanças com as alterações na estrutura do governo federal, conforme abordado item 2.2 (Desafios da política de gênero & Secretaria Nacional de Política para as Mulheres).

Tabela 6 - Casa da Mulher Brasileira

Casa da Mulher Brasileira			
Exercício	Dotação	Empenhado	Pago
2016	R\$ 8.656.826,00	R\$ 1.153.343,13	R\$ 1.153.343,13
2017	R\$ 16.425.095,00	R\$ 1.473.059,00	R\$ 0,00
2018	R\$ 1.750.000,00	R\$ 1.325.753,63	R\$ 1.325.753,63

Fonte: Siop

186. Como exemplo do desconhecimento dos recursos disponíveis, a SNPM, por meio do Ofício 104/2018/ASSESP/SNPM/SEGOV/PR (peça 24, p.2), não sabe informar qual a capacidade de atendimento de mulheres vítimas de violência (oferta de serviços) pela rede especializada de combate à violência contra as mulheres, tampouco realizou diagnóstico de demanda pelos serviços a serem ofertados, mesmo a Casa da Mulher Brasileira, considerada prioritária pela SNPM.

187. Acrescenta que não houve estudos referentes à ampliação da rede de atendimento às mulheres em situação de violência, tampouco para estabelecer os custos para criação de outros serviços especializados, ademais dos mencionados anteriormente (peça 24, p.7). Uma das implicações de não se precisar a demanda por esses serviços, pode ser a redução da oferta e não sua expansão.

188. No tocante ao atendimento de vítimas de violência pelos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), a SNPM não soube precisar as informações questionadas no Ofício 2/47/TCU/SecexPrevidência (peça 16, p. 5-6), dado que estão sob responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social, limitando-se a informar o quantitativo de 2.531 CREAS, em 2016.

189. Constata-se o desconhecimento da oferta e demanda dos próprios equipamentos ou de órgãos corresponsáveis pelos serviços de atendimento às mulheres em situação de violência. Esse desconhecimento afeta a atuação da SNPM, mormente como coordenadora da política para as mulheres e meninas, afetando sua capacidade de articulação com outros órgãos e a organização dos trabalhos de acompanhamento e avaliação dos resultados, como estabelece o PNPM (2013-2015).

190. Diante dessa incapacidade operacional para potencializar os recursos e capacidades a política pública para as mulheres e meninas, enseja o aumento do risco de que não sejam alcançadas as metas propostas na Agenda 2030.



**A Rede Brasil Mulher como iniciativa incipiente de se definir com partes interessadas os recursos e capacidades necessários à implementação do ODS 5**

191. Em que pese as limitações analisadas acima, a incipiente instituição da Rede Brasil Mulher, é uma iniciativa de atuação em rede, de maneira participativa que poderá ser utilizada na identificação dos recursos e capacidades necessários para o alcance da Agenda 2030.

192. Nesse sentido, o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU (Brasília, 2014) destaca:

Na rede de políticas públicas, há a dependência mútua entre os diversos atores envolvidos em uma finalidade comum, haja vista que, isoladamente, não conseguem alcançar seus objetivos sem a participação dos demais partícipes. A cooperação entre atores, desse modo, torna-se questão central para explicar o sucesso ou o fracasso das políticas públicas (HILL e HUPE, 2002).

193. De acordo com incisos III e IV do art. 8º do Decreto 9.233, de 6 de dezembro de 2017, cabe ao Comitê-Executivo da RBM deliberar sobre propostas de acordo de cooperação a ser firmado pela Rede Brasil Mulher com órgãos e entidades do setor público e privado, devendo também monitorar e avaliar a implementação dos acordos de cooperação técnica.

194. Contudo, há uma limitação de atuação no que tange aos organismos internacionais, organizações da sociedade civil e as entidades empresarias: o que implica a necessidade de ingerência da RBM na definição de todos e recursos e capacidades necessários para o alcance das metas estabelecidas na Agenda 2030.

195. Há de se destacar a participação social ‘traz mais legitimidade, justiça e eficácia à política pública’, como mencionado no Referencial (TCU, Brasília, 2014).

196. Pode-se destacar como a principal causa pela debilidade da SNPM em exercer suas atribuições de formulação, coordenação, definição de diretrizes e articulação das políticas para mulheres e meninas, as sucessivas mudanças estruturais ocorridas nos últimos anos.

197. Dessa não priorização da temática de gênero, acarretou, no âmbito da SNPM, a perda da área-meio, a redução e a fragilização do quadro de pessoal, redução da dotação orçamentária, devido também à crise econômica e fiscal do país.

198. Como consequência, evidenciou-se que no âmbito da SNPM, não foram realizados estudos a respeito dos recursos e capacidades, do que deveria ser adaptado ou melhorado com vistas ao atendimento dos objetivos da Agenda 2030, notadamente quanto a:

- não identificação dos recursos e capacidades em vista da necessidade da implementação do ODS 5;
- não diagnosticou a oferta, bem como a demanda por serviços de atendimento às mulheres em situação de violência;
- não identificou as ações de gênero realizadas por outros órgãos, entidades ou pela sociedade, nem avaliou a sua capacidade para organizar essas ações e consolidar seus resultados, especificamente nos atendimentos dos CREAS;
- não identificou as ações promotoras ou difusoras da igualdade de gênero existentes no setor privado da economia e na sociedade em geral;
- não ouviu a sociedade e demais partes interessadas nas políticas de gênero, com o intuito de identificar recursos e capacidades necessários para a implementação do ODS.

199. Em decorrência da falta de planejamento, o contrato realizado pela SNPM para o ‘Ligue 180’ acarretou em 86% de ociosidade na capacidade diária de ligações e em 62% de ociosidade nas HPAs.

200. Diante disso, aumentam-se os riscos de que o Brasil não cumpra as metas definidas na Agenda 2030 em relação a política para as mulheres e meninas, propõe-se:

a) Determinar à Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres (SNPM), ao Ministério dos Direitos Humanos (MDH), ou quem vier a substituí-lo, com apoio do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), bem como da Casa Civil da Presidência da República, com base na Resolução (A/RES/70/1) da Assembleia Geral das Nações Unidas de Setembro de 2015 na Seção que trata dos Meios de Implementação da Agenda 2030 - em relação à identificação e à garantia dos recursos e capacidades necessários para levar a cabo o ODS 5 - apresente e encaminhe ao TCU, no prazo de 90 (noventa) dias, medidas no sentido de identificar e garantir capacidades e recursos necessários ao cumprimento do ODS 5 da Agenda 2030, estimando, quando possível:

a.1) O nível de demanda dos serviços e das políticas públicas necessárias, e sua distribuição no território nacional, relativas à garantia dos direitos das mulheres e à diminuição da desigualdade entre homens e mulheres;

a.2) Os recursos e capacidades para implementação da política, com base na demanda estimada no item anterior;

a.3) O volume de recursos necessários para que a estrutura de Governança existente exerça a implementação e o desenvolvimento da política (Secretaria Nacional de Política para as Mulheres, Comitê de Articulação e Monitoramento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, Conselho Nacional dos Direitos da Mulher e Rede Brasil Mulher, dentre outros

**A Secretaria Nacional de Política para as Mulheres não implementou medidas para sistematizar práticas de gestão de riscos de recursos e de capacidades, nem implementou controles internos da gestão dos programas relacionados ao ODS 5.**

Gestão de riscos de recursos e capacidades da implementação do ODS 5

201. Considerando a análise realizada anteriormente no processo de identificação dos recursos e capacidades necessários para implementação da Agenda 2030, o processo de gestão de riscos engloba aspectos tanto no âmbito institucional quanto da política pública que concorre para o atingimento das metas estabelecidas na Agenda 2030, bem como a definição de ações adotadas com vistas a promover mitigação dos riscos identificados.

202. Nesse sentido, de acordo como Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU (Brasília 2014), ‘a gestão de riscos se refere a atividades coordenadas para dirigir e controlar uma política no que se refere aos riscos.’

203. Em resposta aos questionamentos referentes a medidas relacionadas à sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, de recursos e capacidades, bem como controles internos da gestão dos programas, a SNPM, por meio do Ofício 104/2018/ASSESP/SNPM/SEGOV/PR (peça 24), informou que a Secretaria de Governo da Presidência da República (Segov) instituiu o Comitê de Governança, Riscos e Controle pela Portaria 64, de 29 de agosto de 2017.

204. A instituição do referido Comitê foi uma resposta à Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1/2016. Como a SNPM compunha a estrutura básica da Segov, essa Secretaria esclareceu que ‘as recomendações constantes na IN MP/CGU/2016 seriam desenvolvidas no âmbito do Núcleo de Gestão de Riscos, que compõe a segunda linha de defesa da gestão da Segov no âmbito da Política de Gestão de Riscos da Secretaria’ (peça 24, p. 2). Contudo, de acordo com a SNPM, não houve reuniões do Comitê desde a sua instituição em agosto de 2017 (peça 24, p. 3).

205. Ocorre que, a partir da recente reestruturação administrativa do governo federal, estabelecida pelo Decreto 9.417 de 20 de junho de 2018, a SNPM e o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher passaram a compor a estrutura do Ministério dos Direitos Humanos (MDH).

206. Em vista disso, de acordo com o Ofício 104/2018/ASSESP/SNPM/SEGOV/PR (peça 24, p. 3), serão realizadas tratativas para que a SNPM passe a compor o Comitê Interno de Governança, Riscos e Controles do MDH, instituído pela Portaria 170, de 16 de março de 2018.

207. Esclarece-se inicialmente que o art. 1º da IN Conjunta MP/CGU 1/2016 determina, aos órgãos e entidades do Poder Executivo federal, a adoção de medidas para sistematizar práticas relacionadas à gestão de riscos, aos controles internos e à governança, não se tratando assim de poder discricionário do gestor.

208. Considerando a subordinação da SNPM ao Ministério dos Direitos Humanos, a competência para sistematização é do chefe máximo do MDH, apoiado pelo seu controle interno, de acordo com a IN Conjunta MP/CGU 1/2016<sup>xi</sup>. Para cada risco mapeado e avaliado deve ser associado um gestor de risco, agente formalmente identificado.

209. Nesse sentido, o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU apresenta dentre as boas práticas relacionadas à gestão de riscos, as seguintes:

- Comunicação prévia, aos responsáveis pela implementação, sobre os principais riscos identificados (ANAO, 2006);
- Definição e reconhecimento das responsabilidades de mitigação de riscos entre as várias partes responsáveis pela implementação da política;
- Identificação, implantação e monitoramento do controle interno necessário para mitigar os riscos identificados à realização dos objetivos da política e para evitar que conflitos de interesse influenciem na implantação da política (COSO, 2013; BRASIL, 2013)



210. Por fim, deve-se destacar a recomendação do TCU à Secretaria Federal de Controle do Ministério da Transparência, Fiscalização e à Controladoria-Geral da União, prolatada no Item 9.1.1 do Acórdão 1.171/2017-TCU-Plenário, para a adoção de medidas a fim de sistematizar processos de gerenciamento de riscos, controles e governança.

211. Essa recomendação foi reforçada pelo Item 9.4 do Acórdão 709/2018-TCU-Plenário, para que a CGU submeta ao Comitê Interministerial de Governança (GIG) proposta de aprimoramento dos mecanismos para a prevenção e gestão de riscos de forma integrada, com o objetivo de identificar e gerir riscos transversais entre políticas públicas, a exemplo de fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas, entre outros.

212. Uma das causas que prejudicam a adoção de medidas de sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, aos controles internos e à governança no âmbito da SNPM, decorre da série de mudanças estruturais pelas quais passou a SNPM nos últimos anos, com a consequente redução da área-meio e redução e fragilização do quadro de pessoal.

213. Como efeito da ausência de medidas para sistematizar práticas de gestão de riscos e implementar controles internos, além de impactos nas ações de responsabilidade da SNPM como coordenadora de políticas públicas para as mulheres e meninas, pode ocorrer a fragilização da eficácia das políticas públicas, ameaçando as metas estabelecidas na Agenda 2030.

214. À face do exposto, propõe-se:

a) Recomendar à Secretaria Nacional de Política para as Mulheres (SNPM) e ao Ministério dos Direitos Humanos (MDH), ou de quem vier a substituí-lo, que estabeleçam as medidas para sistematizar práticas de gestão de riscos de recursos e de capacidades, bem como para implementar controles internos da gestão do Programa 2016 - Políticas para as Mulheres: Promoção da Igualdade e Enfrentamento à Violência, com fundamento nos artigos 6º a 11, 17 a 20 da IN Conjunta MP/CGU 1/2016 combinado com os artigos 17 e 18 do Decreto 9.203/2017;

b) Recomendar ao Comitê e Articulação e Monitoramento do PNPM e ao Comitê-Executivo da Rede Brasil Mulher (RBM) que apresentem diretrizes para que os órgãos do Poder Executivo Federal estabeleçam medidas para sistematizar práticas de gestão de riscos de recursos e capacidades, bem como implementação de controle interno dos programas sob sua responsabilidade, relacionados à política de gênero.

#### **Mecanismos para monitorar, avaliar e relatar o progresso na implementação do ODS 5**

#### **Indefinição de estratégias específicas para identificar os responsáveis pelo monitoramento, avaliação e divulgação de relatórios de progresso da implementação das políticas de mulheres e meninas.**

215. No que tange à Secretaria Executiva da CNODS, por meio do Ofício 331/2018/Segov-PR (peça 43, p.10), a Segov informou que ainda não foram definidas estratégias específicas para identificação dos responsáveis pelo monitoramento, avaliação e divulgação de relatórios e progresso das políticas públicas em vigor no Brasil.

216. Contudo, em relação à divulgação de relatórios, observou-se que os responsáveis pela elaboração do Relatório Nacional Voluntário foram a Secretaria de Governo da Presidência da República, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), com supervisão da Casa Civil da Presidência da República e da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República.

217. No âmbito da SNPM, a responsabilidade pelo monitoramento, avaliação e divulgação de relatórios e progresso das políticas públicas é afetada pelas mudanças administrativas ocorridas nessa Secretaria, pela paralisação do Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM, bem como pela incipiência da atuação da Rede Brasil Mulher como estratégia de implementação da Agenda 2030.

Identificação dos responsáveis pelo monitoramento, avaliação e divulgação de relatórios de progresso da implementação das políticas de mulheres e meninas no âmbito da Comissão Nacional para ODS

218. Deve-se destacar que a Secretaria Executiva do CNODS considera que a responsabilidade pela implementação da Agenda 2030 no Brasil (peça 43, p.3) é compartilhada entre governo e sociedade civil.

219. Nessa visão, o conceito de implementação se estende também para as funções de monitoramento, avaliação e divulgação de relatórios. Complementa, com o entendimento de que os ODS são indivisíveis e precisam ser integrados, devendo ser tratados no seu conjunto, em abordagem transversal e matricial. A estratégia para identificação dos responsáveis pelo ODS 5 seguirá o mesmo processo que os demais objetivos da Agenda 2030.

220. Para futuros **relatórios nacionais voluntários**, (RNV), destaca-se a recomendação exarada à CNODS no item 9.1.4 do Acórdão 709/2018 – TCU – Plenário, com vistas a estabelecer processo de elaboração dos

futuros relatórios do Brasil, definindo atividades, prazos, responsáveis e fluxos de informação, a fim de estimular o monitoramento sistemático e contínuo, bem como a avaliação transversal de políticas públicas, sob uma perspectiva integrada de governo.

221. Questionada sobre a elaboração de avaliação dentro da lógica de ciclo de revisão (*review cycle*), a Segov entende que os resultados do **Relatório Bienal dos ODS** elaborado (produto E.5.4.2) poderão subsidiar ajustes no processo de implementação da Agenda.

222. Após a confecção desse relatório, elaborado pela Secretaria de Governo da Presidência da República, pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), com supervisão da Casa Civil da Presidência da República e da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, será comunicado ‘aos gestores de políticas os diagnósticos produzidos ou emanar sugestões para correções do rumo de políticas públicas do País, com vistas ao alcance dos ODS’ (peça 43, p.10).

Identificação dos responsáveis pelo monitoramento, avaliação e divulgação de relatórios de progresso da implementação das políticas de mulheres e meninas no âmbito da SNPM

223. A competência de avaliar e monitorar as políticas de gênero no âmbito do PNPM é da SNPM, conforme constata-se no seu regimento interno, com apoio do Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM. De acordo com o art. 5º do Decreto 5.390, de 8 de março de 2005, que institui o Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM, esse Comitê detém atribuição para, dentre outras, acompanhar e avaliar as atividades de implementação do PNPM e elaborar relatório anual das ações do plano.

224. Esse controle é reforçado pelo envio à Câmara Técnica de Monitoramento do Plano Nacional de Política para as Mulheres da Conselho Nacional de Direitos da Mulher (CNDM) do relatório anual para o controle social. A CNDM possui 55% de representantes da sociedade civil, como institui o art. 3º do Decreto 6.412, de 25 de março de 2008.

225. Como mencionado anteriormente na seção que trata de ‘Avaliação das Estruturas de Integração horizontal do governo: sobre a articulação no Nível do Plano Nacional de Política para as Mulheres e Meninas’, será convocado o Comitê para análise e discussão da proposta de novo PNPM que será elaborado pelo grupo de trabalho.

226. Como causa basilar para a paralisia do processo de monitoramento no âmbito do PNPM, deve-se citar as recorrentes mudanças administrativas a que submete a SNPM, acarretando enfraquecimento de sua estrutura o que dificultam o exercício de suas atribuições. Outras causas que poder-se-iam ser decorrentes da primeira são a inatividade do Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM, e não instituição do Comitê-Executivo da Rede Brasil Mulher, como estratégia de implementação e de avaliação, monitoramento e divulgação de relatórios da Agenda 2030.

227. Em vista disso, propõe-se determinar à Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres (SNPM), com o apoio do Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM e do Comitê-Executivo da Rede Brasil Mulher que, com base na Resolução (A/RES/70/1) da Assembleia Geral das Nações Unidas de Setembro de 2015 na Seção que trata do Seguimento e Exame da Agenda 2030 - em relação ao estabelecimento de mecanismos e a definição de atores para monitorar, avaliar e relatar o progresso na implementação do ODS 5 - formule e encaminhe ao TCU, no prazo de 90 (noventa) dias, medidas que permitam, de forma efetiva, o monitoramento, a avaliação e a elaboração dos relatórios de avanços, com vistas a contribuir com informações para a elaboração do relatório anual das ações do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), bem como para os planos de ação e para os acordos de cooperação técnica no âmbito da Rede Brasil Mulher (RBM).

**Inoperância dos mecanismos de articulação: Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM e Comitê-Executivo da RBM com vistas a monitorar, avaliar e relatar a política pública para as mulheres e meninas**

228. Destaca-se inicialmente que a competência de elaborar a metodologia de monitoramento do PNPM recai sob a responsabilidade do Comitê de Articulação e Monitoramento, de acordo com o inciso I do art. 5º do Decreto 5.390, de 8 de março de 2015.

229. Em resposta a questionamento desta unidade técnica, e considerando a inatividade do Comitê, a SNPM informou, por meio do Ofício nº 105/2018/ASSESP/SNPM/SEGOV/PR (peça 37, p.2), que o processo de monitoramento envolverá o Comitê de Articulação e Monitoramento, bem como o Conselho Nacional dos Direitos para Mulheres o que envolveria as diferentes partes interessadas.

230. Ante a essa resposta, pode-se inferir que não há metodologia estabelecida para monitorar, avaliar e relatar as ações constantes no PNPM.

231. No âmbito do governo federal, um dos instrumentos de gestão utilizados no processo de monitoramento e avaliação foi o Sistema Acompanhamento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (SAPNPM). A participação dos ministérios e secretarias responsáveis pelas ações do PNPM ocorreu após sua instituição, uma vez que deveriam preencher anualmente os resultados da execução física e financeira de cada ação constante no plano.

232. Com a instituição da Rede Brasil Mulher, a competência para monitorar, avaliar a implementação dos planos de ação e acordos de cooperação técnica, bem como consolidar relatório semestral das informações sobre os resultados objetivos, será do seu Comitê-Executivo, por força do art. 8º do Decreto 9.223, de 6 de dezembro de 2017.

233. Deve-se ressaltar o risco de haver sobreposição, lacuna ou duplicidades nas atividades relacionadas a esse processo, ainda que haja diferença de amplitude de atuação entre o Comitê de Avaliação e Monitoramento do PNPM – que se preocupa exclusivamente com a ação pública – e o Comitê-Executivo da Rede Brasil Mulher – que trata, além da ação pública, com a ação dos entes privados.

234. Risco esse que poder-se-á ser mitigado se houver coincidência entre os representantes do Comitê-Executivo da Rede Brasil Mulher e do Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM, uma vez que os órgãos setoriais da RBM integram o segundo.

**No estabelecimento de indicadores nacionais da Agenda 2030, a participação de outros níveis da federação (estados e municípios) e entes privados apenas ocorrerá no âmbito da Comissão Nacional dos ODS (CNODS), em que entes subnacionais e entes privados possuem representação.**

235. Em relação ao processo de indicadores nacionais (produto 3.5.1 do Plano de Ação da CNODS), de acordo com Ofício IBGE/PR 332 (peça 52) houve sessões temáticas no ‘III Encontro de Produtores de Informação Visando à Agenda 2030’.

236. Considerando o processo de adequação das metas ODS à realidade Brasileira, como parte do processo de monitoramento e avaliação dos ODS, constatou-se que a SNPM participou do processo de Adequação das Metas ODS (peça 78), na Oficina Governamental de Adequação das Metas ODS.

237. Os demais entes subnacionais e os entes privados, por sua vez, não participaram dessa primeira etapa técnica, em que órgãos federais e o Programa das Nações Unidas (PNUD) formularam proposta de adequação das metas globais à realidade nacional. A participação de representantes de governos subnacionais e da sociedade civil ocorrerá em etapa subsequente de consulta pública e por meio da participação na Comissão Nacional do ODS, quando as propostas serão submetidas para aprovação.

238. Em relação ao desenho, de forma participativa, do processo de monitoramento, avaliação e relatório da política para as mulheres e meninas, a proposta de encaminhamento foi estabelecida no item 3.3.1 que trata de identificação de atores responsáveis pelo processo.

**Indefinição de indicadores de desempenho linhas de base e marcos intermediários para avaliar e relatar o progresso do ODS 5**

239. Dado o fato de o processo de adequação das metas globais da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável à realidade brasileira, no âmbito da Agenda 2030, ainda estar em curso, sendo que o documento foi entregue à Comissão Nacional para os ODS em 31/7/2018, para que posteriormente fosse submetido à consulta pública, ainda não foram definidos os indicadores de desempenho, as linhas de base e os marcos intermediários para avaliar e relatar o progresso da Agenda 2030, nem consequentemente dos ODS 5.

240. Após finalizar o processo de adequação das metas, como esclareceu o IBGE, no Ofício IBGE/396 (peça 98), serão discutidos e definidos indicadores nacionais, sendo possível a produção de mais indicadores que completarão um quadro mais abrangente das questões de gênero no Brasil. Ambas etapas são condições necessárias para o estabelecimento dessas subsequentes etapas de avaliação e monitoramento.

241. Destaca-se também que quanto ao produto E3.1.2 (‘Diagnóstico/Relatório Linha de Base...’), o IPEA solicitará a CNODS a postergação de sua entrega para dezembro de 2018, tendo em vista a dependência desse produto da conclusão do processo de adaptação dos indicadores globais, conforme (peça 54).

242. Em relação à temática de gênero, existe também o risco de o processo de adequação de metas gerar:

- maior complexidade para o acompanhamento quantitativo da Agenda 2030;
- indicadores com menor poder informativo, em relação às metas que esses indicadores pretendem quantificar;
- indicadores pouco correlacionados aos gastos governamentais na área.

243. Um grande desafio da Agenda 2030 é o de gerar Sistema de Metas e Indicadores que consiga ao mesmo tempo capturar da melhor forma possível a complexidade das questões de desenvolvimento sustentável objeto da estratégia e ser conciso, fácil de entender e que possa ser utilizado para orientar a política pública.

244. Os objetivos de desenvolvimento do Milênio (ODM), apesar de terem sido criticados por negligenciar importantes tópicos relacionados ao desenvolvimento sustentável, tiveram como uma de suas virtudes o seu poder de concisão, sendo capazes de atrair os países para o alcance de poucos e relevantes objetivos ligados ao desenvolvimento sustentável das nações: os ODM possuíam oito objetivos e um total de 21 metas.

245. A Agenda 2030, por sua vez, decidiu aumentar o número de objetivos para dezessete, com um total de 169 metas, apenas em nível global, sendo esse número elevado para 175 pela proposta de adequação de metas realizadas pelo governo federal e coordenadas pelo IPEA. Esse aumento expressivo de objetivos e metas levou a que o processo de definição de indicadores se tornasse muito mais complexo.

246. Para o caso brasileiro, deve se destacar que o processo de definição ainda se encontra em curso, dada a complexidade de viabilizar-se um conjunto de mais de duzentos indicadores, no nível mais desagregado possível, e que meçam da maneira mais apropriada as metas da Agenda.

**Definição de linha de base e marcos intermediários dos indicadores da Agenda 2030**

247. Deve-se destacar que, segundo o Referencial para a Avaliação de Políticas Públicas do TCU, no tópico que trata das dimensões de governança – Monitoramento e Avaliação – é essencial a identificação de indicadores-chave de progresso para os principais objetivos da política. Por sua vez, no tópico que trata da dimensão de governança - Planejamento – se explicita a necessidade de se definir o estágio de referência inicial, ou seja, da linha de base (ou ‘marco zero’) que servirá de subsídio para a avaliação de resultado da intervenção pública.

248. Além da linha de base, para o acompanhamento do desempenho das metas e indicadores da Agenda 2030, faz-se necessária a definição de marcos intermediários para monitorar, avaliar e relatar o progresso dos objetivos de toda a Agenda. Como previsível, a indefinição sobre os indicadores impossibilitou a elaboração da mencionada linha de base e dos respectivos marcos intermediários.

249. A indefinição a respeito dos indicadores também impede que o sistema de monitoramento e avaliação (SMA) entre em operação. Para que o SMA seja operacional, necessita-se: i) definição sobre quais serão as métricas ou variáveis que serão empregadas como indicadores; ii) avaliação do marco inicial (linha de base) dos problemas que serão atacados pelas políticas públicas; ii) marcos intermediários e finalísticos, que descrevam a previsão de caminho e onde se quer chegar com a política.

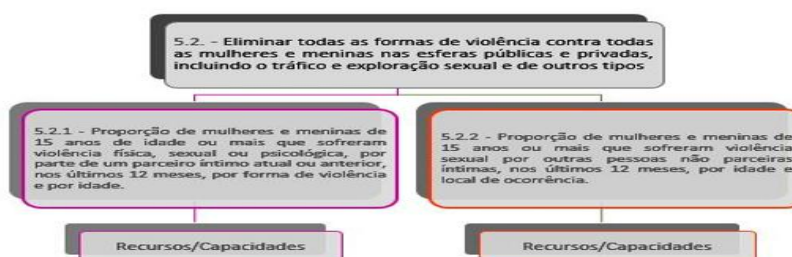
250. Para que um SMA seja relevante para um determinado grupo de políticas, como as políticas de gênero, faz-se necessário que em seu desenho sejam respeitados alguns requisitos de natureza técnica. O primeiro passo desse requisito é que as metas e indicadores sejam formulados para refletir aspectos fundamentais das políticas e programas que serão objeto de avaliação e monitoramento.

251. O conhecimento sobre a política é fundamental para a definição e identificação do estado atual da política ou de sua linha de base. Também é relevante o conhecimento da política para aferir os recursos e capacidades que são necessários para o alcance das metas intermediárias e finalísticas estipuladas.

252. Tomando o exemplo das metas e indicadores globais sobre violência contra a mulher do ODS 5, conforme a Figura 11, observa-se que é necessário um bom conhecimento da política para definição da linha de base, dos marcos intermediários e do marco final que se pretende alcançar com indicadores como os 5.2.1 e 5.2.2<sup>xii</sup> apresentados. Saber o valor atual desses indicadores representa tarefa simples, caso os mesmos estejam sendo apurados por alguma base de dados: o que é mais complexo é procurar prever marcos intermediários e finalísticos factíveis para esses indicadores.

253. Para que sejam estabelecidos esses marcos é necessário que os formuladores/coordenadores das políticas de gênero tenham noção dos recursos e capacidades que estarão disponíveis para alcançar esses marcos.

**Figura 11 – Exemplo de Metas e Indicadores do ODS 5**





Risco de maior complexidade para o acompanhamento quantitativo da Agenda 2030

254. Em relação à temática de gênero, o processo de adequação de metas e de indicadores globais pode gerar maior complexidade para o acompanhamento quantitativo da Agenda 2030.

255. Tomando como exemplo novamente a meta global 5.2, apresentada na Figura 12, observa-se que a mesma estipula a eliminação de todas as formas de violência contra todas as mulheres e meninas nas esferas públicas e privadas, incluindo o tráfico e exploração sexual e de outros tipos.

256. Por sua vez, para a medição da meta 5.2 foram sugeridos dois indicadores (5.2.1 e 5.2.2) que medem a proporção de mulheres e meninas de 15 anos de idade ou mais que sofreram violência física, sexual ou psicológica, por parte de um parceiro íntimo (5.2.1) ou por outras pessoas não parceiras íntimas (5.2.2): sendo que para o caso (5.2.1), o indicador ainda deve se desdobrar por tipo de violência e por idade; enquanto para o caso (5.2.2), o indicador deve se desdobrar por local de residência e por idade.

257. Observa-se que para medir a meta 5.2 foi sugerido dois indicadores que buscam entre outros objetivos medir: i) três tipos de violência (física, sexual e psicológica); ii) dois tipos de agressores (íntimo e não íntimo); iii) sendo esses dados desagregados por forma de violência, idade de vítima e local de ocorrência

258. Como se pode observar, os indicadores propostos são bastante complexos e em realidade representam mais de dois indicadores dado que devem ser desagregados por forma de violência, idade de vítima e local de ocorrência.

259. Apesar da complexidade dos indicadores (5.2.1 e 5.2.2), eles, como todos os indicadores, não são capazes de retratar todos os aspectos da meta 5.2 que eles pretendem retratar:

- por exemplo, os indicadores não retratam todas as formas de violência por que passam as mulheres, como é o caso da violência moral denunciada pelas vítimas de violência no serviço 180;
- outro exemplo, ficam de fora do indicador as violências cometidas contra meninas com menos de quinze anos de idade;
- um exemplo final, da limitação informacional desses indicadores, relaciona-se com o fato de se colocar no mesmo grupo tipos de violência de diferentes graus, tais como: ameaças e feminicídio.

260. As limitações apresentadas, em relação aos indicadores (5.2.1 e 5.2.2), não devem ser entendidas como uma crítica a esses indicadores, mas apenas uma exemplificação sobre o fato de que todos os indicadores, por melhor que sejam, são imperfeitos. A análise também demonstra que a meta global (5.2) apresenta um alto grau de complexidade para ser medida.

261. Passando para a nova meta (5.2), gerada pelo processo de adequação de metas e de indicadores globais, observa-se que a Meta 5.2 Brasil introduziu uma série de modificações que tornam a quantificação da nova meta ainda mais complexa.

Figura 12 – Complexificação da Meta 5.2 Brasil em Relação à Meta 5.2 Global

Meta 5.2 Global	Meta 5.2 Brasil
Eliminar todas as formas de violência contra todas as mulheres e meninas nas esferas públicas e privadas, incluindo o tráfico e exploração sexual e de outros tipos.	Eliminar todas as formas de violência de gênero nas esferas públicas e privadas, destacando a violência sexual, o tráfico de pessoas e os homicídios, nas suas intersecções com raça, etnia, idade, deficiência, orientação sexual, identidade de gênero, territorialidade, cultura, religião e nacionalidade, em especial para as mulheres do campo, da floresta, das águas e das periferias urbanas
Formas de violência contra todas as mulheres e meninas	Formas de violência de gênero
Sem hierarquização da importância dos tipos de violência	Destaque para a violência sexual, o tráfico de pessoas e os homicídios
Sem desagregações dos conceitos de mulheres e meninas	Introduziu a desagregação por quatorze tipos de variáveis: ex: raça, etnia, idade.

Fonte: elaboração própria/ "Proposta de Adequação das metas nacionais dos ODS (IPEA, 2018)

262. Primeiramente, a meta estendeu o público-alvo de mulheres e meninas para mais agrupamentos. Em termos quantitativos, essa quantificação eleva a desagregação anterior de sexo (mulheres e meninas) para um número indefinido de recortes relacionados a gênero.

263. Em segundo lugar, a meta 5.2 global não efetuava desagregações dos conceitos de mulheres e meninas: sendo que a meta 5.2 Brasil, efetuou a desagregação do conceito, tornando-o mais amplo com quatorze categorias.

264. Caso se objetivasse acompanhar de forma completa à meta 5.2 Brasil, as modificações, em conjunto, levariam a necessidade da geração de um número muito maior de indicadores:

- dado que o conceito de gênero possui o potencial de incorporar muito mais do que duas categorias, como é o caso da variável de sexo (mulher e homem);

- e, dado que as quatorze novas categorias deveriam levar a uma necessidade de aumento considerável no número de indicadores, caso se pretenda acompanhar a meta adaptada de forma completa.

265. Sem tirar o mérito da nova definição da meta 5.2, que procura atender ao princípio da Agenda 2030 de não deixar ninguém para trás: observa-se uma complexificação da meta torna sua quantificação muito mais custosa e difícil.

Indicadores com menor poder informativo, em relação às metas que esses indicadores pretendem quantificar

266. Conforme apresentado na subseção anterior, a ampliação do conceito da meta 5.2 em relação à meta global, contudo, não foi acompanhada por um incremento significativo do número de indicadores sugeridos para seu acompanhamento, isto é, apenas dois indicadores foram sugeridos pelo grupo de trabalho no processo de adequação de metas globais à realidade nacional, como se observa na Figura 13 abaixo:

Figura 13 – Subsídios de IPEA e GT

SUBSÍDIOS DO IPEA E DO GT PARA A CONSTRUÇÃO DOS INDICADORES NACIONAIS* ODS 5 - Meta 5.2	
1. Percentual de meninas de até 15 anos sujeitas à violência sexual por pessoas conhecidas ou familiares nos últimos 12 meses, por idade, lugar de ocorrência e raça/cor (Fonte: Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan), do Ministério da Saúde (MS). O indicador mensura diretamente um elemento importante da violência contra as mulheres) – Tier II	
2. Taxa de feminicídio (homicídios de mulheres de 15 anos ou mais de idade, assassinadas por razões de gênero, por cada 100.000 mulheres) (Fonte: SINESP/ MJ. O indicador pode ser levantado anualmente – já tem sido divulgado no Anuário Brasileiro de Segurança Pública. Mensura de maneira direta parte importante do 15 anos ou mais de idade, assassinadas por razões de gênero, por cada 100.000 mulheres) (Fonte: SINESP/ MJ. O indicador pode ser levantado anualmente – já tem sido divulgado no Anuário Brasileiro de Segurança Pública. Mensura de maneira direta parte importante do fenômeno da violência contra as mulheres apesar de ainda apresentar problemas devido à não tipificação como feminicídio) – Tier I.	

Fonte: elaboração própria/ "Proposta de Adequação das metas nacionais dos ODS (IPEA, 2018)

267. Ao avaliar os indicadores propostos pelo GT, observa-se esses não se apresentam de forma desagregada pelas quatorze categorias delineadas na Meta 5.2 Brasil. Essa situação faz com que para a nova meta 5.2 adaptada, se amplie a distância entre o que a meta pretende medir e o que os seus indicadores são capazes de informar.

268. O distanciamento entre a definição das metas e a capacidade informativa dos indicadores leva ao risco de a Agenda 2030, para as metas em que isso ocorra, virar uma carta de intenções de difícil monitoramento e avaliação. Em outras palavras, perde-se a oportunidade de se quantificar importantes aspectos de desenvolvimento sustentável previstos.

269. Em relação esse tema, a Secretaria Nacional de Política para as Mulheres, na ocasião dos comentários dos gestores, por meio do Ofício 90/2018/GABIN/5NPM/SEGOV-PR (peça 91), considera que os indicadores são imperfeitos e que dificilmente cobririam toda a complexidade de um fenômeno social.

270. Acrescenta também que a atuação do Estado não pode se limitar ao que é mensurável por indicadores, sendo que quando se trata de temas relacionados com direitos humanos, direitos de minorias e direitos das mulheres, nem todos os fenômenos serão passíveis de medição em um primeiro momento.

271. A SNPM defende que metas abrangentes são um primeiro passo para o amadurecimento dos Estados na medição de fenômenos sociais: as metas precisam ser abrangentes para empoderar a sociedade civil e para o Estado firmar o compromisso com as pautas estabelecidas.

272. O IBGE, por meio do Ofício IBGE/PR 396 (peça 98), esclarece que como órgão de assessoramento técnico da CNODS, detém a responsabilidade de apresentar, em julho de 2019, as propostas de indicadores nacionais ao grupo de trabalho do ODS para sua validação.

Geração de indicadores pouco correlacionados aos gastos governamentais na área

273. Uma última preocupação, em relação ao processo de adequação de metas e de indicadores globais, refere-se ao grau de correlação entre os indicadores propostos na área de gênero e os gastos federais previstos nos planos e orçamentos federais sobre esse tema.



274. Uma importante característica dos sistemas de monitoramento e avaliação é sua capacidade de unir as informações de gastos, presentes nos planos e orçamentos governamentais, com os indicadores de resultado e de implementação presentes em sistemas de metas e indicadores, como os da Agenda 2030.

275. Essa união entre o sistema de gastos e o de resultados/implementação é fundamental para que o sistema de monitoramento e avaliação possa realizar avaliações sobre a eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas.

276. Utilizando-se novamente do exemplo da meta 5.2, que busca acompanhar a situação de violência de gênero, observa-se a inclusão, na meta 5.2 Brasil, de quatorze categorias de desagregação que demonstram a preocupação com a situação de grupos específicos de gênero, tais como: as mulheres do campo, da floresta, das águas e das periferias urbanas.

277. Apesar da relevância desses grupos para a sociedade brasileira, ressalta-se que o governo federal não possui gastos específicos ou desagregados exclusivamente para esses grupos (geralmente os gastos são genéricos para todas as mulheres). Essa dissociação entre os gastos públicos e o sistema de metas e indicadores leva a que esse último seja pouco útil para a melhoria das políticas públicas.

278. O IPEA reconhece, no Ofício 048/2018/DISOC/IPEA (peça 102), as dificuldades relacionadas à elaboração e mensuração de indicadores e identificação de gastos públicos direcionados a diferentes grupos de mulheres, sem, contudo, minimizar a visibilidade política.

279. Crítica similar ocorre em relação ao grau de correlação entre os núcleos do Plano Nacional da Política para as Mulheres (PNPM) – que representam dez núcleos – em comparação com os núcleos da Rede Brasil Mulher (RBM) – que foram reduzidos para cinco, conforme a figura abaixo:

Figura 14 – Núcleos de Política no âmbito do PNPM (2013 a 2015) e da Rede Brasil Mulher

Plano Nacional de Política para as Mulheres	Rede Brasil Mulher
Igualdade no mundo do trabalho e autonomia econômica	Autonomia econômica e igualdade no mundo do trabalho
Educação para igualdade e cidadania	Educação
Saúde integral das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos	Saúde
Enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres	Enfrentamento e combate à violência contra a mulher
Fortalecimento e participação das mulheres nos espaços de poder e decisão	Fortalecimento e participação das mulheres nos espaços de poder e decisão
Desenvolvimento sustentável com igualdade econômica e social	-
Direito à terra com igualdade para as mulheres do campo e da floresta	-
Cultura, esporte, comunicação e mídia	-
Enfrentamento do racismo, sexismo e lesbofobia	-
Igualdade para as mulheres jovens, idosas e mulheres com deficiência	-

280. Segundo técnicos da SNPM, a justificativa para a redução do número de núcleos da RBM, em relação aos núcleos da SNPM, é a de que deveria se utilizar uma visão mais pragmática na definição dos núcleos, privilegiando aqueles em que existissem fontes orçamentárias e/ou atuação clara do governo em relação ao tema.

281. Dessa maneira, a mesma crítica que sofreu o PNPM de que representou um planejamento da política para mulheres aderente às reivindicações da sociedade, mas que guarda grande dissonância do ponto de vista orçamentário, também poderá ser aplicada à Agenda 2030, caso não se atente para a necessidade de unir o sistema orçamentário às metas e indicadores da Agenda.

282. Assim, existe risco de as novas metas propostas inserirem categorias que não possuem rubricas próprias no orçamento federal. O possível descasamento, entre gastos orçamentários e um sistema de metas e indicadores de resultados e implementação de políticas, pode levar à impossibilidade de monitorar e avaliar a eficiência, eficácia e a efetividade das políticas de gênero da Agenda 2030.

283. Na medida em que existe o risco de o processo de adequação de metas e de indicadores globais em relação à temática de gênero gerar: maior complexidade para o acompanhamento quantitativo da Agenda 2030; indicadores com menor poder informativo, em relação às metas que esses indicadores pretendem quantificar; indicadores pouco correlacionados aos gastos governamentais na área, propõe-se recomendar à Comissão Nacional para os ODS, ao IPEA e ao IBGE que:

a) Ao adaptar as metas e os indicadores globais para o contexto nacionais, atentem-se para os seguintes aspectos:

a.1) factibilidade da quantificação das metas;

a.2) distância entre o que a meta pretende medir e o que os indicadores correspondentes podem informar;

a.3) integração entre o sistema de metas e indicadores da Agenda 2030 e as peças orçamentárias, com vistas a permitir avaliações de eficiência, eficácia e efetividade das políticas em relação a seus gastos.

**Não estabelecimento de processo que assegurem a produção, a qualidade, a disponibilidade e o nível adequado de desagregação dos dados exigidos para o ODS 5.**

284. Assim como o item 3.3.4, que tratou sobre o estabelecimento de linha de base e marcos intermediários para avaliação e monitoramento de indicadores de gênero da Agenda 2030, o presente item também depende da finalização do processo de adaptação de metas e indicadores.

285. Na hipótese da proposta do governo, de estender o conceito das metas e indicadores de gênero da Agenda 2030, passe a englobar não apenas o sexo (mulheres e meninas), mas também identidade de gênero e suas intersecções, serão necessários investimentos na obtenção de dados para descrição desses grupos: dada a escassez de informação sobre os mesmos nas principais bases de dados do país.

286. Para que o governo possa monitorar e avaliar adequadamente as políticas de gênero que impactem nos indicadores e metas da Agenda 2030 é necessário não somente garantir dados para o cálculo dos indicadores da mencionada agenda como também assegurar que a SNPM tenha condições de coletar dados, não necessariamente produzidos por ela, sobre insumos, atividades, produtos, demanda e resultados de políticas que impactem nos indicadores de resultado e de implementação da mencionada agenda.

287. Caso o governo brasileiro queira equilibrar a capacidade informacional da Agenda 2030, em relação à factibilidade de sua mensuração/quantificação, ele poderá fazer escolhas em termos da definição de metas e indicadores a serem utilizados para acompanhar os objetivos da agenda. A parcimônia na escolha de metas e indicadores poderá tornar mais exequível a geração de dados com qualidade e com nível de desagregação possível frente aos dados disponíveis.

**Necessidade de geração de dados de gênero para acompanhar a Agenda 2030**

288. Outra preocupação, relacionada à indefinição dos indicadores e metas relativas ao tema de gênero na Agenda 2030, refere-se à capacidade de as bases de dados nacionais de possuir informações que possibilitem a montagem de indicadores de gênero e de idade: dado que o título do ODS 5 é ‘alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas’. Dessa maneira, seria desejável que a maior parte dos indicadores, que visam medir aspectos de gênero, realizasse diferenciações por gênero e por idade.

289. Segundo o Relatório de Auditoria de Preparação dos Sistemas de Monitoramento para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 1, 2 e 5, TC 020.414/2016-1, não existem sistemas de dados que coletem informações sobre gênero:

#### IV.4. Dados inexistentes sobre gênero

118. Não há sistema de informação nacional contemplando a questão de gênero, mas apenas de sexo.

119. Como já explanado no critério do achado anterior, desagregações serão solicitadas para as estatísticas dos indicadores dos ODS e, caso entenda o governo importante, o gênero deve ser discriminado para gerar estatísticas particulares para grupos de interesse.

120. A desagregação por sexo é variável dicotômica e, portanto, de fácil coleta e dotada de exatidão por todas as pesquisas e registros administrativos. No Censo é tratada na questão 6.01 e na Pnad contínua, na variável sexo-V2007. Todavia, caso o governo decida por contemplar a questão de gênero – grupos que extrapolam a classificação dicotômica de homem e mulher - nos ODS, provavelmente no objetivo 5, não serão encontradas estatísticas que possam subsidiar indicadores relacionados.

121. O debate aberto sobre gênero é recente e, por isso, há, entre outras razões, dificuldade com a nomenclatura da classificação politômica de gênero, bem como com a execução de coleta de dados do tipo nas pesquisas. Enquanto não enfrentada essa questão, haverá impossibilidade de construir estatísticas baseadas no gênero.

122. Primeiro, há de se indagar ao governo sobre o interesse de especializar a questão do gênero no ODS 5, onde pode ser incorporado sem muitas dificuldades. Se sim, interessa determinar a necessidade de geração de estratégia para implementar estatísticas relacionadas a gênero.

123. O principal benefício vem da possibilidade de construir políticas públicas mais bem elaboradas na questão do gênero.

290. Assim, caso se almeje gerar um sistema de metas e indicadores que seja exequível em termos de suas capacidades quantitativas, faz-se necessário investir na coleta de dados sobre os diferentes aspectos de gênero que a Agenda 2030 se propuser a seguir.

Necessidade de fomentar a capacidade estatística e de utilização de dados da SNPM

291. Ao avaliar se o governo estabeleceu mecanismos para monitorar, avaliar e relatar o progresso na implementação do ODS 5 deve-se observar, além do sistema de metas e indicadores previstos na Agenda 2030, os sistemas de monitoramento, avaliação e geração de relatórios das políticas de gênero que impactarão na mencionada Agenda.

292. As metas do ODS 5 podem ser interpretadas como resultados almejados de políticas públicas, que, por sua vez, serão medidas/acompanhadas por um grupo de indicadores que meçam resultados e aspectos relacionados à implementação das políticas, como por exemplo para o caso da meta de violência, os indicadores globais propostos:

5.2.1 - Proporção de mulheres e meninas de 15 anos de idade ou mais que sofreram violência física, sexual ou psicológica, por parte de um parceiro íntimo atual ou anterior, nos últimos 12 meses, por forma de violência e por idade

5.2.2 - Proporção de mulheres e meninas de 15 anos ou mais que sofreram violência sexual por outras pessoas não parceiras íntimas, nos últimos 12 meses, por idade e local de ocorrência

293. Desta forma, o sistema de metas e indicadores da Agenda 2030 é apropriado para medir alguns dos resultados e dos aspectos de implementação de determinadas políticas de gênero, desconsiderando, entretanto, alguns passos intermediários que são necessários para alcançar esses resultados e que são essenciais para avaliação e correção dos rumos da política em caso de necessidade.

294. Segundo o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU ‘o monitoramento é um processo que envolve a coleta de informação sobre insumos, produtos, atividades e circunstâncias que são relevantes para a efetiva implementação da política’.

295. Assim, o monitoramento governamental sobre as políticas de gênero não deveria se limitar apenas ao acompanhamento de indicadores finalísticos e a alguns aspectos de implementação. Faz-se necessário, também, acompanhar insumos, atividades, produtos, demanda e resultados dos principais meios e equipamentos de intervenção das políticas, como por exemplo na atuação de delegacias especializadas em mulheres, conforme Figura 15.

Figura 15 – Cadeia de Resultados e Demanda – Delegacias Especializadas



296. A transparência e disponibilização dessas informações são essenciais para as tomadas de decisões dos entes federativos, para os órgãos de controle governamentais e para a sociedade civil acompanhar e demandar melhorias nas ações.

297. Em relação esse tema, a Secretaria Nacional de Política para as Mulheres, na ocasião dos comentários dos gestores, por meio do Ofício nº 90/2018/GABIN/5NPM/SEGOV-PR (peça 91), considera que quando há definição dos indicadores de atividades, engessa-se a política pública. Ressalta que os indicadores de atividades não são adequados para constar do rol de indicadores do documento brasileiro dos ODS.

298. Ocorre que unidade técnica não defende a inclusão de indicadores de atividade na Agenda 2030, mas sim que esse tipo de indicador é importante para acompanhamento de políticas de gênero.

299. A avaliação, segundo o mencionado Referencial, representa o processo realizado antes, durante e depois da implementação da política com a finalidade de aferir a eficiência, eficácia e efetividade das ações de

política em relação os objetivos e metas estipulados. Para realizar essa aferição, o processo de avaliação também requer dados e informações de insumos, atividades, produtos, demanda e resultados.

300. Obviamente, por questões de complexidade e razoabilidade, o monitoramento dos insumos, atividades, produtos, demanda e resultados e a consequente avaliação da política das mulheres não pode estar integralmente nas metas e indicadores do ODS 5, o que demandaria um sistema de coleta e tratamento de dados que integrasse todas as informações e dados necessários e que fizesse a devida compilação e produção dos indicadores.

301. Por sua vez, os sistemas de coleta e tratamento de dados da SNPM sofreram um processo de desmantelamento na época em que essa Secretaria estava ainda no âmbito da Presidência da República; saindo de um contingente de seis funcionários, para apenas um. Segundo informações de técnicos da SNPM, com o seu retorno para o Ministério dos Direitos Humanos, houve aumento do número de funcionários para três.

302. A recuperação da capacidade da SNPM de coletar e tratar dados é fundamental para o acompanhamento dos resultados, das metas e dos indicadores que serão escolhidos pelo governo brasileiro no âmbito da Agenda 2030: a ideia é que se a política pública não for monitorada e avaliada em todas as suas fases, não haverá a devida correção de ajustes que permitam a potencialização dos impactos positivos nos resultados da Agenda 2030.

303. Caso a proposta do governo de estender o conceito das metas e indicadores de sexo e efetivar a inclusão da identidade de gênero e suas intersecções, serão necessários investimentos na obtenção de dados para avaliação e monitoramento desses agrupamentos.

304. O fortalecimento da capacidade de avaliação e monitoramento da SNPM é essencial para o êxito das políticas de gênero que concorrem para a Agenda 2030. Para que isso ocorra, é necessário não somente garantir dados para o cálculo dos indicadores da mencionada agenda, mas também garantir que a SNPM tenha condições de ter acesso a dados sobre insumos, atividades, produtos, demanda e resultados de políticas.

305. Deste modo, propõe-se recomendar à Secretaria Nacional de Política para as Mulheres, ao Ministério dos Direitos Humanos ou ao órgão que irá substituí-lo, com base na Lei 12.227, de 12 de abril de 2010, que dotem o sistema de monitoramento avaliação da SNPM dos recursos necessários para coletar, reunir e utilizar dados estatísticos para acompanhar as políticas de gênero em suas diferentes etapas de implementação, com o apoio da Casa Civil da Presidência da República na articulação com os demais órgãos setoriais com vistas a garantir que a SNPM tenha condições de ter acesso a dados sobre insumos, atividades, produtos e demandas e resultados de políticas.

**Não cumprimento da periodicidade legal da não publicação do Relatório Anual Socioeconômico da Mulher (Raseam) de acordo com a Lei 12.277, de 30 de junho de 2010.**

306. De acordo com justificada apresenta pela SNPM, por meio do Ofício nº 105/2018/AS-SESP/SNPM/SEGOV/PR (peça 37, p. 2), o Observatório Brasil de Igualdade de Gênero encontra-se desestruturado, com equipe bastante reduzida, sem alocação de recursos humanos necessários.

307. Em decorrência disso, além da não publicação na periodicidade legal, não é possível identificar falhas, lacunas ou pontos de melhoria no seu processo de elaboração.

308. Ainda que a SNPM considere que a situação dos indicadores contidos no Raseam seja uma referência sobre a realidade, a formulação e a revisão das políticas públicas para as mulheres e meninas, não se pode evidenciar que seja utilizado para redirecionar a atuação dos gestores responsáveis pelas políticas públicas para mulheres e meninas. Isso porque, de acordo com o Ofício 105/2018/ASSESP/SNPM/SEGOV/PR (peça 37, p.2), não há processo de avaliação de políticas, nem sob o aspecto da eficácia (produto), nem da efetividade (resultado).

309. Sendo assim, é necessário a criação de mecanismos para informar as partes interessadas sobre os resultados da atuação estatal, pressupondo análise da atuação dos programas temáticos sobre as demandas sociais, para que seja possível a correção das políticas públicas.

310. A inatividade do Comitê de Avaliação e Monitoramento do PNPM prejudica a transparência das informações relacionadas com as políticas de gênero, bem como o canal de comunicação entre os órgãos governamentais e as partes interessadas, de acordo com o Ofício 105/2018/ASSESP/SNPM/SE-GOV/PR (peça 37).



311. No âmbito da Rede Brasil Mulher, a SNPM informou que, por meio do Ofício nº 105/2018/AS-SESP/SNPM/SEGOV/PR (peça 37, p. 8), após aprovação do regimento interno, instituirá o Comitê de Comunicação e Cultura da Rede Brasil Mulher que terá responsabilidade de elaborar o plano de comunicação.
312. Embora não haja plano definido pelo comitê, a SNPM informou, por meio do Ofício 102/2018/ASSESP/SNPM/SEGOV/PR (peça 20) que foram realizadas campanhas de sensibilização, veiculadas nos meios de comunicação do mês de fevereiro de 2018. No entanto, não detalhou o conteúdo dessas campanhas, se apresentaram as demandas sociais ou resultados da atuação da SNPM.
313. Há de se destacar que, de acordo com a SNPM, uma das competências do comitê é garantir o alinhamento das ações de comunicação e cultura aos objetivos e ações estratégicas da Rede Brasil Mulher (peça 20, p.7).
314. Nesse sentido, considerando que uma das competências do Comitê-Executivo da RBM, estabelecidas no IV do art. 8º do Decreto 9.223 de 6 de dezembro de 2017, é monitorar e avaliar a implementação dos planos de ação e dos acordos de cooperação técnica, o referido plano de comunicação da Rede deveria ser um mecanismo para informar às partes interessadas do resultado da atuação da RBM.
315. As sucessivas mudanças estruturais ocorridas nos últimos anos debilitaram o exercício das atribuições da SNPM como órgão articulador das políticas para as mulheres e meninas, na medida em que reduziram e fragilizaram o quadro de pessoal bem como a dotação orçamentária.
316. Em vista do descumprimento da lei 12.277, de 30 de junho de 2010, propõe-se recomendar à Secretaria Nacional de Política para as Mulheres, ao Ministério dos Direitos Humanos que estabeleçam estratégia com vistas a identificar falhas, lacunas ou pontos de melhoria no processo de elaboração do Raseam com vistas a sua publicação anual.
- Demais mecanismos identificados para informar às partes interessadas e ao público sobre os resultados das ações desenvolvidas pelas agências relacionadas à Agenda 2030, e, consequentemente, ao ODS 5: o Relatório Nacional Voluntário (RNV) e o Plano de Disseminação da Agenda 2030.
317. Quanto ao Relatório Nacional Voluntário (RNV), segundo o inciso III, do art. 2º, do Decreto 8.892, de 27 de outubro de 2016, compete à Comissão Nacional para os ODS acompanhar e monitorar o desenvolvimento dos ODS e elaborar relatórios de forma periódica.
318. No que tange ao ODS 5, o RNV destacou que as desigualdades de gênero se inter-relacionam às desigualdades regionais, de classe e de raça/cor, e deu ênfase às Políticas Públicas constantes no programa 2016 do PPA 2016-2019.
319. Ainda, de acordo com a crítica emanada pelo Centro de Pensamento Estratégico Internacional – Cepei (*Knowledge factory for the world we deserve*), no documento intitulado ‘Agenda 2030 – Análise das Revisões Nacionais Voluntárias dos Países da América Latina e Caribe no Foro Político de Alto Nível sobre Desenvolvimento Sustentável nas Nações Unidas’, nenhum país da América Latina pensou sobre relatórios nacionais voluntários dentro da lógica de *review cycle*, isto é: não foram estruturados como uma parte de engrenagem e, de maneira geral, apresentam dados estatísticos de forma mais ou menos estruturada.
320. Ainda que até o momento tenha sido elaborado um único relatório, em 2017, não havendo previsão de próxima edição, o TCU recomendou à CNODS, por meio do item 9.1.4 do Acórdão 709/2018 – TCU – Plenário, que estabelecesse processo para a elaboração dos futuros Relatórios Nacionais Voluntários do Brasil, definindo atividades, prazos, responsáveis e fluxos de informação, a fim de estimular o monitoramento sistemático e contínuo, bem como a avaliação transversal de políticas públicas, sob uma perspectiva integrada de governo.
321. Recentemente, a CNODS publicou o ‘Plano de Disseminação da Agenda 2030 (Produto E2.A1.1 do Plano de Ação 2017-2019), tendo por objetivo popularizar e difundir a Agenda para todo o país por meio de um efetivo plano de comunicação, de mobilização e engajamento de atores governamentais e da sociedade civil.
322. O referido plano está pautado em dois subeixos que estão tratados no Apêndice F (item 8.6): de **comunicação** para difundir e popularizar a Agenda para os públicos-alvo; e o de **mobilização** para engajar os diferentes atores do setor produtivo, academia, organizações da sociedade civil, poderes executivo, legislativo e judiciário.



**Análise dos comentários dos gestores**

323. A versão preliminar da parte 3 deste relatório foi enviada para que os gestores pudessem apresentar seus comentários. Em momento posterior à análise inicial, e com relatório da unidade técnica encaminhado, o IBGE, IPEA, bem como a Casa Civil encaminharam documentação e esclarecimentos que foram analisados nesta versão.

324. Alguns comentários dos gestores foram incorporados diretamente ao texto, pois representavam sugestões de melhoria ou esclarecimento de pontos determinados do relatório. Enquanto outros temas serão objeto dessa seção, dado que requerem ou maiores aprofundamentos analíticos para o seu esclarecimento, ou apresentam divergência de entendimento entre gestores e equipe de auditoria.

**Existência e articulação de mecanismos no processo de integração do ODS 5**

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP)

325. Em resposta ao Ofício 0647/2018-TCU/SecexPrevidência (peça 83), o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) enviou o Ofício nº 84921/2018-MP (peça 93), com as suas considerações sobre a questão da transversalidade da política para as mulheres e meninas na Agenda 2030.

326. A partir do trabalho de alinhamento entre metas ODS e metas e iniciativas do PPA 2016-2019, a unidade técnica elaborou gráfico no intuito de verificar a transversalidade da política na Agenda 2030. O MP esclareceu que o critério estabelecido de quantidade de atributos nem sempre é o mais adequado para avaliar a transversalidade da política, sendo importante avaliar a quantidade dos órgãos responsáveis pela implementação e de programas temáticos em que os atributos aparecem.

327. O MP questiona, também, a ausência de clareza da seleção e dos atributos do PPA que possuem alguma perspectiva de gênero, exemplificando ausência de questões de obstetrícia na seleção realizada.

Secretaria Nacional de Política para as Mulheres (SNPM)

328. Em relação ao respaldo da governança do ODS e do centro de governo para que a SNPM possa exercer o seu papel como coordenadora das políticas para as mulheres, a Secretaria, por meio do Ofício 90/2018/GABIN/SNPM/SEGOV-PR (peça 91), considera como incorreta a ideia de que para o exercício da função de coordenação de políticas seja obrigatório o respaldo da Governança do ODS. Por outro lado, considera que tal respaldo poderia agregar valor à sua atuação.

329. No que tange às ações realizadas pelos órgãos de assessoramento permanente (IPEA e IBGE), a SNPM, por meio do Ofício 90/2018/GABIN/SNPM/SEGOV-PR (peça 91), informou que a participação nas ações realizadas pelo IPEA e IBGE estava aberta para todos os objetivos temáticos, bem como no tocante ao trabalho na parte de definição dos objetivos gerais.

330. Relativamente ao trabalho realizado junto ao IBGE, a SNPM considerou que sua participação foi intensa e destacou a presença em dois encontros em que foi definida a metodologia de trabalho, sendo que no primeiro encontro nacional, a SNPM compôs a mesa de trabalho dos objetivos do ODS 3, ODS 5 e ODS 16, concernentes à temática de saúde, gênero e justiça e instituições eficazes.

331. Por sua vez, em relação ao trabalho realizado junto ao IPEA, a SNPM, por meio do Ofício 90/2018/GABIN/SNPM/SEGOV-PR (peça 91), reiterou que foi consultada em todo o processo de construção do documento de adequação das metas dos ODS à realidade brasileira. Por razões logísticas, os dois servidores da SNPM que participaram do processo, além de discutir o ODS 5, participaram dos trabalhos relacionados às metas do ODS 16.

Casa Civil da Presidência da República

332. Em resposta à proposta de encaminhamento VII<sup>xiii</sup> do relatório de auditoria (peça 95), a Casa Civil emitiu Nota Técnica 157/2018/AS/SASOC/SAG/CC-PR (peça 100) em que recomenda a criação de mecanismos que permitam supervisionar a implementação da perspectiva de gênero nos mecanismos de gênero existentes (núcleos temáticos), na Comissão Nacional para os ODS (CNODS) e no Comitê Interministerial de Governança (GIG), cujas coordenações destes últimos institutos estão a cargo da Secretaria de Governo e da Secretaria Executiva da Casa Civil, ambos da Presidência da República.

333. A Nota Informativa 28/2018/ASG/SE/CC-PR (peça 100) acrescenta que o Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017 que dispõe sobre a política de governança da administração pública, estabelecendo princípios, diretrizes e mecanismos que devem ser aplicados de genericamente e não estão vinculados a política, programas, planos ou ações específicos.

334. No âmbito do Comitê Interministerial de Governança, a coordenação da Casa Civil não deve ser interpretada como coordenação onipresente da Casa Civil nos planos, programas ou ações de governo. E no que tange a criação da Comissão Nacional do ODS como definidor de políticas públicas associadas aos ODS

Análise dos comentários dos gestores

335. Inicialmente, deve-se esclarecer que o trabalho realizado por esta unidade técnica se baseou na proposta de transversalidade das metas dos ODS, realizada pela Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL), no documento ‘Autonomia das mulheres na agenda de desenvolvimento sustentável (2016) ‘.

336. A proposta é uma sugestão para evidenciar a transversalidade das metas de desenvolvimento sustentável em relação às políticas relacionadas às mulheres e meninas, sem estabelecer hierarquia ou nível de influência entre elas.

337. Esse modo de avaliar a transversalidade corrobora, ou é complementar, aos produtos elaborados pelo MP, como são os casos do PPA-Cidadão e da Agenda ODS no SIOP.

338. O trabalho realizado pela equipe de auditoria procurou mostrar a amplitude da perspectiva de gênero da agenda, sem exaurir a temática, foram filtrados, os programas constantes no PPA 2016-2019 relacionados com mulheres e meninas, bem como os órgãos responsáveis por esses programas, conforme a tabela seguir.

Tabela 7 - Agenda 2030 e PPA 2030 (Política para Mulheres e Meninas)

	Programas (PPA 2016-2019)	Órgãos responsáveis
2012	Fortalecimento e Dinamização da Agricultura Familiar	Sead
2015	Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)	Ministério da Saúde
2016	Políticas para as Mulheres: Promoção da Igualdade e Enfrentamento à Violência	SNPM
2027	Cultura: dimensão essencial do Desenvolvimento	Ministério da Cultura
2029	Desenvolvimento Regional e Territorial	Sead
2034	Promoção da Igualdade Racial e Superação do Racismo	Ministério dos Direitos Humanos
2038	Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública	Presidência da República
2044	Promoção dos Direitos da Juventude	SNJ
2062	Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes	Ministério dos Direitos Humanos
2064	Promoção e Defesa dos Direitos Humanos	Ministério dos Direitos Humanos
2065	Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas	Ministério da Justiça e Segurança Pública
2066	Reforma Agrária e Governança Fundiária	Sead
2069	Segurança Alimentar e Nutricional	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
2071	Promoção do Trabalho Decente e Economia Solidária	Ministério do Trabalho
2081	Justiça, Cidadania e Segurança Pública	Ministério da Justiça e Segurança Pública

Fonte: elaboração própria

339. Contudo, a metodologia apresentada pela equipe não pretendeu listar, exaustivamente, quais órgãos são corresponsáveis pela política, mas apenas ressaltar a amplitude da transversalidade da política para as mulheres e meninas na Agenda 2030.

340. Com constantes mudanças institucionais e o consequente enfraquecimento do papel de coordenação da política para as mulheres e meninas, mais especificamente na articulação, organização dos trabalhos, acompanhamento e avaliação dos resultados, há de se considerar, inicialmente, o apoio do Ministério dos Direitos Humanos para inserção da perspectiva de gênero nos órgãos setoriais.

341. Dada a transversalidade das metas de desenvolvimento sustentável em relação às políticas relacionadas às mulheres e meninas, considera-se essencial incluir a perspectiva de gênero no centro de governo para o êxito da política pública.

342. A inclusão da perspectiva de gênero no âmbito dos institutos de governança CNODS e Comitê Interministerial de Governança (GIG), poder-se-ia facilitar a sua incorporação no âmbito das políticas setoriais a coordenação das políticas de gênero, com compartilhamento de responsabilidades tanto dos riscos transversais entre as políticas públicas, como orçamentários com vistas ao atendimento das demandas sociais.

**Deficiências de coordenação e articulação horizontal entre os ministérios/órgãos federais setoriais e órgãos de coordenação das políticas de gênero com vistas a alinhar e garantir consistência às políticas públicas para mulheres e meninas**

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP)

343. Em resposta à afirmação que trata de deficiências de articulação no nível setorial que impactam na transparência das ações que concorrem para o PPA, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) enviou o Ofício nº 84921/2018-MP (peça 93), em que informa que no processo da elaboração do PPA, são considerados os planos nacionais e setoriais existentes, com vistas a manter coerência.

344. Posteriormente, apresentou diversos instrumentos existentes que promovem a transparência das ações do PPA, tais como: SIOP, Relatórios Anuais de Avaliação, PPA Cidadão, Agendas Transversais e as Agendas ODS. Em vista disso, entende que eventuais dificuldades de articulação ou coordenação horizontal para implementar o PNPM, não maculam a transparência das ações presentes no PPA.

345. No que tange a ausência de sistema de monitoramento e avaliação compartilhado entre os órgãos (peça 20), o MP afirma que conduz o processo anual de monitoramento, em conjunto com órgãos setoriais, no âmbito do SIOP, cujas informações subsidiam o Relatório Anual de Avaliação.

346. Em relação aos mecanismos de gênero listados pela SNPM (peça 20, p.13-14), o MP salienta a existência do Comitê PróEquidade de Gênero e Raça do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e o Comitê de Gênero da Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

Secretaria Nacional de Política para as Mulheres (SNPM)

347. Em relação a instituição do grupo de trabalho (GT), como estratégia para revisar e validar o PNPM, a SNPM informou, por meio do Ofício nº 90/2018/GABIN/5NPM/SEGOV-PR (peça 91) que o compromisso de instituir grupo de trabalho para elaborar proposta de revisão e validação do Plano Nacional de Políticas para Mulheres – PNPM foi definido e deliberado no dia 19 de junho de 2018, em reunião com a então Secretária Nacional de Políticas para Mulheres.

348. Ocorre que com a transferência da SNPM para o Ministério dos Direitos Humanos (MDH), e devido à instauração de nova estrutura administrativa, que passou a vigorar a partir do dia 4 de setembro de 2018, houve a extinção do Departamento de Fortalecimento e Articulação Institucional (DAFI), bem como da Coordenação-Geral de Articulação Política e Monitoramento de Planos e Parcerias, responsável pela implementação do compromisso mencionado anteriormente.

349. A Secretaria Nacional de Política para as Mulheres justifica o não funcionamento do grupo de trabalho responsável pela elaboração da proposta de validação do Plano Nacional de Política para as Mulheres (PNPM) devido à extinção dos mencionados órgãos.

Análise dos comentários dos gestores

350. Considera-se oportuno esclarecer que os instrumentos apresentados pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) promovem a transparência das ações no âmbito do PPA.

351. Não obstante, a deficiência mencionada no relatório ocorre no nível setorial. Com a desatualização do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM 2013-2015), e de acordo com o plano em vigor, algumas metas estabelecidas constavam do PPA 2012-2015, enquanto outras estão sendo repactuadas. O documento esclarece que existem metas não quantificáveis e algumas ações não orçamentárias que também constituem metas da política para as mulheres.

352. Ocorre que os resultados da 4ª Conferência Nacional de Política para as Mulheres, realizada em maio de 2016, não foram retificados e o PNPM encontra-se desatualizado. Sendo assim, as dificuldades de articulação e coordenação são anteriores à implementação do plano.

353. As recorrentes mudanças institucionais agravam a capacidade da Secretaria Nacional de Política para as Mulheres de coordenar as políticas para as mulheres.

354. Considerando que o Plano Nacional de Política para as Mulheres (PNPM) contribui para o fortalecimento e institucionalização da política, considera-se premente que esteja válido e ratificado com vistas a implementação efetiva da política.

355. Com a extinção dos departamentos responsáveis pelo compromisso, deve-se considerar que o Ministério de Direitos Humanos forneça recursos e capacidades necessários para que a SNPM possa avançar na validação do plano.

**Não implementação (real ou substantiva) da estrutura de governança transversal, apesar da instituição da Rede Brasil Mulher e estabelecimento de áreas de atuação em cinco eixos temáticos, em dezembro de 2017.**

Casa Civil da Presidência da República

356. Em resposta ao Ofício 0648/2018-TCU/SecexPrevidência (peça 84), a Casa Civil da Presidência da República encaminhou Nota Técnica 147/2018/AS/SASOC/SAG/CC-PR, bem como o Memorando 119/2018/SAM/CC-PR (peça 94) em que apresentou argumentos que corroboram as informações contidas no Ofício nº 1159/2018/SE/CC-PR (peça 51).

357. Nesse sentido, a Casa Civil afirma que a estratégia da Rede Brasil Mulher, instituída por meio do Decreto 9.223, de 6 de dezembro de 2017, para implementação da Agenda 2030, não consta no rol dos projetos prioritários em acompanhamento pela Subchefia de Articulação e Monitoramento (SAM) da Casa Civil. Sendo que a definição de prioridades é competência do Presidente da República, de acordo com o Art. 8º do Anexo I do Decreto 8.889, de 26 de outubro de 2016.

358. De acordo com o inciso III do art. 6º do mencionado decreto, a Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais, em articulação com a Secretaria de Articulação e Monitoramento (SAM), detém competência de coordenar e integrar as ações do Governo federal.

359. Não obstante, essa atribuição ‘não é exercida de ofício, sob pena de se ferir a autonomia das pastas’, cabendo aos órgãos setoriais, ‘estabelecer estratégias e diretrizes para o desenho e implementação de políticas públicas, bem como editar normas, acompanhar e avaliar seus programas’.

360. Complementa com a informação de que, caso solicitado o auxílio, a Casa Civil poderá apoiar a articulação dos órgãos para a consecução da Rede Brasil Mulher. E por força do Decreto 9.417, de junho de 2018, a Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres foi transferida ao Ministério dos Direitos Humanos, quem detém competência de ‘formular, coordenar, definir as diretrizes e articular políticas públicas para as mulheres, incluídas as atividades antidiscriminatórias e voltadas à promoção da igualdade entre homens e mulheres’.

361. A referida Nota Técnica acrescenta que a interação entre a Casa Civil e a Secretaria Nacional de Política para as mulheres dá-se no âmbito do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, instituído pela lei no 7.353, de 29 de agosto de 1985, cuja composição encontra-se no art. 3º do Decreto 6.412, de 25 de março de 2008. Esse Conselho se encontra na estrutura do Ministério dos Direitos Humanos.

362. Posteriormente, a Nota Técnica nº 157/2018/AS/SASOC/SAG/CC-PR (peça 100) reitera que o Ministério dos Direitos Humanos detém competência para articular e interagir para a consecução das ações referentes à Rede Brasil Mulher e de outras ações que impactam ao ODS 5. Por derradeiro, acrescenta que a Casa Civil da Presidência da República não integra o Comitê-Executivo da RBM.

Secretaria Nacional de Política para as Mulheres (SNPM)

363. No que tange a implementação da governança da Rede Brasil Mulher (RBM), a SNPM informou, por meio do Ofício 90/2018/GABIN/SNPM/SEGOV-PR (peça 91), que essa foi interrompida no momento em que a SNPM foi transferida ao Ministério dos Direitos Humanos.

364. Considera que é necessário alterar o Decreto no 9.223, de 6 de dezembro de 2017, dado que a coordenação da Rede Brasil Mulher, de acordo com o art. 7º do referido decreto estava a cargo da Secretaria de Governo da Presidência da República e deverá ser transferida para o Ministério dos Direitos Humanos (MDH).

365. Como não há previsão no Decreto 9.223/2017 do Ministério dos Direitos Humanos participar do Comitê-Executivo da RBM, apenas após a publicação de novo decreto será possível publicar nova portaria do Comitê-Executivo e, por conseguinte, publicar o regimento da Rede Brasil Mulher.

Análise dos comentários dos gestores

366. Considera-se que para concretização da Rede Brasil Mulher, o apoio do Ministério dos Direitos Humanos, ao qual a Secretaria Nacional de Política para as mulheres está vinculada, é essencial para fortalecer o papel da articulação com outros órgãos setoriais.

367. Por sua vez, observa-se que diversos órgãos do centro de governo compõem o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), de acordo com o art. 3º do Decreto 6.412, de 25 de março de 2008. Essa participação de órgãos de centro de governo no CNDM pode ser aproveitada como canal para maior participação desses órgãos na supervisão das políticas para mulheres e meninas.

368. O CNDM pode apoiar a Secretaria Nacional de Política para Mulheres na articulação com outros órgãos da administração pública federal e com os governos estaduais, municipais e do Distrito Federal. Assim, a atuação desse Conselho pode contribuir para haja articulação entre os órgãos que compõem a Rede Brasil Mulher.

369. Ante essas considerações, ampliou-se a proposta de encaminhamento para que houvesse o envolvimento ativo do Ministério dos Direitos Humanos e do Conselho Nacional de Política para as Mulheres.

370. Em relação a participação da Casa Civil da Presidência da República, não se questiona a sua atuação como integrante do Comitê-Executivo, cujos integrantes estão elencados no art. 7 do Decreto 9.223, de 6 de dezembro de 2017, mas sim, como órgão que poderá coordenar e integrar as ações do Governo Federal

371. Considerando que o regimento interno deveria ser elaborado pelo Comitê-Executivo após sessenta dias da publicação do decreto que instituiu a Rede Brasil Mulher e, conforme o Ofício 102/2018/ASSESP/SNPM/SEGOV/PR (peça 20, p.6), o documento estaria em fase de publicação, esta unidade técnica considera que o fato de a transferência da Secretaria Nacional de Política para as Mulheres da Secretaria de Governo da Presidência da República ao Ministério dos Direitos Humanos não deve representar fator relevante para maiores atrasos na implementação da RBM.

372. Isso porque o artigo 2º do Decreto 9.417, de 20 de junho de 2018 transfere a competência ao MDH, de ‘formular, coordenar, definir as diretrizes e articular políticas públicas para as mulheres, incluídas as



atividades antidiscriminatórias e voltadas à promoção da igualdade entre homens e mulheres', responsabilidades anteriormente atribuídas à Segov.

### **Integração das políticas existentes no âmbito do ODS 5 no planejamento nacional**

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP)

373. No que tange à inexistência de planejamento nacional de longo prazo, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), por meio do Ofício nº 84921/2018-MP (peça 93), apresentou a manifestação proferida na Nota Técnica nº 13602/2018-MP, elaborada em resposta ao Acórdão 709/2018-TCU-Plenário:

‘Cabe esclarecer que, para atender a recomendação do Comitê Interministerial de Governança, formalizada por meio do Aviso-Circular nº 01/CC/PR, de 06 de março de 2018, no sentido de o Ministério elaborar estudos preparatórios para a formulação da estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social 2020-2031, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão realizou as seguintes atividades:

- Instituição de grupo de trabalho, por meio da Portaria MP nº 47, de 20 de março de 2018, com a seguinte composição: Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos, coordenadora do GT; Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas; Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social;
- Instituição do Comitê Técnico integrante do Grupo de Trabalho acima referido, formalizado por meio da Portaria nº 6.208, de 12 de junho de 2018;
- Elaboração de texto base para discussão no âmbito do governo;
- Realização de diversas reuniões com os ministérios setoriais, Tribunal de Contas da União e Casa Civil;
- Consolidação das sugestões dos ministérios setoriais ao texto base dos estudos preparatórios para a formulação da estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social 2020-2031;
- Apresentação do relatório ao Comitê Interministerial de Governança; e
- Lançamento da consulta pública, em 11 de junho de 2018, com previsão de encerramento em 15 de agosto de 2018. A consulta está ocorrendo por meio da página: <https://consultapublicaplanejamento.gov.br/>.
- Informamos que durante o período da consulta pública, serão apresentações em fóruns específicos visando estimular a participação da sociedade. Após o período de consulta, o texto passará por nova revisão objetivando incorporar as sugestões e comentários advindos da sociedade. ‘Desta forma, independente da aprovação do PL 9163/93, o Governo Federal vem envidando esforços para implementar um planejamento com horizonte de 12 anos para o país.

Análise dos comentários dos gestores

374. Constata-se que apesar da ausência de planejamento de longo prazo, e a incerteza quanto a aprovação do projeto de lei (PL 9163/93), o Governo federal realiza diversas atividades com vistas a implementar um planejamento de doze anos.

### **Promover a conscientização pública, bem como dos responsáveis pelo ODS 5 e gerar estratégias com múltiplas partes interessadas**

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP)

375. No que tange as iniciativas relacionadas à conscientização pública, bem como dos responsáveis pelo ODS 5, o MP informa, por meio da Nota Técnica nº 20855/2018-MP (peça 93), diversas iniciativas realizadas, por meio da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), ainda que o PNPM 2013-2015 não esteja mais em vigor.

376. Dentre as iniciativas desenvolvidas pelo MP e ENAP, destacam-se: módulo de gênero e raça nos cursos de formação e aperfeiçoamento das carreiras da administração pública federal; Seminário Diversidade no Serviço Público Federal, no âmbito do curso de formação inicial para Analistas de Planejamento e Orçamento, dentre outras ofertas, em 2017, no âmbito do Programa de Aperfeiçoamento para as Carreiras, em 2017.

377. A adesão da ENAP ao movimento ElesporElas (HeForShe) da ONU, em 2017, em que se comprometeu a realizar formações para promover o acesso das mulheres a postos de gestão e tomadas de decisão. A capacitação dos formuladores e executores de políticas da Administração Pública Federal Brasileira com o objetivo de difundir conteúdos sobre a paridade entre homens e mulheres, abordando a evolução histórica dos direitos da população feminina.

378. Em agosto de 2018, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, em parceria com a ENAP e o Ministério dos Direitos Humanos, organizou o I Seminário Nacional Diversidade no Serviço



Público. E em setembro realizou o Seminário: Esforços na Região da América Latina e do Caribe para promover a Igualdade de Gênero.

Análise dos comentários dos gestores

379. Observa-se que, ainda que o PNPM não tenha sido ratificado, o Poder Executivo, vem realizando medidas com vistas à conscientização pública.

380. Contudo, em relação as ações desenvolvidas pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, a única iniciativa que pode ter tipo participação da Secretaria Nacional de Política para as Mulheres (SNPM), por meio do Ministério ao qual está vinculada, é o I Seminário Nacional Diversidade no Serviço Público realizado em agosto de 2018.

381. E enquanto coordenadora das políticas de gênero, de acordo com PNPM 2013-2015, a SNPM ‘deve articular os órgãos, organizar os trabalhos, acompanhar e avaliar os resultados’.

#### **Recursos e Capacidades para implementar o ODS 5**

Casa Civil da Presidência da República

382. Em resposta à proposta de encaminhamento V<sup>xiv</sup> do relatório de auditoria (peça 95), a Casa Civil emitiu Ofício 1560/2018/SE/CC-PR (peça 100) em que afirma que a identificação de medidas que garantam os recursos e capacidades para levar a cabo o ODS 5 são estritamente ligados à gestão setorial responsável pela política pública.

383. Acrescenta que a competência se restringe ao Ministério de Direitos Humanos, cuja estrutura regimental foi alterada pelo Decreto 9465, de 9 de agosto de 2018, com a inclusão atribuições de formulação, coordenação, definição de diretrizes de políticas para as mulheres. Sendo assim, alerta para possível ferimento a autonomia dos órgãos do Poder Executivo Federal, com proposta inicial da unidade técnica.

Análise dos comentários dos gestores

384. Deve-se recordar que política para as mulheres e meninas, bem a Agenda 2030, apresenta como atributo a transversalidade. O PNPM (2013-2015) afirma que a visão transversal das ações do governo é princípio orientador das políticas públicas, permitindo que as demandas multidimensionais e intersetoriais sejam abordados de forma combinada, com compartilhamento de responsabilidades entre órgãos executores e coordenadores da política, cujos desafios estão detalhados no Apêndice B (item 8.2). E sob esse aspecto, detém característica de transversalidade tanto a política para as mulheres e meninas, quanto a Agenda 2030

385. Ainda que o Decreto 9.417, de 20 de junho de 2018 tenha transferido a competência de formulação, coordenação, definição de diretrizes, bem como articulação das políticas para as mulheres para o Ministério dos Direitos Humanos, a responsabilidade por essas políticas públicas não se restringe a esse órgão setorial. Isso pode ser evidenciado na figura 26(D-1) do Apêndice D (item 8.4), que apresenta o resultado do alinhamento das metas ODS com as metas do PPA.

386. Em vista da amplitude da política, bem como da Nota Técnica 147/2018/AS/SASOC/SAG/CC-PR (peça 94), considera-se que o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), em cuja composição encontram-se diversos órgãos do centro de governo poderá apoiar a Secretaria Nacional de Política para as Mulheres, atualmente vinculada ao Ministério dos Direitos Humanos no sentido de identificar e garantir capacidades e recursos necessários ao cumprimento do ODS 5 na Agenda 2030, sem imiscuir o apoio da Casa Civil da Presidência da República junto aos demais órgãos setoriais.

387. Ante essa análise, considera-se que a competência primária por esse levantamento é da Secretaria Nacional de Política para as Mulheres e do Ministério dos Direitos Humanos, ampliando-se a proposta para envolver os órgãos do governo central que compõem o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, ademais da participação da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério do Planejamento.

#### **Não estabelecimento de processo que assegurem a produção, a qualidade, a disponibilidade e o nível adequado de desagregação dos dados exigidos para o ODS 5.**

Casa Civil da Presidência da República

388. Em resposta à proposta de encaminhamento XIV<sup>xv</sup> do relatório de auditoria (peça 95), a Casa Civil emitiu Ofício 1560/2018/SE/CC-PR (peça 100) em que afirma que essa recomendação não dialoga com a missão institucional da Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (SAG) da Casa Civil da Presidência da República.

389. Por considerar que recomendação se refere à alocação de recursos, a responsabilidade pela produção do Relatório Anual Socioeconômico da Mulher (Raseam), bem como do Observatório Brasil de Igualdade de Gênero recai sobre a Secretaria Nacional de Política das Mulheres.

#### Análise dos comentários dos gestores

390. Os dados utilizados na elaboração do Relatório Anual Socioeconômico da Mulher (Raseam), a cargo da Secretaria Nacional de Política para as Mulheres, terão por base as informações e levantamentos de órgãos listados no art. 4º da Lei 12.227, de 12 de abril de 2010, entre os quais o Ministério da Saúde, da Educação.

391. Se por um lado, a dotação dos recursos necessários para que o sistema de monitoramento e avaliação da SNPM seja suficiente para a produção Raseam recaia sob a responsabilidade do Ministério dos Direitos Humanos ou a órgão que vier a substituí-lo. Por outra parte, dado que a política em tela é transversal, existem 11 programas temáticos do PPA 2016-2019, de acordo com o alinhamento feito entre as metas ODS e as iniciativas do PPA (ver figura 26 (D.1) - item 8.4). Ademais do Programa 2016 – Política para as Mulheres: Promoção da Igualdade e Enfrentamento à Violência, sob a responsabilidade da SNPM, há programas temáticos a cargo de outros órgãos setoriais

392. Em vista disso, consideramos que a competência para prover os recursos necessários para o funcionamento e avaliação seja da Secretaria Nacional de Política das Mulheres, do Ministério dos Direitos Humanos ou a órgão que vier a substituí-lo, com possível apoiado pela Casa civil na articulação entre órgãos com vistas ao acesso de dados para a elaboração.

#### Conclusão

393. A auditoria teve por objetivo geral avaliar o grau de preparação do governo brasileiro para implementação do ODS 5, que trata do combate à desigualdade de gênero e ao empoderamento de mulheres e meninas.

394. Para delimitação do escopo deste trabalho, partiu-se da compreensão de que a implementação das políticas de gênero impactará majoritariamente as metas e indicadores previstos na Agenda 2030 referentes ao tema.

395. Considerando que essas políticas apresentem como característica fundamental a transversalidade, para sua efetividade faz-se necessário que a estrutura de governança seja bem estabelecida para articulação entre os diversos órgãos envolvidos.

396. No Brasil, a Secretaria Nacional de Política para as Mulheres (SNPM) representa o organismo central de coordenação tendo como principal objetivo ‘promover a igualdade entre homens e mulheres e combater todas as formas de preconceito e discriminação herdadas de uma sociedade patriarcal e excludente’.

397. Avanços consideráveis ocorreram nas últimas décadas em termos de estratégias de articulação nacional e estímulo a ações que promovam a igualdade de gênero em consonância com o ODS.

398. Foram instituídos o Conselho Nacional de Direitos da Mulher (CNDM), o Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM, e recentemente a Rede Brasil Mulher. Essas estruturas de governança, contudo, encontram-se enfraquecidas.

399. Entre os desafios verificados no desenvolvimento da política de gênero no Brasil, de maneira a atender demandas sociais, o basilar é a falta de priorização da perspectiva de gênero no âmbito do governo central, por exemplo em institutos como a Comissão Nacional para o ODS e o Comitê Interministerial de Governança (GIG), com vistas a contribuir para a efetividade da governança das políticas públicas, a coordenação das ações sob a responsabilidade de diversos órgãos setoriais, e a consequente minimização dos problemas de integração, tais como a sobreposição, a fragmentação e a incoerência das políticas públicas.

400. Não obstante, as constantes mudanças na estrutura administrativa do governo federal, agravadas desde 2016, acarretaram as seguintes implicações: a não ratificação do Plano Nacional de Política para as Mulheres (PNPM); a baixa disponibilidade de recursos financeiros e técnicos tanto para a SNPM quanto para as políticas públicas; as ausências de medidas para sistematizar práticas de gestão de riscos e implementar controles internos; a deficiência na articulação entre os órgãos setoriais e a baixa integração entre diferentes níveis de governo.

401. Além de acarretar a ineficiência das políticas públicas relativas a gênero, existe risco considerável de que o País não alcance as metas estabelecidas na Agenda 2030.

#### Proposta de Encaminhamento

402. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

I. **Determinar**, com fulcro no art. 43, inciso I da Lei 8.443/1992, combinado com o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União:

A. À **Secretaria Nacional de Política para as Mulheres (SNPM)** e ao **Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH)** com base nos incisos II e VII do § 8º do Anexo do Regimento Interno da SNPM, bem como no princípio de efetividade, que no prazo de até 90 (noventa) dias:

a. Em relação à descontinuidade das estruturas de articulação entre órgãos previstas no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM):

i. Ratifique e publique o relatório da 4ª Conferência Nacional com vistas a validar o Plano Nacional de Políticas para Mulheres (PNPM) 2016-2019;

ii. Formalize o início do processo de elaboração do PNPM 2020 – 2023, em alinhamento com o próximo Plano Plurianual.

B. À **Secretaria de Governo da Presidência da República (Segov)**, à **Secretaria Nacional de Política para as Mulheres (SNPM)** e ao **Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH)**, com base no § 4º do art. 7º do Decreto 9.223/2017, e no princípio da efetividade, que no prazo de até 120 (cento e vinte) dias:

a. Em relação à instituição da Rede Brasil Mulher:

i. Publique o regimento interno da Rede Brasil Mulher e institua os núcleos temáticos.

C. Ao **Conselho Nacional dos Direitos da Mulher**, com base no inciso VII do art. 2º do Decreto 6.412, de 25 de março de 2008, que no prazo de até 90 (noventa) dias:

a. Em relação à estratégia de implementação da perspectiva de gênero na Agenda 2030:

i. Promova, em conjunto com a **Secretaria Nacional de Política para as Mulheres (SNPM)** e com o **Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH)**, o processo de articulação dos órgãos de cada núcleo temático, tendo por objetivo a elaboração dos planos de ação no âmbito da Rede Brasil Mulher.

D. À **Secretaria Nacional de Política para as Mulheres (SNPM)** e ao **Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH)**, ao **Conselho Nacional dos Direitos da Mulher**, à **Rede Brasil Mulher**, com base no inciso VII do art. 2º do Decreto 6.412, de 25 de março de 2008 e no inciso II, do art. 8º do Decreto 9.223, de 6 de dezembro de 2017, que no prazo de até 120 (cento e vinte) dias:

a. Em relação à articulação vertical da política para mulheres e meninas:

i. Identifique e encaminhe ao TCU levantamento do número de organismos públicos de políticas para as mulheres (OPMs) nos estados, no Distrito Federal e nos municípios que estão em pleno funcionamento;

ii. Formule e encaminhe ao TCU estratégia, considerando as atuais restrições de recursos e de insumos, para buscar reativar a capacidade da Secretaria Nacional de Política para as Mulheres de fomentar a atuação dos OPMs, com vistas a fortalecer a articulação vertical das políticas em consonância com a Agenda 2030.

E. À **Secretaria Nacional de Política para as Mulheres (SNPM)**, ao **Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH)**, com apoio do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, do Ministério da Economia e da Casa Civil da Presidência da República, com base na Resolução (A/RES/70/1) da Assembleia Geral das Nações Unidas de Setembro de 2015 na Seção que trata dos Meios de Implementação da Agenda 2030, que no prazo de até 120 (cento e vinte) dias:

a. Em relação à identificação e à garantia dos recursos e capacidades necessários para levar a cabo o ODS 5, apresente e encaminhe ao TCU as medidas no sentido de identificar e garantir capacidades e recursos necessários ao cumprimento do ODS 5 da Agenda 2030, estimando, quando possível:

i. O nível de demanda dos serviços e das políticas públicas necessárias, e sua distribuição no território nacional, relativas à garantia dos direitos das mulheres e à diminuição da desigualdade entre homens e mulheres;

ii. Os recursos e capacidades para implementação da política, com base na demanda estimada no item anterior;

iii. O volume de recursos necessários para que a estrutura de Governança existente exerça a implementação e o desenvolvimento da política (Secretaria Nacional de Política para as Mulheres, Comitê de Articulação e Monitoramento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, Conselho Nacional dos Direitos da Mulher e Rede Brasil Mulher, dentre outros).

F. À **Secretaria Nacional de Política para as Mulheres (SNPM)**, com apoio do Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM e do Comitê-Executivo da Rede Brasil Mulher que, com base na Resolução (A/RES/70/1) da Assembleia Geral das Nações Unidas de Setembro de 2015, na Seção que trata do Seguimento e Exame da Agenda 2030, que no prazo de até 180 (cento e oitenta) dias:

a. Em relação ao estabelecimento de mecanismos e a definição de atores para monitorar, avaliar e relatar o progresso na implementação do ODS 5:

i. Formule e encaminhe ao TCU, medidas que permitam, de forma efetiva, o monitoramento, a avaliação e a elaboração dos relatórios de avanços, com vistas a contribuir com informações para a elaboração do relatório anual das ações do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), bem como para os planos de ação e para os acordos de cooperação técnica no âmbito da Rede Brasil Mulher (RBM).

II. **Recomendar**, com fulcro no art. 43, inciso I da Lei 8.443/1992, combinado com o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União:

A. À **Casa Civil e à Secretaria de Governo da Presidência da República** que criem mecanismos que permitam supervisionar a implementação da perspectiva de gênero na Agenda, na Comissão Nacional para o ODS e no Comitê Interministerial de Governança (GIG);

B. Ao **Ministério da Economia (ME)** que - em relação à transparência orçamentária das políticas para mulheres e meninas sob a responsabilidade conjunta de outros órgãos setoriais - formule e encaminhe ao TCU, medidas concretas que permitam estimar os gastos orçamentários que alcancem o público-alvo das políticas de gênero, identificando e associando, quando possível, essas estimativas dos gastos orçamentários com as iniciativas e metas do PPA e com as metas da Agenda 2030;

C. À **Secretaria Nacional de Política para as Mulheres (SNPM)**, com apoio **Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH)**, da Rede Brasil Mulher e do Ministério da Economia (ME) que - em relação à conscientização pública dos responsáveis pelo ODS 5 e à formação de parcerias com múltiplas partes interessadas - estruture e encaminhe ao TCU estratégia para ampliar informações da temática de gênero nas políticas públicas, bem como da participação do controle social;

D. À **Secretaria Nacional de Política para as Mulheres (SNPM)**, ao **Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH)** que - em relação às práticas de gestão de riscos de recursos e capacidades e controle internos da gestão dos programas relacionados ao ODS 5 - estabeleçam as medidas para sistematizar práticas de gestão de riscos de recursos e de capacidades, bem como para implementar controles internos da gestão do Programa 2016 - Políticas para as Mulheres: Promoção da Igualdade e Enfrentamento à Violência, com fundamento nos artigos 6º a 11, 17 a 20 da IN Conjunta MP/CGU 1/2016 combinado com os artigos 17 e. 18 do Decreto 9.203/2017;

E. Ao **Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM** e ao **Comitê-Executivo da Rede Brasil Mulher (RBM)** que - em relação às práticas de gestão de riscos de recursos e capacidades e controle internos da gestão dos programas relacionados ao ODS 5 - apresentem diretrizes para que os órgãos do Poder Executivo Federal estabeleçam medidas para sistematizar práticas de gestão de riscos de recursos e capacidades, bem como implementação de controle interno dos programas sob sua responsabilidade, relacionados à política de gênero;

F. À **Secretaria Nacional de Política para as Mulheres (SNPM)**, ao **Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH)**, com apoio do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher que:

a. Em relação à estratégia de implementação da perspectiva de gênero na Agenda 2030, que elabore e encaminhe ao TCU, medidas que permitam:

i. Integrar, quando couber, as ações estabelecidas nos planos e os acordos de cooperação técnica no âmbito da Rede Brasil Mulher com as ações das políticas públicas;

ii. Identificar e relacionar as ações governamentais estabelecidas no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM) referentes aos cinco eixos de atuação da Rede Brasil Mulher com as iniciativas e metas do Plano Plurianual (PPA), bem como, quando possível, em relação às metas da Agenda 2030;

G. À **Comissão Nacional para os ODS**, ao **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)** e ao **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)** que:

a. Em relação à adaptação das metas e dos indicadores globais para o contexto nacional, se atentem para os seguintes aspectos:

i. Factibilidade da quantificação das metas;

ii. Distância entre o que a meta pretende medir e o que os indicadores correspondentes podem informar;

iii. Integração entre o sistema de metas e indicadores da Agenda 2030 e as peças orçamentárias, com vistas a permitir avaliações de eficiência, eficácia e efetividade das políticas em relação a seus gastos;

H. À **Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres (SNPM)** que conjuntamente com o **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)** - em relação à escassez de informação sobre gênero - elaborem estratégia de coleta de dados que possibilitem o acompanhamento das políticas de gênero e que supram as necessidades informacionais do sistema de metas e indicadores do ODS.



I. À **Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres (SNPM)**, **Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH)**, com o apoio do **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)**, com base na Lei 12.227, de 12 de abril de 2010, que dotem o sistema de monitoramento avaliação da SNPM dos recursos necessários para coletar, reunir e utilizar dados estatísticos para acompanhar as políticas de gênero em suas diferentes etapas de implementação.

J. À **Casa Civil da Presidência** que apoie a SNPM na articulação com os demais órgãos setoriais com vistas a garantir acesso a dados sobre insumos, atividades, produtos e demandas e resultados de políticas para a elaboração do Raseam

K. À **Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres (SNPM)**, ao **Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH)**, em relação à Lei 12.227, de 12 de abril de 2010, que estabeleça estratégia com vistas a identificar falhas, lacunas ou pontos de melhoria no processo de elaboração do Relatório Anual Socioeconômico da Mulher (Raseam) com vistas a garantir sua publicação anual

III. **Determinar**, com fulcro no art. 43, inciso I da Lei 8.443/1992, combinado com o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União:

À **Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres (SNPM)**, ao **Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH)**, que elabore e encaminhe ao TCU, no prazo de até 120 (cento e vinte) dias, Plano de Ação com medidas, prazos, responsáveis e justificativas a respeito de medidas não acolhidas, em relação aos itens A a F (parte I), C a F, H, I, K (parte II) da presente proposta de encaminhamento.

IV. A fim de **dar ciência** da situação encontrada na presente auditoria, encaminhe-se o Relatório, Voto e Acórdão que vier a ser prolatado à (ao):

1. Secretária Nacional de Políticas para as Mulheres (SNPM);
2. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH);
3. Comitê-Executivo da Rede Brasil Mulher (RBM);
4. Secretaria de Governo da Presidência da República;
5. Casa Civil da Presidência da República;
6. Comissão Nacional para o ODS (CNODS);
7. Ministério da Economia (ME);
8. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE);
9. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA);
10. Presidente da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados;
11. Presidente da Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal.

V. **Encaminhar** os autos à Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública para que programe o monitoramento do Acórdão que vier a ser proferido nestes autos.”

É o relatório.

---

<sup>i</sup> Instituem o Comitê de Articulação e Monitoramento do Plano Nacional de Política para as Mulheres (PNPM) e delinham suas atribuições

<sup>ii</sup> Institui a Rede Brasil Mulher (RBM): integração de órgãos públicos e privados para realização da política de gênero e que representa a estratégia de implementação do ODS 5 e de outros ODS relacionados à questão de gênero

<sup>iii</sup> Medida Provisória 103, de 1º de janeiro de 2003 - Medida provisória 696, de 2 outubro de 2015 - Medida Provisória 726, de 12 de maio de 2016 - Medida Provisória 768, de 2 de fevereiro de 2017 - Medida Provisória 782, de 31 de maio de 2017 - Decreto 9.417, de 20 de junho de 2018

<sup>iv</sup> Iniciativa 05QP: ‘Adequação ou regulamentação da alimentação de sistemas de informação do SUS, considerando a orientação sexual, a identidade de gênero, a raça/cor e etnia, para promover o cuidado integral com equidade’.

<sup>v</sup> Objetivo selecionado (1126): promover o cuidado integral às pessoas nos ciclos de vida (criança, adolescente, jovem, adulto e idoso), considerando as questões de gênero, orientação sexual, raça/etnia, situações de vulnerabilidade, as especificidades e a diversidade na atenção básica, nas redes temáticas e nas redes de atenção à saúde.

<sup>vi</sup>



PO: 'é uma identificação orçamentária, de caráter gerencial (não constante da LOA), vinculada à ação orçamentária com a finalidade de permitir tanto na elaboração do orçamento quando no acompanhamento físico e financeiro da execução, ocorram, num nível mais detalhado do que o do subtítulo/ localizador de gasto. (MTO e Manual do SIOP)

vii Meta 5.6 Agenda 2030: 'Assegurar o acesso universal à saúde sexual e reprodutiva e os direitos reprodutivos, como acordado em conformidade com o Programa de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento e com a Plataforma de Ação de Pequim e os documentos resultantes de suas conferências de revisão. '

viii Linha de ação 1. Ampliação e fortalecimento da institucionalização das políticas de gênero nos poderes executivos federal, distrital, estaduais e municipais.

Linha de ação 2. Capacitação e qualificação de agentes públicos para os temas de gênero e suas múltiplas formas de desigualdades. Ação 2.3. Realizar eventos de sensibilização e cursos de capacitação em relação às temáticas de gênero e suas múltiplas formas de desigualdades, junto aos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, membros de conselhos nacionais e governos distrital, estaduais e municipal.

Linha de ação 3. Produção, organização e disseminação de dados, estudos e pesquisas que tratem das temáticas de gênero e suas múltiplas formas de desigualdades

ix Objetivo: 0936 - Ampliar e fortalecer o diálogo com a sociedade civil e com os movimentos sociais, em especial com os movimentos feministas e de mulheres, mulheres com deficiência, LBTs, urbanas, rurais, do campo, da floresta, das águas, de povos e comunidades tradicionais, de povos indígenas e dos distintos grupos étnico-raciais e geracionais

x Meta: 04C6 - Ampliar o debate sobre direitos sexuais e reprodutivos das mulheres, igualdade de gênero na educação e direitos do trabalho da mulher no Brasil.

xi Os arts. 12 e 19 estabelecem que o dirigente máximo/alta administração do órgão é principal responsável por estabelecer estratégia da organização e da estrutura de gerenciamento de riscos, bem como manter, monitorar e aperfeiçoar os controles interno da gestão, que deverão ser geridos de forma integrada. Sendo que o prazo máximo de sua instituição da política de gestão de riscos, com princípios, objetivos, competências e responsabilidades é de 12 meses, conforme o art. 17 do referido normativo.

xii De acordo com o Ofício IBGE/PR 396 (peça 98) os indicadores ainda não possuem dados no Brasil, dependentes do resultado da pesquisa PNS/ PNDS (Pesquisa Nacional de Saúde e Pesquisa Nacional sobre Demografia e Saúde, respectivamente)

xiii

xiv Recomendar à Casa Civil e à Secretaria de Governo da Presidência da República (Segov) que criem mecanismos que permitam supervisionar a implementação da perspectiva de gênero na Agenda 2030 nos mecanismos de gênero existentes (núcleos temáticos), na Comissão Nacional para o ODS (CNODS) e no Comitê Interministerial de Governança (GIG);

xv XIV. Recomendar à Casa Civil da Presidência da República, à Secretaria de Governo da Presidência da República (Segov) e ao Ministério dos Direitos Humanos (MDH), com base na Lei 12.227, de 30 de junho de 2010 que em relação à garantia de que a SNPM tenha condições de ter acesso a dados sobre insumos, atividades, produtos, demanda e resultados de políticas do temo sistema de monitoramento e avaliação da Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres (SNPM) dos recursos necessários para coletar, reunir e utilizar dados estatísticos e para acompanhar as políticas de gênero em suas diferentes etapas de implementação;

## ACÓRDÃO Nº 403/2013 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 012.099/2011-2
2. Grupo I – Classe V – Auditoria
3. Responsáveis: não há.
4. Órgãos: Ministério da Justiça e Secretaria Especial de Políticas Para As Mulheres – PR.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não há.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Métodos Aplicados e Suporte à Auditoria – Seaud.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional cujo objetivo é avaliar as ações de enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher, sob a ótica da estruturação de serviços especializados da rede de atendimento, com a implementação da Lei 11.340, de 7 de agosto de 2006, conhecida como Lei Maria da Penha.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com base nos art. 250, incisos II e III, da Lei 8.443/1992 em:

9.1. recomendar à Secretaria de Políticas para as Mulheres – SPM, na condição de gestora nacional da política, e tendo em vista as atribuições conferidas pelo art. 5º do Decreto 7.043/2009 e com fulcro no art. 250, inciso III, do RITCU, que:

9.1.1. institua sistemática de monitoramento das condições de infraestrutura e dos serviços que integram a Rede de Atendimento à Mulher em Situação de Violência, com o objetivo de identificar e disseminar boas práticas de gestão, bem como acompanhar e registrar: os espaços, as instalações e os equipamentos disponíveis nos Centros de Referência, Casas de Abrigo e Unidades de Reabilitação de Agressores; a composição das equipes e a amplitude do atendimento multidisciplinar; os programas de capacitação oferecidos aos profissionais envolvidos no atendimento às mulheres; as campanhas educativas realizadas e os materiais publicitários disponibilizados; o grau e as iniciativas de articulação entre a coordenação estadual e os serviços que integram a rede de atendimento; (seções 3.1, 3.2, 3.4 e 3.5 do Relatório);

9.1.2. defina estratégias para ampliar a cobertura da Rede de Atendimento quanto à instalação de Centros de Referência e Casas Abrigo, bem como promover a qualificação profissional das mulheres abrigadas e dos profissionais que integram as equipes multidisciplinares nesses equipamentos (seções 3.1, 3.2 e 3.3 do Relatório);

9.1.3. elabore e divulgue Norma Técnica para a implantação e a gestão das Casas Abrigo (seção 3.2 do Relatório);

9.1.4. intensifique as campanhas voltadas ao público masculino e a articulação com o Ministério da Educação no sentido de viabilizar a inclusão nos currículos escolares de matérias e atividades relativas às questões de gênero, aí incluída a violência doméstica e familiar (seção 3.5 Relatório);

9.1.5. institua uma base nacional comum e unificada de dados sobre a violência doméstica e familiar, de modo a sistematizar e integrar as informações produzidas pelos órgãos que prestam atendimento psicossocial, policial e judicial, assim como pelas promotorias de justiça, que permita o acompanhamento dos casos desde o momento de registro da ocorrência até o cumprimento da decisão judicial (seção 3.6 do Relatório);

9.1.6. aperfeiçoe a sistemática de gestão das informações cadastrais dos equipamentos que compõem a Rede de Atendimento, de modo a garantir que estas informações se mantenham atualizadas no endereço eletrônico da Secretaria e na base de consulta do serviço Ligue 180 (seção 3.6 do Relatório);

9.1.7. institua procedimentos para coletar e enviar as reclamações e elogios vindos do Ligue 180 para os órgãos estaduais e os responsáveis dos serviços que compõem a Rede de Atendimento,

no sentido de que os respectivos gestores possam ter feedback dos serviços prestados e identificar os pontos fortes e o que precisa ser melhorado (seção 3.6 do Relatório);

9.1.8.intensifique a divulgação da publicação “Enfrentando à violência doméstica contra a mulher – orientações práticas para profissionais e voluntários(as)” a profissionais que trabalham em delegacias especializadas e comuns, tendo em vista ser esta a principal porta de entrada para as mulheres vítimas de violência doméstica (seção 4.3 do Relatório);

9.1.9.intensifique, em articulação com o Ministério da Justiça, o Conselho Nacional de Justiça, o Conselho Nacional de Procuradores Gerais e o Conselho Nacional de Defensores Públicos Gerais, a promoção de campanhas e capacitações de orientação e sensibilização dos operadores do Direito, nas delegacias, nos juizados, nas promotorias e nas defensorias, sobre a temática da violência de gênero e as recentes decisões do STF, em sede de apreciação da ADC 19 e da ADI 4424, que trataram de questões polêmicas que, entre outras, envolvem os arts. 16 e 41 da Lei Maria da Penha (seção 7.4 do Relatório);

9.2. recomendar à Secretaria Nacional de Segurança Pública – Senasp, considerando as competências definidas pelo art. 1º do seu Regimento Interno, aprovado pela Portaria MJ 1.821/2006, e com fulcro no art. 250, inciso III, do RITCU, que:

9.2.1.desenvolva protocolos de atendimento a serem observados pelas delegacias para os casos de violência doméstica e familiar, que orientem a uma atuação mais homogênea e humanizada por parte dos agentes policiais (seção 4.3 Relatório);

9.2.2.defina estratégias de orientação, fomento e pactuação aos governos estaduais, a partir das conclusões da Pesquisa do Perfil Organizacional das Unidades Policiais Especializadas no Atendimento à Mulher e levando em consideração, naquilo que couber, o plano de expansão em caráter experimental elaborado pela Secretaria de Políticas para as Mulheres, no sentido de possibilitar: ampliação do número de DEAMs ou de unidades especializadas de atendimento à mulher em situação de violência no âmbito das delegacias de polícia comuns; cumprimento do horário ininterrupto de funcionamento, de 24 horas, inclusive nos finais de semana e feriados; continuidade da realização de ações de formação e capacitação dos profissionais que atuam nessas unidades e nas delegacias comuns, que contemplem conteúdos sobre violência de gênero, Lei Maria da Penha e procedimentos de escuta ativa e atendimento humanizado (seções 4.1, 4.2 e 4.3 do Relatório);

9.2.3.realize, periodicamente, intercâmbios entre seu corpo técnico, a Secretaria de Política para as Mulheres – SPM, a Secretaria de Reforma do Judiciário – SRJ e operadores do Direito a respeito das interpretações da Lei Maria de Penha e que, como resultado, divulgue orientações para todas as delegacias com o intuito de tornar mais uniforme a atuação policial nos casos de violência doméstica e familiar (seção 4.4 do Relatório).

9.3. recomendar à Secretaria de Reforma do Judiciário – SRJ, considerando as competências definidas pelo art. 1º do seu Regimento Interno, aprovado pela Portaria MJ 276/2006, e com fulcro no art. 250, inciso III, do RITCU, que:

9.3.1 defina, em articulação com o Conselho Nacional de Justiça e com os Tribunais de Justiça Estaduais e do Distrito Federal, e suas respectivas Coordenadorias Estaduais das Mulheres em Situação de Violência Doméstica e Familiar, plano com metas e cronograma voltado à: ampliação da rede de Juizados de Violência Doméstica e Familiar, principalmente nos municípios do interior, sem prejuízo de procurar conciliar a sua instalação em comarcas nas quais façam parte o município polo, bem como adaptação de varas criminais existentes, levando em consideração, naquilo que couber, o plano de expansão em caráter experimental elaborado pela Secretaria de Políticas para as Mulheres; produção de diagnóstico das deficiências de infraestrutura e pessoal nos juizados/varas especializados; promoção de ajustes na legislação que rege a Organização Judiciária dos estados e do Distrito Federal, de forma a contemplar os juizados/varas especializados em violência contra a mulher; e criação de cargos de juizes, oficiais de justiça e profissionais que comporão a equipe multidisciplinar (seções 5.1, 5.2 e 5.3 do Relatório);

9.3.2 defina, em articulação com o Conselho Nacional do Ministério Público, plano com metas e cronograma voltado à ampliação e estruturação da Rede de Promotorias e de Núcleos

Especializados em Violência Doméstica e Familiar, no âmbito do Ministério Público, levando em consideração, naquilo que couber, o Plano de Expansão em Caráter Experimental elaborado pela Secretaria de Políticas para as Mulheres (seção 6.1 do Relatório);

9.4. determinar à Secretaria de Políticas para as Mulheres – SPM, à Secretaria Nacional de Segurança Pública – Senasp e à Secretaria de Reforma do Judiciário – SRJ que encaminhem ao Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias a contar do Acórdão, Plano de Ação que contenha o cronograma de adoção de medidas necessárias à implementação das deliberações deste Acórdão, com identificação dos responsáveis, e justificativas acerca das medidas não acolhidas;

9.5. encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser adotado pelo Tribunal, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, para os seguintes destinatários: Secretária de Políticas para as Mulheres; Ministro de Estado da Justiça; Secretária Nacional de Segurança Pública; Secretário de Reforma do Judiciário; Ministra-Chefe da Casa Civil; Presidente do Conselho Nacional de Justiça; Presidente do Conselho Nacional de Procuradores Gerais; Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público; Presidente do Conselho Nacional de Defensores Públicos Gerais; Presidente da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Violência contra as Mulheres; Presidente da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados; e, Presidente da Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal;

9.6. determinar, nos termos dos arts. 33 e 36 da Resolução-TCU 191/2006, o apensamento do processo de Representação TC 029.582/2010-5 ao processo que trata da presente auditoria operacional, dando ciência ao Subprocurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU, Ex<sup>mo</sup> Sr. Paulo Soares Bugarin, autor da Representação, deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, e do inteiro teor do presente relatório;

9.7. restituir os autos à Secretaria de Métodos Aplicados e Suporte à Auditoria – Seaud para que programe o monitoramento deste Acórdão;

9.8. arquivar os autos.

10. Ata nº 7/2013 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/3/2013 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0403-07/13-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
AUGUSTO NARDES  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
AROLD CEDRAZ  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
LUCAS ROCHA FURTADO  
Procurador-Geral

## VOTO

Trago à apreciação deste Plenário auditoria operacional cujo objetivo é avaliar as ações de enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher, sob a ótica da estruturação de serviços especializados da rede de atendimento, com a implementação da Lei 11.340, de 7 de agosto de 2006, conhecida como Lei Maria da Penha.

Esta fiscalização foi realizada em razão de representação do Ministério Público junto ao TCU – MP/TCU, proposta pelo Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, TC 029.582/010-5, a quem louvo louvo pela iniciativa de levar esta corte a se debruçar sobre o assunto, em razão dos riscos e fragilidades observados na execução das ações de prevenção e enfrentamento da violência contra as mulheres, observadas em diferentes localidades do País.

O procedimento fiscalizatório foi coordenado pela Secretaria de Métodos Aplicados e Suporte à Auditoria – Seaud, antiga Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo – Seprog, com a participação das Secretarias de Controle Externo nos Estados do Amapá, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Pará, São Paulo e Tocantins e da 6ª Secretaria de Controle Externo, a quem de pronto parabênizo pela excelência do trabalho produzido.

Buscaram-se respostas para as seguintes questões de auditoria:

- a) a rede de atendimento está preparada para orientar e acolher as mulheres vítimas de violência doméstica e familiar?
- b) quais as dificuldades enfrentadas pelas esferas policial e judicial em relação à aplicação da lei?
- c) quais as oportunidades de aperfeiçoamento no que tange à prevenção da violência?

## II

Para melhor compreensão da evolução do processo de combate à violência contra a mulher faz-se necessário traçar um panorama dos acontecimentos, que culminaram com a promulgação da Lei Maria da Penha, grande propulsora das ações aqui observadas, legislação específica a partir da qual este tipo de violência deixou de ser qualificada como crime de menor potencial ofensivo, passando a constituir uma forma de violação aos direitos humanos.

A partir da década de 70, aumentaram as discussões em torno da distinção, exclusão e restrição com base no gênero, do que decorreu a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (Committee on the Elimination of Discrimination against Women – Cedaw). Conhecida como a ‘lei internacional’ dos direitos das mulheres, foi adotada pela ONU em 1979 e ratificada pelo Brasil em 1984. Mas, só a partir de 1992, a violência contra a mulher passou a ser tratada como discriminação.

Em 1995, o Brasil comprometeu-se a incluir em sua legislação normas penais, civis e administrativas para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher, em razão de sua adesão à Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher – Convenção Belém do Pará, adotada pela Organização dos Estados Americanos – OEA desde 1994.

Em 2001, a notícia sobre a violência sofrida por Maria da Penha Maia Fernandes, ocorrida em 1983, chegou à Comissão Interamericana dos Direitos Humanos da OEA, que cobrou do Brasil o cumprimento do estabelecido pela Convenção Belém do Pará. Recomendou-se ao País que simplificasse os procedimentos judiciais penais, com vistas à redução do tempo do processo e à criação de alternativas para a solução de conflitos intrafamiliares, além da conscientização da gravidade e das consequências desses atos de violência praticados contra as mulheres.

Para conhecimento, Maria da Penha ficou paraplégica em 1983, depois de duas tentativas de homicídio por parte de seu marido, que foi condenado a oito anos de reclusão, em 1992, ficando preso por apenas 2 anos, sendo solto em 2002.

Em 2006, foi promulgada a Lei 11.340/2006, conhecida como Lei Maria da Penha, prevendo a adoção de diversas medidas visando à proteção da mulher contra a violência, a saber:



tipificação e definição dos casos de violência doméstica; vedação da aplicação de penas pecuniárias aos agressores; ampliação da pena para até 3 anos de prisão; exclusão da competência para julgar crimes de violência contra a mulher dos juizados especiais criminais; determinação da criação de juizados especiais com competência híbrida, cível e criminal; imposição de que a renúncia da representação ocorra apenas perante o juiz; detalhamento do atendimento da autoridade policial; previsão de medidas protetivas de urgência; e recebimento de apoio assistencial, jurídico e psicológico, permitindo criação de órgãos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, dentro de suas competências, para operacionalizar estas ações, entre outras.

Em 2007, foi lançado o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, calcado em 4 pilares, sendo um deles o que trata do assunto desta auditoria: a implementação da lei Maria da Penha e o fortalecimento dos Serviços Especializados de Atendimento.

Em 2010, foi editado o documento que subsidiou a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, que baseou o enfrentamento em ações preventivas e de combate da violência; assistência e acolhimento das mulheres; e, garantia de seus direitos, com o cumprimento da legislação nacional e internacional.

Em relação ao aparelhamento do estado, no âmbito federal, foi criada, em 2003, a Secretaria de Política para as Mulheres – SPM, a quem cabe “assessorar direta e imediatamente o Presidente da República na formulação, coordenação e articulação de políticas para as mulheres, bem como elaborar e implementar campanhas educativas e antidiscriminatórias de caráter nacional, elaborar o planejamento de gênero que contribua na ação do governo federal e demais esferas de governo, com vistas na promoção da igualdade, articular, promover e executar programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, voltados à implementação de políticas para as mulheres, promover o acompanhamento da implementação de legislação de ação afirmativa e definição de ações públicas que visem ao cumprimento dos acordos, convenções e planos de ação assinados pelo Brasil, nos aspectos relativos à igualdade entre mulheres e homens e de combate à discriminação [...]” (grifo meu).

São atores intervenientes, também, em nível federal, vinculadas ao Ministério da Justiça a Secretaria de Segurança Pública – Senasp, que está à frente das ações ligadas aos programas de segurança pública do Governo Federal, e a Secretaria de Reforma do Judiciário – SRJ, que atua, em relação ao combate à violência contra a mulher, articulando a implantação e concessão de apoio financeiro aos Juizados de Violência Doméstica e Familiar, junto aos Tribunais de Justiça; Núcleos Especializados na Defensoria pública e no Ministério Público; capacitação dos agentes de profissionais envolvidos com esta Política (aplicadores do direito, agentes de segurança e outros); apoio no fortalecimento da Rede de Atendimento (Centros de Referência, Casas de Abrigo, Delegacias Especializadas; e outros); e apoio aos programas ligados à causa.

Quanto aos recursos orçamentários, não há dúvida de que a Lei Maria da Penha e todas as medidas nela previstas foram os grandes alavancadores da elevação do montante de recursos previstos para a ação. A título de exemplo, os recursos previstos no PPA 2004-2007, no âmbito da SPM para o programa Prevenção e Enfrentamento da Violência contra as Mulheres, era de R\$ 23,6 milhões contra R\$ 148,7 milhões, previstos no PPA 2008-2011. Cabe registrar que, nesta mesma sessão, trago à apreciação desta Corte auditoria de legalidade, TC 003.635/2012-0, um dos processos produzidos no âmbito da FOC cujo objetivo foi verificar a conformidade da concessão e aplicação de recursos da União repassados pela SPM/PR, via convênios, no âmbito do II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, instituído por meio do Decreto 6.387, de 5 de março de 2008.

### III

Para operacionalizar as demandas da lei e as proposta da política, fez-se necessária a adoção de ações intergovernamentais, envolvendo as três esferas de governo – federal, estadual/distrital e municipal –, intersetoriais, com a participação dos Poderes Judiciário e Executivo e do Ministério Público, e multidisciplinares, atuando nas searas da segurança pública, justiça, saúde e educação. Para

tanto, o estado conta com a chamada Rede de Atendimento, que é composta de diversos organismos especializados e não especializados, públicos e privados, que fazem parte desse esforço de assistir e acolher as mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, e garantir seus direitos, com o cumprimento da legislação.

Neste capítulo, passo às constatações da equipe de auditoria, com relação à estrutura e articulação de alguns equipamentos desta rede de atendimento, como: centros de referência; casas de abrigo; centro de educação e reabilitação do agressor; delegacia especializada de atendimento à mulher – DEAM; juizados de violência doméstica e familiar contra a mulher; e promotorias de violência doméstica e familiar contra a mulher.

Serão abordados os aspectos quantitativos e qualitativos dos equipamentos enfocando a estrutura física, os recursos humanos, os serviços oferecidos e articulação com os demais serviços oferecidos, com base em informações colhidas em 2011.

## **CENTROS DE REFERÊNCIA**

Os centros de referência são responsáveis por dar acolhimento, atendimento psicológico e social, orientação e encaminhamento jurídico às mulheres.

Na busca de estabelecer atribuições e padrões gerais de seu funcionamento, desde a estrutura básica, quantitativo de pessoal, serviços e atividades necessários, definindo procedimento e fluxo de atendimento, a SPM elaborou, em 2006, a Norma Técnica de Uniformização dos Centros de Referência de Atendimento à Mulher em Situação de Violência.

Apesar da importância da padronização do atendimento nos centros, cabe registrar que os entes federados não estão obrigados a fazer uso da normatização supracitada.

Quanto ao quantitativo existente, constatou-se um déficit bastante significativo, não chegando a 20% do número de centros de referência idealizado pela SPM. Em setembro de 2011, o País possuía 187 centros de referência dos 1.000 previstos no Plano de Expansão elaborado pela Secretaria.

Quanto à estrutura, que deveria ser composta de espaços acolhedores para que as mulheres e seus filhos se sentissem protegidos e amparados, o que se observou foi instalações em estado precário de conservação, em imóveis que demandam reformas e reparos. Os espaços internos também não favorecem o acolhimento, carecendo de mobiliário e espaços próprios para crianças, como “brinquedoteca”. A segurança dos equipamentos, também, é precária, ainda que seja requisito essencial para que a mulher se sinta estimulada a denunciar a violência familiar sofrida. Faltam, também, veículos, telefones e computadores com acesso à internet, permitindo o acesso a informações que podem ajudar no encaminhamento da mulher a outros equipamentos, por exemplo, indicando a localização de delegacias especializadas, casas de abrigo, órgãos de saúde, telefones úteis etc.

Dos 24 centros visitados nos estados de AP, AC, BA, CE, DF, ES, PA, MS, PE, SP e TO, 13 não possuíam a estrutura mínima sugerida pela Norma Técnica supracitada, o que foi observado nos estados do AP, AC, CE, DF, ES, PE, PA e São Paulo.

Sua localização em relação aos demais equipamentos que compõem a rede, como as DEAMs, traz problemas para o deslocamento destas vítimas de violência que muitas vezes não possuem recursos financeiros. Algumas unidades da federação distribuem vales-transportes, como AC e PE. Outra, MG, criou o Centro Integrado de Atendimento à Mulher Vítima de Violência Doméstica e Familiar – CIM, reunindo uma série de serviços em um único local, como varas judiciais com competência exclusiva, Ministério Público, Defensoria Pública, DEAM, posto do IML, e Polícia Militar. Observou-se um movimento de interiorização dos Centros de Referência, nos estados de SP, PA, CE e BA. Neste sentido, mais importante do que interiorizar e criar Centros de Referência em locais onde a demanda seja maior, para aumentar o espectro de atuação destas unidades.

Em relação aos recursos humanos, verificou-se deficiência no quantitativo de pessoal, tanto para compor as equipes especializadas (advogados, assistentes sociais, psicólogos, técnicos administrativos) quanto para executar as atividades rotineiras dos centros (limpeza, alimentação, manutenção do equipamento). Nove dos onze estados visitados têm quadro mínimo de pessoal inferior ao

estabelecido na Norma Técnica (1 coordenadora, 2 secretárias, 2 assistentes sociais, 2 psicólogos, 1 advogado, 2 educadores, 1 ajudante-geral e 1 segurança), à exceção de AC e DF. Os Centros de Referência em SP, TO, ES, PA, CE, MS não possuem advogados para prestação de assistência jurídica às mulheres, fragilizando ainda mais as mulheres vitimadas, que deixam de ser orientadas sobre procedimentos jurídicos a serem adotados para garantir sua integridade e seus direitos.

Há grande rotatividade dos servidores que atendem aos núcleos, que em muitos casos mantêm vínculo apenas temporário de trabalho, a exemplo do AP e TO. O DF resolveu o problema com a realização de concurso público para advogados, psicólogos, técnicos administrativos e assistentes sociais.

Os Centros de Referência, fugindo às previsões da Norma Técnica da SPM, que atribuiu a eles a competência de articular a rede de atendimento e promover atividades de qualificação para profissionais de outros equipamentos, em sua absoluta maioria, 8 em 24, não promovem esta atividade. Apenas no ES, foi mencionada a realização de campanhas contra a violência à mulher e contra a discriminação de gênero nas escolas e na BA a capacitação de delegados para dar o adequado tratamento a estes casos.

O que se observa é a desarticulação entre os equipamentos da Rede de Atendimento, que se encontram vinculados a diferentes Secretarias de Estado, e a inexistência de um protocolo, que estabeleça um fluxo de procedimentos, ações e responsabilidade, para dar acesso às mulheres aos diferentes serviços da rede, o que ainda hoje depende da afinidade entre os gestores e suas relações interpessoais.

### **CASAS DE ABRIGO**

Outro equipamento que compõe a rede de atendimento são as Casas de Abrigo que devem servir como moradia protegida, dando atendimento integral a mulheres em risco de vida iminente e seus dependentes. Têm caráter sigiloso e temporário, com tempo de permanência máximo de 180 dias. Os problemas detectados nas casas de abrigo se assemelham aos dos centros de referência.

Dessas Casas de Abrigo, 13 foram visitadas, onde se observou que parte funcionava apenas como abrigo para as mulheres, sem colocar à disposição das vítimas serviços básicos, como atendimento médico e psicossocial, assistência jurídica, atividade laboral e educativa, além de ocuparem espaços improvisados e sem privacidade.

Da mesma forma que os Centros de Referência, o quantitativo das casas de abrigo está muito aquém do idealizado pela SPM. Existem apenas 72 das 680 unidades previstas no Plano de Expansão, sendo 35% no Sudeste, 21% no Nordeste, 18% no Sul, 14% no Norte e 12% no Centro-Oeste, a maioria concentrada nas capitais e regiões metropolitanas.

A estrutura física é inadequada, como pode ser constatado no AC, AP, CE, ES, PA, SP e TO. Observaram-se deterioração da parte elétrica e hidráulica das instalações e inadequação para o recebimento de mulheres portadoras de deficiências.

Há deficiência de pessoal, tanto em relação à quantidade quanto à qualificação. A carência foi verificada tanto para o desempenho de atividades básicas relativas a apoio e segurança quanto para atividades especializadas, como assistência social e aconselhamento jurídico. O conjunto destes serviços se faz fundamental para que as agredidas, neste momento, tão fragilizadas, tenham estrutura física e emocional para enfrentar as dificuldades que estão por vir e se preparar para retomar suas vidas.

Especificamente em relação ao suporte jurídico, das 13 casas visitadas, apenas 4 disponibilizam este serviço. Muitas mulheres vão desacompanhadas para as audiências com os juízes. Ocorre que este suporte é fundamental para que a vítima tenha conhecimento e possa exercer seus direitos, como pensão alimentícia, guarda dos filhos, separação judicial etc.

O suporte psicossocial e jurídico fortalece a mulher emocionalmente para enfrentar as batalhas que vêm pela frente, com autoestima mais elevada e com segurança em um futuro melhor. Isto a dá segurança para seguir em frente e não voltar atrás em sua decisão de denunciar a violência.

Não existe, também, um protocolo para o atendimento dessas mulheres e crianças nas casas abrigo, ficando muito vezes ociosas sem desenvolver qualquer atividade, o que foi observado no AC, PA, e PE. As crianças ficam, por vezes, privadas de ir à escola, como na BA e CE.

Fato relevantíssimo relatado nas entrevistas com as gestoras estaduais é que 84% das mulheres abrigadas aprovam os serviços recebidos nas casas abrigo, mesmo com todas as deficiências supracitadas. Ainda que a grande maioria delas, inicialmente, tenha uma visão muito negativa e seja muito reativa à utilização do equipamento, em razão do apego ao lar e da restrição de liberdade demandada para manutenção de sua integridade, a sensação de segurança e alívio por estarem longe de seus agressores as faz mudar de ideia quanto ao serviço prestado pelas casas abrigo. Neste sentido, faz-se necessária sua divulgação para desmistificar a existência deste ‘lares’ e dar conhecimento ao público feminino dos benefícios de sua utilização.

Obviamente, que isto sendo feito, a oferta do número de abrigos deverá acompanhar o aumento da demanda, que muito provavelmente ocorrerá. A respeito deste quantitativo, observou-se que não há dados confiáveis ou consolidados em relação à quantidade de abrigos, vagas disponíveis e percentual de ocupação, que permitam determinar a adequação de sua localização em relação à demanda.

### **CENTRO DE EDUCAÇÃO E REABILITAÇÃO DOS AGRESSORES**

A rede não conta com estrutura adequada de atendimento e acompanhamento periódico dos agressores, com profissionais que deem atendimento assistencial e educativo, visando à mudança de comportamento, ao entendimento das diferenças de gênero, identificação das causas do comportamento violento e ao tratamento médico e psicológico, se for o caso. Quando o objetivo é reduzir a violência contra a mulher, não basta prestar apoio às vítimas. Há, também, que se tratar o agressor, para que não se torne reincidente. Ainda assim, as iniciativas nesta direção são muito tímidas.

Apenas 4 dos 11 organismos estaduais visitados possuíam equipamentos exclusivos para atendimento aos agressores (AC, MS, PE e SP).

Outras unidades da federação prestam serviços a toda família ou somente às mulheres e seus dependentes, que presenciavam a violência (AC e DF).

Nos termos da Lei 11.340/2006 e da Lei de Execução Penal, faz parte da rede o Serviço de Responsabilização e Educação do Agressor, que é o equipamento responsável pelo acompanhamento das penas e das decisões proferidas pelo juízo competente. Está vinculado ao sistema de justiça, é de caráter obrigatório, mas não é destinado ao tratamento jurídico, assistencial ou psicológico ou dos agressores. O que se pretende é a conscientização dos agressores acerca da violência e sobre a necessidade de sua responsabilização.

### **DELEGACIA ESPECIALIZADA DE ATENDIMENTO À MULHER – DEAM**

Estas delegacias foram implantadas na década de 80 e são consideradas a principal porta de entrada para a rede de atendimento, sendo a atividade policial entendida pelas mulheres pesquisadas como a melhor resposta possível para a agressão. Estudo da Unicamp mostra que 80% das mulheres vítimas de situação de violência se socorrem neste equipamento da rede.

Em essência, foram observadas, mais uma vez, as mesmas fragilidades que os equipamentos anteriores.

Em relação ao quantitativo, o lançamento da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher foi um indutor do aumento do número de delegacias do gênero, que passou de 248, em 2003, para 445, em 2011. Ainda assim, 42% do idealizado pela SPM, que são 1.072 unidades. Registre-se que menos de 10% dos municípios contavam com este serviço especializado. Em 18 das 25 instituições visitadas, entre delegacias comuns e especializadas, a escassez de pessoal foi apontada como um das principais causas para a falta de celeridade no atendimento e sua baixa qualidade.

O atendimento também é precário. Observou-se que não há atendimento no período noturno e nos finais de semana, quando ocorre o maior número de agressões, diferentemente do que preconiza a Norma Técnica de Implantação das DEAMs (documento elaborado em 2006 conjuntamente entre a SPM e a Senasp) de atendimento 24 horas por dia, 7 dias por semana. As delegacias, em geral, possuem horários preestabelecidos.

Em relação à qualidade da estrutura física, ainda que haja previsão na Norma Técnica de um padrão relativo à estrutura física das DEAMs, por não ter força de lei e estar sob a responsabilidade

dos entes federados a decisão de aderir ou não à estrutura preconizada, esta não é adequada em grande parte dos casos, de acordo com a pesquisa feita entre os delegados consultados.

São diversos os problemas apontados: as vítimas e seus agressores, muitas vezes, não são recebidos e mantidos em ambientes separados, o que aumenta a sensação de medo e insegurança e constrangimento; os atendimentos não ocorrem em ambientes privados para evitar a exposição pública da mulher, fazendo com que, muitas vezes, ela omita detalhes dos acontecimentos em razão da vergonha de ter que relatar a violência sofrida; não há estrutura para realizar prisões provisórias, já que não possuem sala de detenção ou esta é inadequada, em 80% delas; não são disponibilizadas “brinquedotecas” para os dependentes; há deficiência de veículos para o transporte das agredidas e seus dependentes para o Instituto Médico Legal, para a Casa de Abrigo, para acompanhar a mulher a sua casa para retirar seus pertences, entregar intimações e realizar investigações.

Ponto positivo apontado na pesquisa realizada na auditoria foi a localização da DEAMs, quanto à acessibilidade e opções de transporte. Houve muitas queixas, porém, em relação à falta de proximidade das delegacias com os outros equipamentos da rede, como IMLs, Centro de Referência e Casas Abrigo.

De acordo com o Observatório para Implementação da Lei Maria da Penha, 33% das delegacias foram qualificadas como precárias ou inadequadas em relação à infraestrutura. Foi registrado também e ratificado pelos delegados que o aparelhamento das delegacias depende, na maioria das vezes, das articulações institucionais de seu titular, não sendo resultado de uma política de segurança pública.

Nesse contexto, a Secretaria Nacional de Segurança Pública – Senasp pode ser poderoso indutor de melhorias ao celebrar convênios cujo objetivo seja aparelhar as DEAMs, elaborando um plano de trabalho minucioso, com base no que preconiza a Norma Técnica de Implantação das DEAMs.

Outro grande problema detectado foi a carência de recursos humanos para compor equipe multidisciplinar que possa dar orientação jurídica e psicológica à mulher, ouvir a vítima, fazer o boletim de ocorrência e instaurar os inquéritos. De 12 de 15 delegadas entrevistadas afirmaram que suas unidades não possuem equipe multidisciplinar para atendimento à mulher.

Os delegados também indicaram a necessidade de treinamento dos profissionais que atuam nestas delegacias e também nas comuns, em relação ao conhecimento da legislação, em especial a Lei Maria da Penha. De acordo com a pesquisa, menos de 40% da DEAMs conta com a maior parte do efetivo treinado sobre o tema. Sem a compreensão do espírito da Lei, estes crimes são vistos por muitos policiais como de menor poder ofensivo, menos gravesos e importantes que outros.

Em relação ao atendimento, a grande reclamação é o fato de não ser humanizado e sim burocrático com o preenchimento de formulários. Esta questão foi observada tanto nas delegacias especializadas quanto nas comuns, não existindo de um protocolo de atendimento.

Uma das questões que mais gera reclamações é a constatação alarmante de que é habitual nas delegacias comuns a recusa em registrar boletim de ocorrência em caso de violência doméstica, em razão da pouca importância dada pelo agente a este crime. A situação é preocupante porque este tipo de delegacia é muito utilizado para que sejam feitas as denúncias contra o agressor, já que as DEAMs não estão presentes em todas as localidades. Também se observou que o bom atendimento não está atrelado ao sexo do atendente e sim ao seu treinamento.

Outra reclamação dos titulares das DEAMs é a inexistência de critérios de lotação dos agentes. Há relatos de que delegacias foram lotadas com agentes em final de carreira ou que tiveram problemas de adaptação. Para muitos policiais, sua lotação em uma delegacia deste tipo é entendida como uma punição. As DEAMs não ocupam posição de grande importância na estrutura policial.

Em razão de todas as dificuldades apontadas, apesar de a Lei Maria da Penha fixar o prazo de 48 horas para que a autoridade policial encaminhe ao juiz o pedido para concessão de medidas protetivas de urgência, este prazo não é atendido em 1/3 dos DEAMs, o que representa um grande risco à integridade da mulher. Há que se ressaltar, porém, que as delegacias agem como orientadoras primárias das mulheres em relação à possibilidade de requerer ações protetivas. Aproximadamente, 50% das mulheres entrevistadas mencionaram ter sido orientadas nas delegacias.



Observou-se também que muitas são as dificuldades para concluir o inquérito policial, que tem a finalidade de produzir provas da existência e autoria do crime para fundamentar a ação penal. Muitas mulheres não comparecem ao IML, desistem da denúncia, os agressores não são localizados, não são encontradas testemunhas em razão de a agressão ocorrer em geral dentro de casa etc.

### **JUIZADOS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER – JVDFM**

A Lei Maria da Penha previu, também, a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, com competência híbrida, cível e criminal, para o processo, julgamento e execução destes crimes, cujo funcionamento deveria contar com a participação de equipe de atendimento multidisciplinar, com profissionais especializados nas áreas psicossociais, jurídica e de saúde.

Já, em 2007, o Conselho Nacional de Justiça – CNJ recomendou aos Tribunais de Justiça – TJ sua criação e em 2010 elaborou o Manual de Rotinas e Estruturação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher visando à padronização do seu funcionamento e à orientação para magistrados e servidores que atuam tanto na vara especializada quanto na de competência comum. Em 2011, determinou a criação de Coordenadorias Estaduais das Mulheres em Situação de Violência Doméstica e Familiar no âmbito dos TJs estaduais e distritais, para que fosse possível coordenar a elaboração e execução das iniciativas pelo Poder Judiciário Estadual.

Os problemas estruturais apontados não diferem dos demais equipamentos da rede de atendimento.

Quanto à quantidade, existem 52 JVDFM e outras 42 varas adaptadas, totalizando 94 instâncias de atendimento especializado para a mulher, o que representa 15% do quantitativo previsto pela SPM de 637 juizados. Há estados, como o da PB, que não possui nenhuma unidade das 29 idealizadas e SE, que possui 1 das 5 necessárias. Alguns estados se destacam na criação destas unidades, a exemplo de RR, que atingiu a meta de 90% das unidades criadas, e PA, com 30%. Estados como BA, MG, PE e RS não ultrapassaram 5%.

Cabe registrar a atuação do SRJ, vinculado ao Ministério da Justiça, que vem, nos últimos anos, procurando impulsionar a criação e apoiar o funcionamento dos JVDF, por meio de convênios com os Tribunais de Justiça estaduais, por meio do Pronasci.

Quanto à localização dos JVDFM, a grande maioria se encontra nas capitais. Nas comarcas do interior e em algumas capitais, o atendimento é feito em varas criminais adaptadas ou por Juizados Especiais Criminais.

Questionados sobre os obstáculos enfrentados pelo Judiciário para colocar em prática a Lei Maria da Penha, a maioria dos juízes e promotores apontou a falta de estrutura nas varas, em razão do grande número de processos e insuficiência dos recursos humanos e materiais para atender à demanda processual, ações penais e medidas protetivas.

Em Recife, por exemplo, são recebidos de 250 a 300 processos por mês, enquanto uma vara criminal comum recebe de 25 a 30 processos. Metade dos juizados pesquisados possuía estoque médio de 5000 a 10000 processos.

Há carência de juízes, oficiais de justiça, servidores de apoio e equipes multidisciplinares próprias dos quadros da vara, que muitas vezes são compostas por profissionais terceirizados pagos com recursos provenientes de convênios celebrados com o Ministério da Justiça.

Como consequência, os processos se acumulam, deixando de ser realizadas audiências, citações, intimações, diligências, cumpridas decisões e prazos e executadas liminares em medidas protetivas no prazo previsto de 48 horas.

Aqui, abro um parêntese para falar especificamente no impacto que a deficiência quantitativa e qualitativa, de estrutura e de pessoal, exerce sobre o cumprimento dos prazos das medidas tanto pelas delegacias quanto pelos juizados. As delegacias têm até 48 horas para mandar para o juiz o expediente requerendo medidas protetivas. Os prazos muitas vezes não são cumpridos, seja em razão da falta de pessoal nas delegacias especiais ou comuns ou da falta de preparo dos agentes ao tratar de medidas que podem manter em segurança as mulheres vítimas de violência. Chegando o expediente com

pedido de medida protetiva, o juiz muitas vezes se depara com a necessidade de realizar diligências cujo cumprimento é impactado, também, pela deficiência de pessoal, por exemplo. De tudo isso, decorre a dificuldade em cumprir estas medidas, cujo prazo varia muito de estado para estado, levando sua execução de 1 semana a 1 ano. Enquanto isso, mulheres continuam desprotegidas e correndo até mesmo risco de vida. Exemplo bastante ilustrativo deste impacto é o de São Luiz/MA, onde há cerca de 1000 mandados de intimação de decisões concedendo medidas protetivas e de audiência, sendo que cada um dos 2 oficiais de justiça da vara cumpre 200 mandados por mês, o que demonstra que o déficit de servidores pode ter consequências diretas no cumprimento da Lei.

Questão que se mostrou controversa entre os magistrados trata da acumulação de competência cível e criminal pelos JVDFM e varas adaptadas. A ideia da Lei Maria da Penha era garantir à mulher agredida atendimento integral da justiça: o mesmo juiz que julga o pedido de medida protetiva também aprecia o pedido de separação conjugal, guarda dos filhos, ações de alimento e medidas de proteção ao patrimônio da vítima. Ocorre que por ter tratado expressamente das questões cíveis somente em relação às medidas protetivas de urgência (ações de alimentos provisórios, guarda provisória etc.), arts. 22, 23 e 24, muitos juízes deixam a ação principal para ser julgada pelo juízo da vara competente, que pode ser de família ou cível não especializada. Isso cria obstáculos na obtenção de resultados esperados pela mulher decorrente da aplicação da Lei Maria da Penha, tornando o processo ainda mais moroso.

Deve ser registrada uma boa prática, qual seja a criação do Fórum Nacional de Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher – Fonavid, cuja finalidade é reunir juízes de todo o Brasil que atuam com a temática da violência doméstica, buscando compartilhar experiência e contribuir na compreensão dos aspectos jurídicos da legislação.

Como bem colocou a Presidente da entidade para a equipe de auditoria, são necessárias a conscientização e a sensibilização das autoridades do poder judiciário, juízes e, em especial dos Presidentes de Tribunais de Justiça, que são os responsáveis diretos pela gestão de recursos financeiros e humanos de cada tribunal, para a questão da violência contra mulher, com vista a criar ou ampliar unidades especializadas no tratamento deste tipo de violência.

### **PROMOTORIAS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER OU NÚCLEOS ESPECIALIZADOS**

Ao Ministério Público a Lei Maria da Penha atribuiu o papel de requisitar força policial, serviços de saúde, educação, assistência social e de segurança, além de fiscalizar os estabelecimentos públicos e particulares de atendimento à mulher, adotando medidas administrativas e judiciais cabíveis no tocante a quaisquer irregularidades observadas, cadastrando os casos de violência familiar e doméstica contra a mulher. Ademais, indiretamente, houve a necessidade de criar e estruturar promotorias especializadas, ou designar promotores para atender às demandas geradas com a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar, nos processos criminais e na apreciação das medidas protetivas.

Uma vez mais, as deficiências apontadas estão atreladas à falta de estrutura das promotorias e deficiência de pessoal.

Há déficit no número de unidades, inclusive nas capitais. Das 583 unidades especializadas contidas nas metas de expansão da SPM, existem, aproximadamente, 28, sendo que nos estados de AL, AM, PI, RJ, RR, SC, SE e SP não existe sequer uma unidade.

Observou-se déficit no número de promotores, que possuem grande quantidade de processos acumulados, e profissionais de áreas multidisciplinares no quadro efetivo, como por exemplo, de assistentes sociais. Em alguns estados, há forte dependência dos convênios firmados com a SRJ, por meio do Pronasci, para dar solução de continuidade à prestação de serviço. Como exemplo, pode ser citada a Promotoria de Justiça Criminal de Rio Branco, especializada no combate à violência doméstica e familiar contra a mulher, que dispõe de uma boa estrutura física e de pessoal para acolher as vítimas. A equipe técnica especializada é composta de promotora de justiça, psicólogas, assistentes sociais e assessores jurídicos. Ocorre, porém, que sem a renovação dos convênios assinados com o MJ parte desta estrutura não estará mais disponível à população.

A deficiência na capacitação dos servidores na compreensão da questão de gênero e no atendimento às mulheres vítimas de violência foi outra fragilidade apontada em pesquisa realizada junto aos promotores. A esse respeito, a SPM divulgou o documento intitulado “Enfrentamento à violência doméstica contra a mulher – orientações práticas para profissionais e voluntários” que foi lido por apenas 44% dos profissionais que atuam nas promotorias, de acordo com a pesquisa realizada pelos auditores do TC.

Boa prática observada pelo MP foi a criação da Comissão Permanente de Promotores da Violência Doméstica – Copevid, cuja função é uniformizar o entendimento quanto à aplicação da Lei Maria da Penha. A comissão elaborou, também, um roteiro de procedimentos padronizados para auxiliar as promotorias a promover a fiscalização dos estabelecimentos que compõem a rede, que também não é de uso impositivo.

### III

Outra dificuldade observada no combate à violência contra mulher, trata da controvérsia existente em torno da aplicação da Lei Maria da Penha, em especial com relação aos arts. 16 e 41.

Gira em torno da continuidade da aplicação da Lei dos Juizados Especiais, Lei 9.099/1995, no que tange aos crimes praticados contra a mulher no âmbito domiciliar e familiar contra a mulher, por prever uma série de medidas despenalizadoras, em razão de ser considerada de menor poder ofensivo. Isso gera nas vítimas uma sensação de indignação e injustiça e nos agressores a sensação de impunidade.

Duas eram as questões: se a ação penal era pública condicionada à representação da vítima ou incondicionada e se a representação devia ser formalizada ou bastava o Boletim de Ocorrência, divergência que influencia diretamente nos procedimentos praticados nas DEAMs.

Como consequência, eram observados procedimentos e julgamentos divergentes, anulação de atos processuais, arquivamento de processos, atraso na prestação jurisdicional em virtude de ações recursais, fomentando a insegurança jurídica em relação ao disposto na lei.

Felizmente, em 9/2/2012, o Supremo Tribunal Federal – STF apreciou a Ação Declaratória de Constitucionalidade – ADC 19 e a Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 4424, com efeitos vinculantes, e decidiu que:

- a) A lei não ofende o Princípio da Igualdade (art. 1º);
- b) As varas criminais são o foro correto para o julgamento dos processos cíveis e criminais relativos a este tipo de violência (art. 33);
- c) Ações dessa natureza não podem ser processadas em juizados especiais (art. 41);
- d) Ações penais fundamentadas na Lei Maria da Penha podem ser processadas mesmo sem representação da vítima, sendo consideradas ações públicas incondicionadas, ou seja, ainda que a mulher não denuncie o agressor formalmente ou quer retire a queixa, o Estado pode atuar.

### IV

## **AÇÕES DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER – EMPODERAMENTO DA VÍTIMA E MEDIDAS EDUCATIVAS DA SOCIEDADE, DO AGRESSOR E DOS PARTICIPANTES DO PROCESSO.**

### **INDEPENDÊNCIA FINANCEIRA**

Não há um consenso sobre o que leva a mulher a permanecer silente em relação à violência sofrida ou à violência, mas sem dúvida dois fatores contribuem em grande parte isso: a cultura patriarcal, sexista, machista e preconceituosa do país, que faz com que a mulher aceite lugar de subordinação perante o homem; e a dependência financeira destas mulheres.

Conforme revelou a pesquisa realizada pelo TCU com profissionais que prestam atendimento a estas mulheres: 81% têm esperança de que o companheiro mude; 75% são dependentes financeiras do agressor; 45% têm vergonha; 37% se preocupam com o futuro dos filhos; 26% têm medo de acabar o relacionamento.

Os motivos elencados mostram que parte da solução do problema passa, então, pela independência financeira feminina, sua introdução no mercado de trabalho e qualificação profissional, dando ferramentas para que se liberte desta situação.

Neste sentido, já são observadas iniciativas de centros de referência e casas de abrigo (Acre, Ceará, São Paulo e Df). São firmadas parcerias com instituições (Senac, Sine e outras) para fornecer cursos profissionalizantes e viabilizar a busca por emprego, bem como são promovidas palestras, oficinas e cursos (culinária, bijuteria, massoterapia) dentro dos próprios equipamentos visando a dar autoconfiança e a preparar a mulher para o mercado de trabalho.

Não há dúvidas que estas iniciativas são válidas, mas há que se avaliar sua efetividade quanto à inserção da mulher no mercado de trabalho.

## **EDUCAÇÃO**

Um dos instrumentos fundamentais para mudar as estatísticas da violência contra a mulher é a educação.

A legislação, a exemplo da Lei Maria da Penha, os tratados internacionais, as políticas e os planos de governo possuem previsão da inclusão de atividades curriculares e extracurriculares relacionadas ao combate à discriminação de qualquer tipo, direitos humanos, igualdade de gênero e erradicação da violência contra as mulheres. O objetivo, em suma, é promover mudança cultural e alterar padrões de comportamento, atuando nos currículos, práticas e atividades escolares e materiais didáticos e paradidáticos.

O Ministério da Educação, a quem cabe definição de conteúdos mínimos e orientações gerais para construção dos currículos escolares, estimula a inclusão desses temas nas atividades escolares, no âmbito do ensino infantil, fundamental e médio. As escolas têm, porém, autonomia para definir as disciplinas, respeitadas as matérias básicas definidas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

Infelizmente, os trabalhos de campo constataram que poucas são as iniciativas nesse sentido ofertadas nas escolas, limitando-se a alguns estados da federação, como DF e SP. Aí, por exemplo, foram distribuídas cartilhas para os professores orientando-os em como devem ser abordadas as questões relacionadas às desigualdades de qualquer natureza. No DF, outra iniciativa decorrente da parceria entre estado e iniciativa privada qualificou profissionais da educação básica da rede pública na abordagem da temática de gênero, sexualidade e relações étnico-raciais.

O cenário não é muito diferente na educação de nível superior. Seria esperado que cursos como os de direito, psicologia e assistência social tivessem em suas grades curriculares ações que incentivassem discussões sobre a matéria ou pelo menos prestassem assistências aos atores afetados. Mas, poucas dessas iniciativas foram observadas.

Os diversos entrevistados, das mais diversas áreas, como educação, segurança, justiça e assistência social convergem no entendimento que leis e normativos são necessários, mas não suficientes para reprimir e reduzir a violência. A expectativa de punição inibe as ações violentas contra as mulheres, mas sozinha não é solução para o problema.

Devem ser adotadas ações preventivas, que promovam uma mudança cultural em nossa sociedade. E, neste sentido, educação é o caminho, e deve ser oferecida de forma igualitária, mostrando à criança que mulheres são seres humanos que merecem os mesmo respeito que os homens e que a violência contra elas não deve ser encarada como atitude normal, corriqueira e de menor gravidade.

Considerando que crianças tendem a repetir padrões familiares, a prevenção por meio da educação é uma das formas mais efetivas para modificar o cenário da violência, mudando sua concepção sobre as diferenças de gênero.

A utilização de campanhas educativas, também, pode ser ferramenta bastante efetiva para a divulgação do problema, encorajamento das mulheres para procederem à denúncia, não se intimidando perante a violência doméstica e familiar, e esclarecimento dos homens quanto às consequências dos seus atos. Observou-se que as campanhas são, em geral, direcionadas às mulheres. Pouco é feito em relação aos agressores. Considerando que o problema tem origem, também, cultural, o desenvolvimento de campanhas educativas na mídia e nas escolas pode obter resultado bastante efetivo.

A educação e sensibilização dos atores que atuam nas redes de atendimento sobre as questões de gênero e de combate à violência contra a mulher, como assistentes sociais, psicólogos, advogados, delegados e agentes de polícia, juizes, promotores etc., podem ser, também, fatores multiplicadores de uma nova forma de pensar e agir em relação ao tema.

## V

### **COLETA DE DADOS, SISTEMÁTICA DE REGISTRO E ELABORAÇÃO DE ESTATÍSTICAS E PESQUISAS**

A coleta de dados é essencial para a formulação de ações e políticas de combate à violência contra a mulher, sua avaliação, promoção de correções, elaboração de estatísticas e mensuração de resultados.

Apesar dessa importância fica a cargo de cada órgão da Rede, como, por exemplo, as Secretarias de Saúde e Segurança Pública, a definição das informações a serem coletas e como devem ser tratadas, o que dificulta a consolidação dos dados e o cruzamento de informações pelo gestor nacional da política, não havendo um método padronizado para tratamento das informações.

As pesquisas existentes são feitas, em geral, em órgãos isolados da rede, como a Secretaria de Saúde e de Segurança Pública, que dão ênfase a sua atividade fim, sem a preocupação de realizar uma pesquisa mais abrangente, contemplando gênero, raça, etnia, religião, poder aquisitivo, condição socioeconômica, e tantos outros dados que possibilitem traçar um perfil dos atores, sejam os agredidos ou agressores, as causas da violência e suas consequências.

A exemplo disso, o Observatório para Implementação da Lei Maria da Penha evidenciou em seu relatório de 2010 que as DEAMs colhem informações que se limitam a dar um panorama quantitativo sobre os procedimentos adotados, como registros de Boletins de Ocorrência, inquéritos policiais instaurados e termos lavrados, mas que não possibilitam traçar o perfil dos atores.

Já, no âmbito do Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça disse que os órgãos do Poder Judiciário dos Estados não dispõem de banco de dados ou sistema de controle processual unificado. Isso dificulta a consolidação de informações, como número de ações ajuizadas e sua desistência, adoção de medidas protetivas de urgência requeridas e deferidas, renúncia das ações após audiência, entre outras.

Em relação aos Juizados de Violência Doméstica e Familiar, a pesquisa realizada pelo Observatório constatou que “[...] embora seja notório o aumento no número de mulheres que procuram as delegacias de polícia, e tenha também aumentado o volume de processos que são iniciados nos Juizados de Violência Doméstica e Familiar, pouco se sabe sobre seus encaminhamentos e seus desfechos [...]”.

O Seminário de Órgãos Estaduais de Política para as Mulheres, realizado em Brasília, em 11/7/2011, apontou como uma das fragilidades comuns a todos os estados a falta de dados, informações e estatísticas.

Também é insipiente o fluxo de informações existente entre os órgãos envolvidos, como por exemplo o envio de informações das redes hospitalares para as delegacias especializadas.

Há necessidade de se conscientizar os gestores sobre a importância da coleta de dados que é vista, na maioria das vezes, como atividade meramente burocrática.

Fato relevante registrado pela equipe é a falta de atualização do cadastro de serviços que compõem a Rede de Atendimento à Mulher, disponibilizado no sítio da SPM e utilizado pelo Ligue 180 para prestar informações às usuárias. A atualização dos dados fica a cargo dos entes federados estaduais e municipais, que são orientados a enviar por email as atualizações sobre os serviços prestados. Muitas são as divergências observadas em relação à localização e ao quantitativo das Casas Abrigo, Centros de Referência, Defensorias Públicas, Promotorias, Juizados e Varas Especializadas em Violência Doméstica e Familiar.

### **CONCLUSÃO**



A violência doméstica e familiar contra a mulher é uma das principais formas de violação aos direitos humanos, colocando em risco sua vida, saúde, integridade física e psicológica. Não faz distinção de raça, religião, escolaridade, estado civil ou condição social e econômica.

Diferencia-se das demais por não ocorrer em espaços públicos, mas no seio de seus lares, praticadas por seus companheiros ou familiares.

É uma questão cultural, legitimada pela sociedade ao longo dos séculos, que alça os homens à condição de superioridade, uma vez que detentores do poder e provedores do lar, e trata as mulheres como propriedade, seres inferiores e subalternos.

Felizmente, esse panorama vem se modificando.

Especialmente, a partir do século XX, a mulher iniciou a luta pelo reconhecimento de sua identidade, capacidade e seu espaço na sociedade.

Em nosso País, não foi diferente. Basta dizer que o Código Civil de 1917 considerava a mulher casada incapaz do ponto de vista civil, o que só foi mudado em 1962.

A batalha pelo reconhecimento de sua cidadania só começou a surtir algum efeito em 1932, quando foi dado direito ao voto para as mulheres, sendo que as casadas deveriam ter autorização dos maridos. As restrições ao pleno exercício do voto só caíram em 1934.

Impulsionado pelos movimentos femininos e pelas pressões internacionais, o Estado vem se conscientizando da necessidade de promover e articular ações de combate à violência. Foi criada a Secretaria de Política para as Mulheres – SPM, instituídos os I e II Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres e o documento que orienta a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Disso, decorreu a ampliação da oferta de serviços especializados de atendimento às mulheres, nas áreas de segurança pública, jurídicas, psicológica e social.

A Lei Maria da Penha foi um marco no combate à violência doméstica e familiar, no âmbito do Direito Brasileiro. Mas que isso, deu visibilidade a esta questão.

E foi com o objetivo de avaliar as ações de enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher, sob a ótica da estruturação de serviços especializados da Rede de Atendimento, com a implementação da Lei Maria da Penha, que foi proposta a realização desta auditoria operacional.

Propositamente, decidi trazer este processo à apreciação deste Plenário esta semana, na qual se comemora o Dia Internacional da Mulher, 8 de março. Antes, porém, quero parabenizar a todas aquelas que, como mães, filhas, esposas e profissionais, lutam diariamente pela igualdade de gêneros e oportunidades, pelo respeito à observância dos direitos humanos e contra as injustiças.

Esta fiscalização nos dá um retrato da Rede de Atendimento, com base em dados colhidos em 2011.

Em linhas gerais, muitos são os problemas comuns observados nos equipamentos da rede: deficiência no número de unidades e concentração nas metrópoles; déficit no quantitativo de recursos humanos para atividades de apoio e multidisciplinares; falta de sensibilização dos operadores da rede quanto às questões de gênero; e falta de treinamento em relação à Lei da Maria da Penha.

Um dos principais problemas observados em relação aos equipamentos que integram a Rede de Atendimento é a falta de articulação entre os atores que a compõem. Por fazerem parte de diferentes poderes e esferas de governo, da iniciativa pública e privada, observa-se, obviamente, dificuldade em coordenar as ações, firmar protocolo que estabeleça fluxo de procedimentos, ações e responsabilidades, que possibilitem o acesso das mulheres aos diferentes serviços da rede. Aí está o grande desafio que deve ser encarado, em especial, pela SPM.

Vejo, porém, que a Secretaria pode compartilhar essa missão com a Senasp e a SRJ, órgãos ligados ao Ministério da Justiça, que firmam convênios para repassar recursos visando ao aparelhamento da rede. Eles podem ser importantes indutores do sucesso da implantação da Política de Enfrentamento da Violência contra a Mulher, por meio da elaboração de bons planos de trabalho, fixação de metas e fiscalização dos convênios.

O Ministério da Educação também é ator importantíssimo nesse processo. É fundamental que seja promovida uma mudança cultural, alterando padrões de comportamento, em especial nas crianças, conscientizando-as sobre as questões de gênero.

Campanhas educativas também devem ser intensificadas, para dar visibilidade ao problema e suas consequências, inclusive para o agressor. A Lei Maria da Penha foi um marco importante na luta da mulher, mas a lei por si só não é capaz de mudar a cultura de um país sexista.

Dito isso, acolho as recomendações sugeridas pela Seaud e proponho o encaminhamento de uma série de recomendações à SPM, à Senasp e à SRJ, com o objetivo de suprimir ou minimizar as fragilidades observadas nesta auditoria operacional. Ainda que estes comandos não tenham caráter coercitivo se faz necessário que os órgãos apresentem justificativas pelo não acolhimento e implementação do aqui proposto, para que seja possível esclarecer à sociedade e a este Tribunal as dificuldades em relação à solução dos problemas aqui apontados.

Por fim, a despeito de todas as fragilidades registradas nesta auditoria na rede de atendimento, entendo que o País tem feito progressos e alcançado resultados. Evidência disso é que estamos hoje, aqui, discutindo a violência doméstica e familiar contra a mulher, assunto ignorado ou proibido há bem pouco tempo.

Ante o exposto, VOTO por que este Tribunal adote a minuta de Acórdão que trago à apreciação deste Colegiado.

Sala das Sessões, em 6 de março de 2013.

AROLDO CEDRAZ  
Relator

GRUPO tagGrupo – CLASSE V – Plenário  
**TC 012.099/2011-2**

Natureza: Relatório de Auditoria.

Órgãos: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, Ministério da Justiça;

Advogado constituído nos autos: não há.

**Sumário:** AUDITORIA OPERACIONAL DO TIPO FISCALIZAÇÃO ORIENTADA CENTRALIZADA PARA AVALIAÇÃO DE AÇÕES ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA DOMILICIAR E FAMILIAR CONTRA A MULHER, COM ÊNFASE NA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI MARIA DA PENHA, LEI 11.340/2006. AVALIAÇÃO DA REDE DE ATENDIMENTO: CENTROS DE REFERÊNCIA, CASAS DE ABRIGO, DELEGACIAS ESPECIALIZADAS DE ATENDIMENTO À MULHER – DEAM. JUIZADOS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER. PROMOTORIAS ESPECIALIZADAS. OBSERVADA DEFICIÊNCIA QUANTITATIVAS E QUALITATIVA DE TODOS OS APARELHOS DA REDE EM RELAÇÃO À ESTRUTURA. DÉFICIT DO QUANTITATIVO DOS SERVIDORES TANTO EM RELAÇÃO ÀS ATIVIDADES DE APOIO QUANTO ÀS ATIVIDADES ESPECIALIZADAS. NECESSIDADE DE CONSCIENTIZAÇÃO SOBRE AS QUESTÕES DE GÊNERO DE TODOS OS ATORES QUE FAZEM PARTE DA REDE DE ATENDIMENTO. CONTROVÉRSIA SOBRE A INTERPRETAÇÃO DA LEI MARIA DA PENHA DECIDIDA PELO STF EM 2012. OPORTUNIDADES DE MELHORIA DO SISTEMA. RECOMENDAÇÕES.

## RELATÓRIO

Adoto integralmente como Relatório a instrução da Secretaria de Métodos Aplicados e Suporte à Auditoria – Seaud, peça 63, que obteve anuência de seus dirigentes, peça 64:

### “1. Introdução

#### 1.1. Antecedentes

1. Em outubro de 2010, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MP/TCU) ofereceu Representação à Presidência do TCU (TC 029.582/2010-5) relatando falhas no atendimento e na proteção das mulheres vítimas de violência doméstica em diferentes localidades do país e solicitou uma avaliação sistêmica das ações governamentais desenvolvidas nessa área.

2. O processo de Representação foi remetido à Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog) que, para dar cumprimento ao pedido ali manifestado, formulou proposta de auditoria operacional (Anop) no tema em tela. A ação fiscalizatória foi autorizada por meio de Despacho do Ministro-Relator de 20/4/2011.

#### 1.2. Delimitação do objeto da auditoria

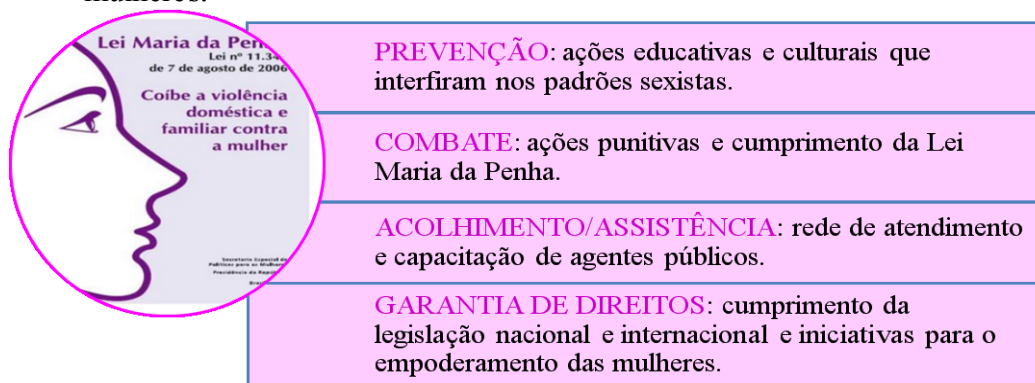
3. O conceito de violência contra as mulheres é bastante amplo e compreende diversos tipos de violência: a) violência doméstica (que pode ser psicológica, sexual, física, moral e patrimonial); b) violência sexual; c) abuso e exploração sexual comercial de mulheres adolescentes e jovens; d) assédio sexual no trabalho; e) assédio moral; f) tráfico de mulheres; g) violência institucional (BRASIL, 2010<sup>a</sup>, p.8). O presente trabalho, seguindo as linhas traçadas na citada

Representação, tratou das ações de enfrentamento à violência doméstica e familiar, com ênfase na implementação da Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) e na estruturação dos serviços especializados de atendimento.

4. A violência doméstica costuma acontecer de forma cíclica, ou seja, começa com incidentes menores (insultos, agressões leves e ameaças) que vão se agravando até chegarem às agressões físicas mais severas, seguida pela fase do arrependimento do agressor e a reconciliação do casal. A estatística fornecida pelo Promotor de Justiça e coordenador do Núcleo de Apoio à Mulher do Estado de Pernambuco ilustra esta situação. Segundo o Promotor, 80% das mulheres do estado que procuram as delegacias pela primeira vez para registrar boletim de ocorrência já convive com a violência familiar há pelo menos cinco anos.

5. No texto base da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (BRASIL, 2010<sup>a</sup>, p.13), a noção de enfrentamento não se restringe à questão do combate, mas compreende também as dimensões da prevenção, do acolhimento/assistência e da garantia de direitos das mulheres, segundo exemplificado na Figura 1. Foi nesse contexto que se definiu o problema de auditoria e o escopo do trabalho.

Figura 1 – Eixos estruturantes da política de enfrentamento à violência contra as mulheres.



Fonte: Adaptado da publicação Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Brasília: SPM, 2010<sup>a</sup>, p.13.

### 1.3. Objetivos e escopo da auditoria

6. A Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, dentre outros aspectos, incentiva a criação de uma rede governamental de atendimento às mulheres, da qual fazem parte os seguintes organismos: a) centros de referências; b) casas-abrigo; c) delegacias especializadas; d) defensorias da mulher; e) juizados especializados; f) central de atendimento; g) centro de referência de assistência social e especializado (Cras/Creas); h) polícia civil e militar; i) instituto médico legal (IML); e j) serviços de saúde (BRASIL, 2010<sup>a</sup>, p.14-17).

7. O enfrentamento à violência doméstica contra a mulher requer integração do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública com outras áreas, como segurança pública, assistência social e saúde (art. 8º, inciso I, da Lei 11.340/2006). Configura-se, assim, o caráter multidimensional de suas ações em prover o atendimento integral à mulher, romper com o ciclo de violência a que ela submete e evitar a sensação de impunidade por parte dos agressores.

8. A partir da identificação dos pilares de sustentação da política (prevenção, coibição, acolhimento/assistência e garantia dos direitos) e da estrutura de atendimento preconizada, a auditoria foi pautada por três questões de investigação, conforme mostrado na Figura 2.

**Figura 2 – Problema e questões de auditoria.**

#### PROBLEMA DE AUDITORIA:

A violência contra as mulheres é um tema que extrapola as fronteiras nacionais e tem sido objeto de vários encontros internacionais. A Conferência das Nações Unidas sobre Direitos Humanos, realizada em 1993, reconheceu formalmente a violência contra as mulheres como uma violação dos direitos humanos. Em 2006, o Brasil passou a contar com uma lei específica para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher (Lei 11.340 – Lei Maria da Penha). Em 2008, foi lançado o II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Entre os eixos estruturantes desse plano estão a implementação da Lei Maria da Penha e o fortalecimento dos serviços especializados de atendimento. Não existem estatísticas sistemáticas e oficiais que apontem para a magnitude deste fenômeno no Brasil, com exceção de alguns poucos estudos realizados por organizações não governamentais na área de violência doméstica. Pesquisa realizada pela Fundação Perseu Abramo aponta que aproximadamente 20% das mulheres já foram vítimas de algum tipo de violência doméstica e estima que 3.600 mulheres são agredidas por dia no Brasil. Diante da dimensão desse problema, buscou-se avaliar se os mecanismos previstos na Lei Maria da Penha estão funcionando de modo adequado e que restrições são observáveis ao atendimento integral e qualificado à mulher vítima de violência doméstica e familiar.

QUESTÃO 1:	QUESTÃO 2:	QUESTÃO 3:
A rede de atendimento está preparada para orientar e acolher as mulheres vítimas de violência doméstica e familiar?	Quais dificuldades são enfrentadas pelas esferas policial e judicial (inclusa análise jurisprudencial da aplicação da Lei Maria da Penha)?	Quais seriam as oportunidades de aperfeiçoamento no que se refere às atividades de prevenção da violência doméstica e familiar contra as mulheres?

9. No escopo desta auditoria foram excluídos os serviços que, apesar de também atenderem as mulheres, não são de uso exclusivo delas, como o IML, Cras, Creas, postos de saúde e hospitais.

#### 1.4. Critérios e procedimentos

10. O trabalho foi realizado em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria TCU 280/2010) e com observância aos princípios e padrões estabelecidos pelo TCU no Manual de Auditoria Operacional. Os critérios e procedimentos empregados durante as fases de planejamento e de execução da auditoria estão descritos no **Apêndice A**.

#### 1.5. Estrutura do relatório

11. Os achados da auditoria foram reunidos em cinco capítulos. O capítulo 3 discorre acerca da estrutura de Centros de Referência e Casas Abrigo, entidades que têm em sua atuação uma ênfase no atendimento psicossocial à mulher vítima de violência doméstica e familiar, e aborda também aspectos relativos aos centros de reabilitação de agressores e às ações educativas, bem como à coleta e tratamento de dados, sobre violência de gênero. Os capítulos 4, 5 e 6 enfatizam, respectivamente, a estrutura de atendimento nas delegacias especializadas, a implantação dos juizados de violência doméstica e familiar e a institucionalização das promotorias de justiça especializadas, incluindo a disponibilidade de equipe multidisciplinar e a qualificação de profissionais envolvidos no atendimento às mulheres sobre a Lei Maria da Penha e a violência de gênero. O capítulo 7 concentra suas análises na divergência de entendimento sobre a aplicação da Lei Maria da Penha pelos operadores do Direito, nos efeitos e nas causas da relativização da Lei e na apreciação da Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 19 e da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4424 pelo Supremo Tribunal Federal. Ao final do relatório são apresentadas recomendações aos gestores competentes no intuito de contribuir para melhorar o desempenho das ações de prevenção e enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher.

#### 2. Visão geral

##### 2.1. Convenções internacionais sobre a discriminação e violência contra a mulher

12. Segundo Souza (2009), “a discriminação contra a mulher traduz qualquer atitude que tenha por objetivo cercear os direitos da mulher, ou menosprezar a condição de ser mulher no que se refere aos direitos humanos”. Na opinião da autora, a partir do final da década de 1970, houve uma evolução quanto ao debate mundial sobre a distinção, exclusão e restrição feitas com base no gênero e sobre a incorporação dos direitos humanos das mulheres no Direito Internacional.

13. Um dos frutos desse movimento foi a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (Committee on the Elimination of Discrimination against Women – Cedaw), que é comumente tratada como a “lei internacional” dos direitos das mulheres. Ela baseia-se no compromisso dos Estados signatários de promover e assegurar ao homem e à mulher a igualdade de gozo



de direitos econômicos, sociais, culturais, civis e políticos, bem como de eliminar todos os tipos de discriminação contra a mulher. A Convenção foi adotada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1979, tendo entrado em vigor em 1981. Foi ratificada pelo Brasil em fevereiro de 1984.

14. A Cedaw não tratou especificamente da violência contra a mulher, tendo em vista que não voltou sua atenção para a esfera da vida privada. Contudo, em janeiro de 1992, o Comitê Cedaw expediu a Recomendação Geral nº 19, que passou a considerar o ato de violência, cometido tanto na esfera pública quanto na privada, uma maneira de discriminação contra a mulher (SOUZA, 2009).

15. Em 1994, a Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA) adotou a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará), que foi ratificada pelo Brasil em novembro de 1995. O artigo 1º dessa Convenção define violência como qualquer ato ou conduta baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública quanto na privada. Ela estabelece, no artigo 2º, alínea 'a', que:

a violência pode ocorrer no âmbito da família ou na unidade doméstica, ou em qualquer relação interpessoal, quer o agressor compartilhe, tenha compartilhado ou não da mesma residência com a mulher, incluindo, entre outras formas, o estupro, maus-tratos e abuso sexual.

16. Com a ratificação desse Tratado Internacional, o Brasil se comprometeu a incluir em sua legislação interna normas penais, civis e administrativas para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher. Abriu-se espaço para que surgissem novas possibilidades de proteção e amparo judicial à mulher.

17. Em abril de 2001, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA<sup>ii</sup> publicou o Relatório nº 54, o qual estabeleceu recomendações ao Estado Brasileiro no caso Maria da Penha Maia Fernandes<sup>iii</sup>. A Comissão concluiu que o Brasil não cumpriu o previsto no artigo 7º da Convenção de Belém do Pará e nos artigos 1º, 8º e 25 da Convenção Americana de Direitos Humanos. Recomendou o prosseguimento e intensificação do processo de reforma no sentido de evitar a tolerância estatal e o tratamento discriminatório da violência doméstica contra a mulher e, em especial, a adoção de duas medidas: a) simplificar os procedimentos judiciais penais a fim de que possa ser reduzido o tempo processual; b) estabelecer formas alternativas às judiciais na solução de conflitos intrafamiliares, bem como de sensibilização com respeito à sua gravidade e às consequências penais que gera.

## 2.2. Lei Maria da Penha (Lei 11.340/2006)

18. Como visto na seção anterior, o direito internacional influenciou o direito brasileiro no que diz respeito às questões relacionadas aos Direitos Humanos da Mulher. O principal resultado foi a criação de legislação específica contra a violência doméstica e familiar, a Lei 11.340, de 7 de agosto de 2006, batizada Lei Maria da Penha<sup>iv</sup>.

19. Conforme destacado no artigo 6º da Lei Maria da Penha, a violência contra a mulher constitui forma de violação aos direitos humanos<sup>v</sup>, deixando de ser classificada como um crime de menor potencial ofensivo. O artigo 5º define violência doméstica e familiar contra a mulher, nos seguintes termos:

Art. 5º Para os efeitos desta Lei, configura violência doméstica e familiar contra a mulher qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial:

I – no âmbito da unidade doméstica, compreendida como o espaço de convívio permanente de pessoas, com ou sem vínculo familiar, inclusive as esporadicamente agregadas;

II – no âmbito da família, compreendida como a comunidade formada por indivíduos que são ou se consideram aparentados, unidos por laços naturais, por afinidade ou por vontade expressa;

III – em qualquer relação íntima de afeto, na qual o agressor conviva ou tenha convivido com a ofendida, independentemente de coabitação.

20. Em suma, a lei trata dos seguintes mecanismos: a) tipifica e define os casos de violência doméstica contra a mulher; b) veda a aplicação de penas pecuniárias aos agressores e amplia a pena de um ano para até três anos de prisão; c) retira dos juizados especiais criminais a competência para julgar

crimes de violência contra a mulher; d) determina a criação de juizados com competência híbrida (cível e criminal); e) impõe que a renúncia da representação somente pode ser feita perante o juiz; f) detalha as providências quanto ao atendimento pela autoridade policial; g) prevê a concessão de medidas protetivas de urgência e encaminhamento das mulheres a equipamentos de assistência social, jurídica e psicológica.

21. Além da assistência judiciária, o normativo também disciplina, em seu art. 35, que a União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios poderão criar e promover, no limite das respectivas competências: a) centros de atendimento integral e multidisciplinar e casas-abrigo para mulheres e respectivos dependentes; b) delegacias e núcleos de defensoria especializados; c) campanhas de enfrentamento da violência doméstica e familiar; d) centros de educação e de reabilitação para os agressores.

### **2.3. Pacto e Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres**

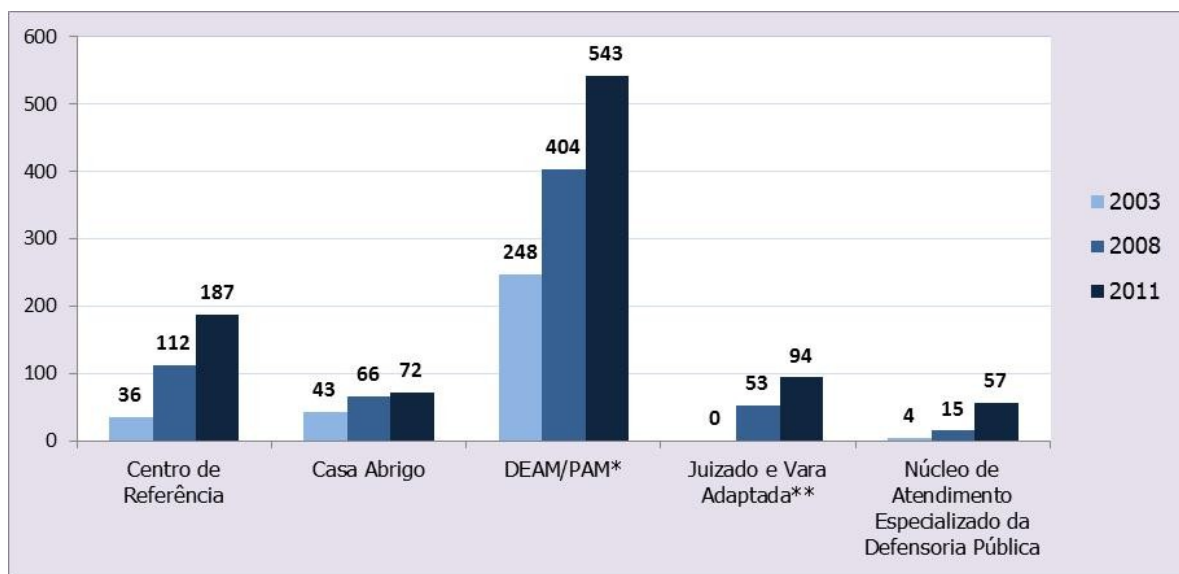
22. Em 2007, foi lançado o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres<sup>vi</sup>, estruturado em quatro eixos: i) Implementação da Lei Maria da Penha e Fortalecimento dos Serviços Especializados de Atendimento (eixo objeto desta auditoria); ii) Proteção dos Direitos Sexuais e Reprodutivos e Implementação do Plano Integrado de Enfrentamento da Feminização da AIDS; iii) Combate à Exploração Sexual e ao Tráfico de Mulheres; iv) Promoção dos Direitos Humanos das Mulheres em Situação de Prisão.

23. Sequencialmente ao Pacto, a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) editou o documento base que orienta a Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher (BRASIL, 2010<sup>a</sup>), que se assenta, entre outras dimensões, na ampliação e constituição das redes de serviços especializados que prestam atendimento às mulheres em situação de violência e na qualificação de agentes que trabalham nesses equipamentos e estão diretamente envolvidos com a temática de gênero.

24. A Rede de Atendimento é composta por várias instituições públicas especializadas e não especializadas no atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, além de contar também com o apoio de organismos que não pertencem ao aparato estatal (vide mapa ilustrativo e descrição no **Apêndice B**). Essa perspectiva da intersetorialidade representa “um desafio na medida em que insta a uma ruptura com o modelo ‘tradicional’ de gestão pública, que tende à departamentalização, à desarticulação e à setorialização das ações e das políticas públicas” (Ipea, 2010, p.199).

25. Estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) aponta o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres como um marco indutor à ampliação dos serviços que compõem a rede de atendimento e o incremento do número de instituições criadas, conforme mostrado no Gráfico 1. Também houve avanços na criação de organismos públicos de políticas para as mulheres, que registrou um aumento de quase 100% em apenas dois anos e meio: em junho de 2007, existiam aproximadamente 155 organismos, já em dezembro de 2009, o número praticamente dobrou, alcançando a marca de 300 órgãos. (Ipea, 2010, p.205).

Gráfico 1 – Comparação do número dos serviços especializados de atendimento às mulheres existentes no Brasil, por tipo, nos anos de 2003, 2008 e 2011.



**Observações:**

1. Dados de 2003 obtidos no documento do Ipea, Infraestrutura Social e Urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas – Capítulo 5 – p.206.
2. Dados de 2008 obtidos no II PNPM – capítulo 4, p.99.
3. Dados de 2011 remetidos pela SPM, em resposta ao Ofício de Requisição 05-499/2011, exceto com relação às Deams, pois foi verificada uma inconsistência de dados entre a SPM e a Senasp, verificando que os dados da 1ª estavam bem inferiores aos da 2ª Optou-se por considerar o dado enviado pela Senasp, somando-se ao dado das PAMs fornecida pela SPM (432 Deams + 111 PAMs). Dados de 2011 fornecidos pela SPM estão atualizados até 20/09/2011.

\* PAM – Postos de atendimento à mulher nas delegacias comuns.

\*\* Vara Adaptada – vara criminal que, além dos demais crimes, dá andamento aos processos de violência doméstica e familiar.

26. O incentivo à implantação de serviços especializados de atendimento às mulheres nas áreas jurídica, social e psicológica foi impulsionada pela SPM, a partir de 2003, ano de sua criação. Foi nesse momento, que as ações governamentais nas esferas do combate e da prevenção da violência doméstica e familiar mudaram de foco e foram ampliadas. Antes, as ações eram direcionadas basicamente à implantação de delegacias especializadas, apoio a serviços emergenciais e campanhas isoladas. A partir de 2003, avançaram para uma atuação mais ampla, que inclui: a) capacitação de agentes públicos para o atendimento às mulheres; b) criação de normas e padrões de atendimento; c) aperfeiçoamento da legislação; d) apoio a projetos educativos e culturais de prevenção à violência; e) ampliação do acesso das mulheres à justiça e aos serviços de segurança pública (Ipea, 2010, p.194). Em nível federal, além da SPM, destaca-se o apoio da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) e da Secretaria de Reforma do Judiciário (SRJ), por meio do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), na expansão física da rede de atendimento especializado.

## 2.4. Principais atores intervenientes em nível federal

27. A Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) foi criada em janeiro de 2003, por meio da Medida Provisória 103, convertida na Lei 10.683/2003. Em sua estrutura está a Subsecretaria de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres<sup>vii</sup>, à qual, de acordo com o art. 5º do Decreto 7.043/2009, compete:

I – formular políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres, que visem à prevenção e ao combate à violência, bem como à assistência e à garantia de direitos às mulheres em situação de violência;

II – promover a articulação e a integração entre os órgãos públicos, nos âmbitos federal, estadual, municipal e do Distrito Federal, visando à concretização das ações na área de enfrentamento da violência

e à fiscalização e exigência do cumprimento da legislação que assegura os direitos das mulheres em situação de violência;

III – desenvolver e implementar programas e projetos voltados ao enfrentamento à violência contra as mulheres, diretamente ou em parceria com organismos governamentais, de diferentes entes da federação ou organizações não governamentais;

IV – implementar metodologia e sistemática de monitoramento e avaliação dos programas, projetos, atividades e ações temáticas realizadas;

(...)

28. As delegacias, comuns e especializadas, são unidades integrantes da Polícia Civil, órgão do sistema de segurança pública voltado às atividades de polícia judiciária e de apuração de infrações penais. Compete à Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), vinculada ao Ministério da Justiça, nos termos do art. 1º do seu Regimento Interno, aprovado pela Portaria 1.821/2006:

(...)

II – planejar, acompanhar e avaliar a implementação de programas do Governo Federal para a área de segurança pública;

IV – promover a integração dos órgãos de segurança pública;

V – estimular a modernização e o reaparelhamento dos órgãos de segurança pública;

(...)

VIII – estimular e propor aos órgãos estaduais e municipais a elaboração de planos e programas integrados de segurança pública, objetivando controlar ações de organizações criminosas ou fatores específicos que gerem índices de criminalidade e violência, bem como estimular ações sociais de prevenção da violência e criminalidade;

29. Quanto à participação do Poder Judiciário no enfrentamento à violência contra a mulher, menciona-se o papel da Secretaria de Reforma do Judiciário (SRJ), vinculada ao Ministério da Justiça. De acordo com informação retirada do sítio eletrônico da SRJ, verifica-se que a atuação da Secretaria para a efetivação da Lei Maria da Penha envolve: a) articulação e apoio financeiro aos Tribunais de Justiça na implementação e fortalecimento de Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; b) apoio financeiro à implementação de Núcleos Especializados na Defensoria Pública e no Ministério Público; c) capacitação dos aplicadores do Direito, agentes de segurança e demais profissionais envolvidos em políticas de gênero e aplicação da Lei Maria da Penha; d) apoio no fortalecimento de Centros de Referência, Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, Casas-Abrigo, Centros de Atendimento Integral e Multidisciplinar para as mulheres e seus dependentes, além de apoio aos programas oficiais e comunitários de proteção ou atendimento já existentes.

## 2.5. Financiamento das ações

30. Identificar e compilar a totalidade de recursos direcionada exclusivamente para as atividades de fortalecimento da rede de atendimento às mulheres e à implantação da Lei Maria da Penha não é tarefa fácil. São ações transversais, ou seja, de responsabilidade de diversos ministérios e secretarias do governo federal. À época da auditoria, todas essas ações estavam consolidadas no II Plano Nacional de Política para as Mulheres (PNPM), cuja vigência compreende o período de 2008 a 2011.

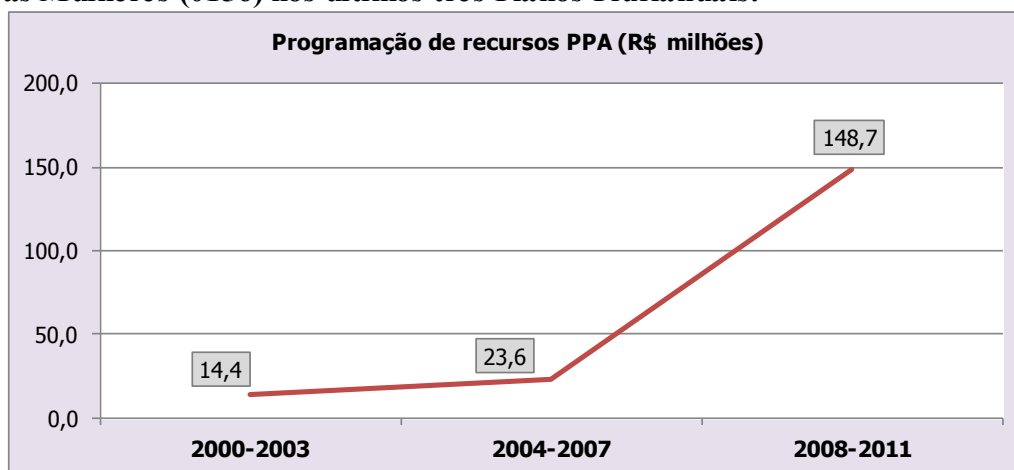
31. O II PNPM está organizado em onze capítulos temáticos, que identificam para cada tema seus objetivos, metas, prioridades e ações orçamentárias e não orçamentárias. A área temática que concentra as ações relacionadas ao foco desta auditoria está compilada no capítulo 4 do plano, denominado “Enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres”. Esse capítulo definiu sete objetivos específicos, doze metas e seis prioridades a serem alcançadas mediante o desenvolvimento de 69 ações, sendo 25 delas não orçamentárias. Para cada ação do II PNPM foi atribuído um ou mais programas/ações do Plano Plurianual (PPA) 2008-2011. O Plano, contudo, não discriminou o volume de recursos para cada ação nem o total disponível para cada área temática ou capítulo.

32. Enquanto o II PNPM foi concebido com o recorte de gênero, direcionando suas ações para as mulheres, o PPA é universal, ou seja, a grande maioria de seus programas não é concebida levando-se em consideração tal especificidade. Essa situação, para algumas ações do PPA, dificulta a mensuração

precisa do quantum de recursos foi destinado exclusivamente ao enfrentamento da violência contra as mulheres.

33. Apenas no âmbito da SPM, com o programa Prevenção e Enfrentamento da Violência contra as Mulheres (0156), tem-se essa especificidade claramente definida. No PPA 2000-2003 foram programados recursos da ordem de R\$ 14,4 milhões para ações de prevenção e enfrentamento da violência contra as mulheres, naquela época sob a coordenação, inicialmente, do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, em seguida, da Secretaria de Estado de Direitos da Mulher e, finalmente, pela SPM, em 2003. Entre os anos de 2004 e 2007, com a ampliação do conceito de enfrentamento e o início da implementação dos serviços da Rede de Atendimento às Mulheres em situação de Violência, a programação orçamentária alcançou R\$ 23,6 milhões. Ao analisar os gastos da política levando-se em conta a média anual de recursos alocados, pode-se dizer que no PPA 2000-2003 o investimento programado foi de R\$ 3,6 milhões/ano. Já no PPA 2004-2007, essa média saltou para R\$ 7,9 milhões por ano (aumento de 46%). No PPA 2008-2011, que coincide com a vigência do II PNPM, há uma considerável ampliação na programação de recursos, 6,3 vezes mais que no quadriênio anterior.

**Gráfico 2 – Programação de recursos do programa Prevenção e Enfrentamento da Violência contra as Mulheres (0156) nos últimos três Planos Plurianuais.**



Fonte: SIGPLAN.

34. Uma das razões apontadas pela SPM para a elevação do montante de recursos do programa deveu-se à promulgação da Lei Maria da Penha em 2006, tendo, a partir daí, crescido o número de projetos apoiados via convênios com entidades municipais e estaduais.

35. A SPM pondera que, apesar do aumento visto no Gráfico 2, os recursos anuais são insuficientes para atender as demandas das 27 unidades federativas, o que limita o apoio financeiro da Secretaria aos projetos de expansão do número de serviços especializados, à adequação estrutural daqueles já instalados, à capacitação de pessoal e ao monitoramento do funcionamento da rede<sup>viii</sup>.

36. Dos créditos empenhados no período 2008-2011, aproximadamente 70% destinaram-se a apoiar iniciativas de ampliação e consolidação da rede de serviços especializados de atendimento às mulheres em situação de violência. As demais ações do programa foram voltadas à divulgação da lei, capacitação de profissionais, campanhas de prevenção e implantação de sistema nacional de informações sobre violência contra a mulher.

37. Conforme mostrado na Tabela 1, o montante consignado pelas Leis Orçamentárias (incluindo os créditos adicionais) para o Programa 0156 no período 2008-2011 (R\$ 147,9 milhões) foi muito próximo ao valor programado pelo PPA (R\$ 148,7 milhões), com os créditos empenhados superando 90%.

Tabela 1 – Execução orçamentária das ações do programa Prevenção e Enfrentamento da Violência contra as Mulheres (0156), por ação, de 2008 a 2011.

Ação	Créditos Autorizados (2008/2011)	Valor Empenhado (2008/2011)	% Empenhado
------	----------------------------------	-----------------------------	-------------



10UJ – Implantação do sistema nacional de informações sobre a violência contra a mulher	1.490.000	1.125.900	76%
2C52 – Ampliação e consolidação da rede de serviços especializados de atendimento as mulheres em situação de violência	106.643.122	98.164.371	92%
8833 – Apoio a iniciativas de fortalecimento dos direitos humanos das mulheres em situação de prisão	1.930.000	1.497.086	78%
8932 – Apoio a iniciativas de prevenção a violência contra as mulheres	15.860.500	15.280.548	96%
6812 – Capacitação de profissionais para atendimento a mulheres em situação de violência	9.163.556	8.356.794	91%
8831 – Central de atendimento a mulher – LIGUE 180	12.821.444	12.205.382	95%
<b>Total</b>	<b>147.908.622</b>	<b>136.630.082</b>	<b>92%</b>

Fonte: Sistema Siga Brasil (Senado Federal) e Sistema Sigplan (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão).

Obs: Não foi levado em consideração o histórico de Restos a Pagar inscritos e cancelados no período.

38. Além do programa gerenciado pela SPM, outra importante fonte de recursos para implantar a Lei Maria da Penha é o Programa 1453 – Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), sob responsabilidade do Ministério da Justiça. Parte dos recursos do Pronasci é utilizada pela Senasp em projetos de instalação ou reaparelhamento de unidades policiais e pela SRJ em projetos destinados para a implantação ou modernização de Juizados Especializados de Violência Doméstica e Familiar, de núcleos especializados de defesa da mulher na Defensoria Pública e de núcleos ou promotorias especializadas no Ministério Público ix. Evidencia-se que o papel da Senasp e da SRJ é o de fomentar a instalação dos serviços, competindo a cada órgão estadual/municipal, após o término do convênio, assegurar a sustentabilidade desses equipamentos públicos.

### 3. Estrutura e articulação da rede de atendimento no acolhimento e abrigo às mulheres, reabilitação de agressores, campanhas educativas e produção de dados e estatísticas sobre violência de gênero

39. Entre os serviços e atividades previstos no art. 35 da Lei Maria da Penha estão: a) centros de atendimento integral e multidisciplinar para mulheres e respectivos dependentes em situação de violência doméstica e familiar; b) casas abrigo para essas mulheres e seus respectivos dependentes menores; c) campanhas de enfrentamento da violência doméstica e familiar; d) centros de educação e de reabilitação para os agressores. Neste capítulo, evidenciam-se oportunidades de melhoria nas condições de estrutura física e na qualificação do atendimento de dois dos principais equipamentos de acolhimento às mulheres – Centro de Referência e Casa Abrigo –, bem como em ampliar a articulação entre os serviços da rede de atendimento e aperfeiçoar a sistematização da coleta e do registro de dados sobre violência de gênero.

#### 3.1. Disponibilidade de Centros de Referência aquém do idealizado, estrutura precária de operacionalização e atuação desarticulada com outros serviços da rede

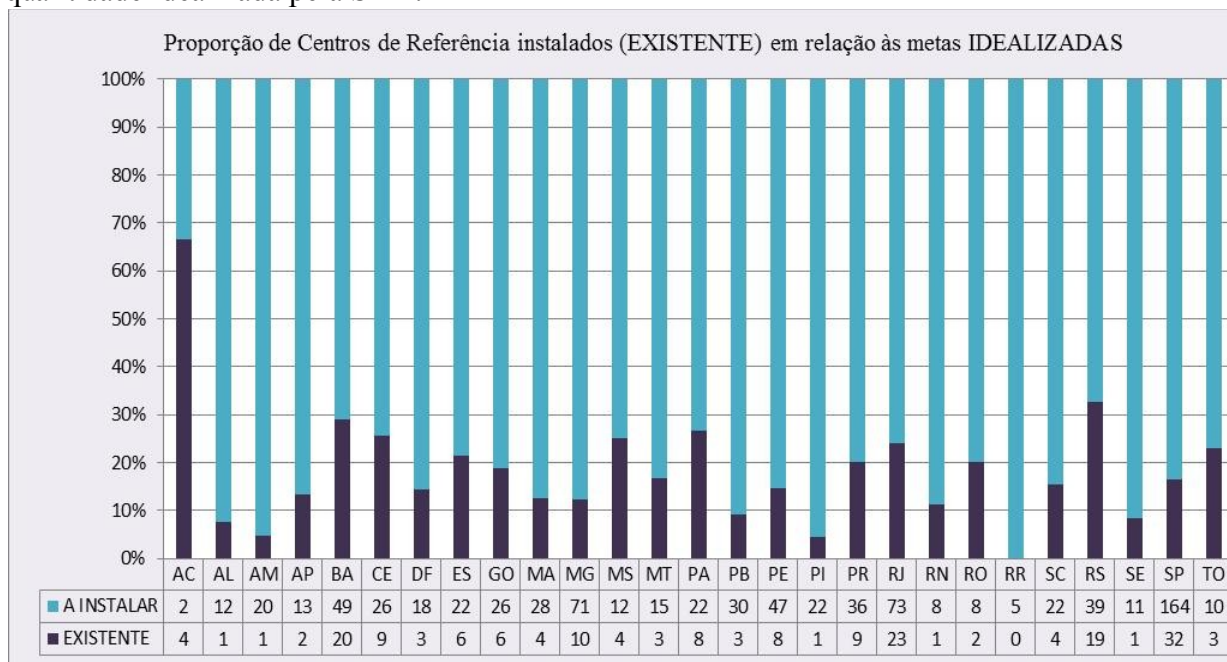
40. Apesar de ser um equipamento estratégico dentro da rede de atendimento, pois tem por objetivo oferecer uma escuta qualificada e prestar apoio psicológico e orientação social e jurídica à mulher vítima de violência doméstica, a quantidade de centros de referência instalados não chegava a 20% do idealizado pela SPM. Além disso, o espaço precário e a falta de recursos humanos foram constatações recorrentes quando das visitas. O fortalecimento desse equipamento passa também pela reversão do seu isolamento em relação aos demais serviços da rede, que contribui para a fragmentação do atendimento à mulher.

41. A SPM elaborou, em 2006, a Norma Técnica de Uniformização dos Centros de Referência de Atendimento à Mulher em Situação de Violência x, com o objetivo de estabelecer as atribuições e os padrões gerais de funcionamento desse equipamento. Apesar da Norma Técnica não ser obrigatória, ela é

de grande importância, pois oferece aos entes federados documento que disponibiliza informações relativas a: estrutura básica do equipamento; quantitativo mínimo de pessoal em cada área profissional; serviços que devem ser disponibilizados às mulheres; atividades que devem realizar (prevenção, articulação da Rede e coleta de dados); e definição de procedimentos e fluxos de atendimento. Configura-se, deste modo, como um norte para que as instituições mantenham um padrão mínimo em todo o território nacional.

42. Em setembro de 2011, conforme dados repassados pela SPM a este Tribunal, o Brasil possuía 187 Centros de Referência<sup>xi</sup>. Segundo o Plano de Expansão elaborado pela SPM, a quantidade idealizada seria de cerca de mil Centros de Referência em todo o território nacional. O Gráfico 3 demonstra essa meta de expansão por unidade da federação.

Gráfico 3 – Total de Centros de Referência existentes em setembro/2011 em comparação com a quantidade idealizada pela SPM.



Fonte: Ofício 1834/2011/SPM/PR, de 23/09/2011.

43. Percebe-se um esforço de parte dos gestores estaduais em interiorizar os Centros de Referência. Esse movimento de interiorização dos Centros pôde ser observado nos estados de São Paulo, Pará, Ceará e Bahia. O Pará, por exemplo, é dividido em doze municípios-pólo, segundo informações fornecidas pela Secretaria de Estado da Justiça e dos Direitos Humanos. Destes, sete já possuem Centros de Referência instalados e os quatro restantes estão localizados em outros municípios do interior. O Ceará segue o mesmo caminho, possui sete Centros de referência instalados em seis municípios-pólo, restando somente dois para serem contemplados. Além disso, há outros sete Centros espalhados pelo interior do estado, conforme informado pela Coordenadoria Estadual de Política para as Mulheres do Ceará

44. Por outro lado, nos estados do Acre, Amapá, Tocantins e no Distrito Federal ainda são poucas as unidades em funcionamento. No Distrito Federal, por exemplo, existem apenas dois Centros de Referência localizados na área central do Plano Piloto (Rodoviária e Asa Sul), o que onera o acesso da população feminina residente em cidades satélites com grande contingente populacional, a exemplo de Ceilândia, com 400 mil habitantes. Em Tocantins, acontece o oposto, a capital Palmas, com uma população de aproximadamente 116 mil mulheres (CENSO 2010), não possui este serviço, já que os dois Centros do estado estão localizados nas cidades de Augustinópolis, a 625 km de distância, e Natividade, a 234 km.

45. Durante a auditoria foram visitados 24 Centros de Referência<sup>xii</sup> e identificaram-se problemas de diferentes naturezas.

46. A maioria dos Centros (treze) ou não possui a estrutura mínima sugerida na Norma Técnica ou está sediada em edificações deterioradas, que necessitam de reparos ou reformas. Essa situação foi encontrada nos estados do Amapá, Acre, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo (três dos sete serviços visitados), Pará (Belém), Pernambuco (Olinda) e São Paulo.

47. As representantes da ONG Coletivo Mulher Vida, localizada na cidade de Olinda, mencionaram que os serviços da Rede de Atendimento são poucos e, quando existem, estão em situação precária de conservação. Os espaços deveriam ser limpos e acolhedores para tornar o atendimento mais agradável. Isso pôde ser observado quando a equipe de auditoria visitou o Centro de Referência da cidade. Apesar de a casa ser grande, as instalações precisam de reforma, pintura, placa de sinalização e um mobiliário mais adequado.

48. Em São Paulo/SP, a última reforma foi há seis anos. No Distrito Federal, as estruturas físicas dos Centros não estão de acordo com a Norma Técnica. Em Rio Branco/AC, além de mais espaço para a instalação de salas de aula, brinquedoteca e serviço administrativo, há necessidade de reforçar a segurança do local. Além disso, foi recorrente a reclamação quanto à falta de veículos próprios, computadores, telefones e acesso à Internet.

49. Outro problema muito comum é a falta de pessoal tanto para compor as equipes multidisciplinares quanto para o exercício das outras atividades do equipamento. A Norma Técnica estabelece um número mínimo de profissionais<sup>xiii</sup> para garantir os atendimentos psicossociais e a assessoria jurídica. Em alguns estados esse quadro mínimo não foi observado. Isso foi apontado pelos gestores em nove dos onze estados visitados. É importante destacar que São Paulo, Tocantins, Espírito Santo (em quatro das sete instituições visitadas), Pará (Belém), Ceará (Fortaleza) e Mato Grosso do Sul (Dourados) não possuem advogado para prestar assistência jurídica nos Centros de Referência. A falta de capacitação em gênero também foi um problema apontado quando das visitas aos Centros de Referência nos estados do Ceará, Pará, Bahia, Amapá e Espírito Santo.

50. Além das equipes serem incompletas e carentes de melhor formação técnica, alguns estados como Amapá e Tocantins sofrem com a alta rotatividade dos profissionais que atuam no Centro, em regra, com vínculo temporário de trabalho. Tentando minimizar esse problema, o Distrito Federal, em 2011, efetivou advogados, psicólogos, técnicos administrativos e assistentes sociais, que passaram em concurso público, para atuarem nas Casas Abrigo, Centros de Referência e Núcleos de Atendimento à Família.

51. A localização afastada dos demais equipamentos da rede, principalmente em relação às Deams, é outro inconveniente enfrentado pelas mulheres que precisam de atendimento. Os custos com as passagens as desestimula a procurarem o equipamento. Para evitar que elas interrompam o acompanhamento, os Centros de Pernambuco (Olinda) e do Acre distribuem vales-transportes. Em Minas Gerais, foi criado o Centro Integrado de Atendimento à Mulher Vítima de Violência Doméstica e Familiar (CIM)<sup>xiv</sup> de Belo Horizonte, que reúne todos os equipamentos que prestam serviço às mulheres em um único local, facilitando o acesso e trazendo mais conforto e agilidade ao atendimento.

52. Perceberam-se também problemas de articulação entre os centros de referência e os demais equipamentos da rede estadual. Segundo a Norma Técnica da SPM, além da prestação de atendimento às mulheres, os Centros de Referência devem articular a Rede de Atendimento e promover atividades de qualificação para profissionais que atuam em outros equipamentos. Com relação à articulação, oito gestores dos 24 Centros visitados mencionaram não realizar nenhuma atividade em conjunto com os demais equipamentos da rede. Ademais, apenas em um centro, localizado no Espírito Santo, foi mencionada a realização de atividades de prevenção nas escolas com o objetivo de desconstruir estereótipos de gênero e falar sobre a Lei Maria da Penha. Já em relação à qualificação de profissionais que atuam em outros serviços da Rede, somente no Centro de Referência localizado em Salvador/BA foi mencionado que há tais ações, notadamente na capacitação de delegados.

53. A secretária de políticas para as mulheres do Distrito Federal disse à equipe de auditoria que um dos desafios do órgão é criar o fluxo de atendimento da Rede. Esse fluxo é imprescindível para qualificar o atendimento prestado às mulheres. Segundo a representante da ONG Cfemea, muitos

profissionais que atuam em equipamentos da rede (principalmente policiais e juízes) desconhecem os serviços existentes no Distrito Federal.

54. A representante da ONG Coletivo de Mulheres do Calafate, localizada em Salvador, afirmou que, apesar dos esforços do governo baiano, a cultura de Rede ainda não funciona no estado. Além de um serviço não encaminhar mulheres para serem atendidas pelos demais, não existe diálogo entre eles. A rede quando funciona é devido à afinidade existente entre gestores e não proveniente de uma política que incentive a atuação em conjunto.

55. No Acre, o gestor do órgão responsável pela política compartilhou do mesmo entendimento e mencionou que uma de suas prioridades será o fortalecimento das Redes Reviva, de Rio Branco, e Reviver, do Vale do Juruá. Situação semelhante foi vivenciada pelas equipes que visitam os equipamentos no Pará e em Tocantins, em que se constatou que a rede se apresenta desarticulada e a relação é baseada na amizade entre os gestores. Falta protocolo para normatizar e pactuar ações e responsabilidades.

56. Com efeito, o serviço prestado à mulher encontra-se fragmentado, conforme atesta estudo realizado pelo Ipea:

embora tenha ocorrido um aumento do número de serviços, ainda há uma tendência a setorialização do atendimento. Assim, por vezes, a rede socioassistencial, a rede da saúde e os equipamentos da segurança pública e da justiça trabalham de forma desarticulada, o que reitera a situação de vitimização a que a mulher está submetida, ao se realizarem encaminhamentos incorretos e ineficazes. (Ipea, 2010)

57. A pesquisa do TCU evidenciou oportunidade de melhorar a interação entre o Judiciário e os demais equipamentos da rede de atendimento: 56% dos juízes que responderam ao questionário relataram que “nunca” ou “raramente” participam de reuniões, ou porque elas não existem, ou porque não são convocados, ou porque o horário os impossibilita de estar presente por estarem em plantão.

58. Em entrevista concedida à equipe de auditoria, a antropóloga Lia Zanota, especialista no tema, ressaltou que um dos maiores obstáculos para a implantação da Lei Maria da Penha reside na falta de articulação da Rede de Atendimento às mulheres, pois, além de serem poucos os equipamentos efetivamente instalados, não se definiu previamente os procedimentos (fluxos) comuns de atendimento.

59. Por fim, as gestoras da SPM, em reunião realizada para discutir a matriz SWOTxv, evidenciaram algumas fraquezas na efetivação da política de enfrentamento à violência contra as mulheres, entre as quais se ressalta a difícil articulação dos serviços da rede atendimento, pois se encontram vinculados a diversas secretarias, e a frágil inserção dos organismos de políticas para as mulheres do Poder Executivo estadual dentro da máquina pública. Segundo pronunciamento da SPM no Ofício 1162/2012/SPM/PR:

Ressaltamos, no entanto, a necessidade da institucionalização dos Organismos de Políticas para Mulheres nos estados, Distrito Federal e municípios. O quadro que se apresenta na atualidade é o de que, em geral, as gestoras desses organismos não são empoderadas e, por isso, não possuem capacidade de negociação junto aos seus respectivos governos. Sabemos que a limitação na capilaridade junto a esses entes da federação compromete a manutenção da política já implementada. Nesse sentido, algumas estratégias têm sido articuladas nos Encontros Nacionais de Gestoras Estaduais para fortalecer as políticas nos estados e municípios e dar maior visibilidade a esta pasta.

### **3.2. Casas Abrigo deixam de cumprir plenamente a função social para a qual foram criadas**

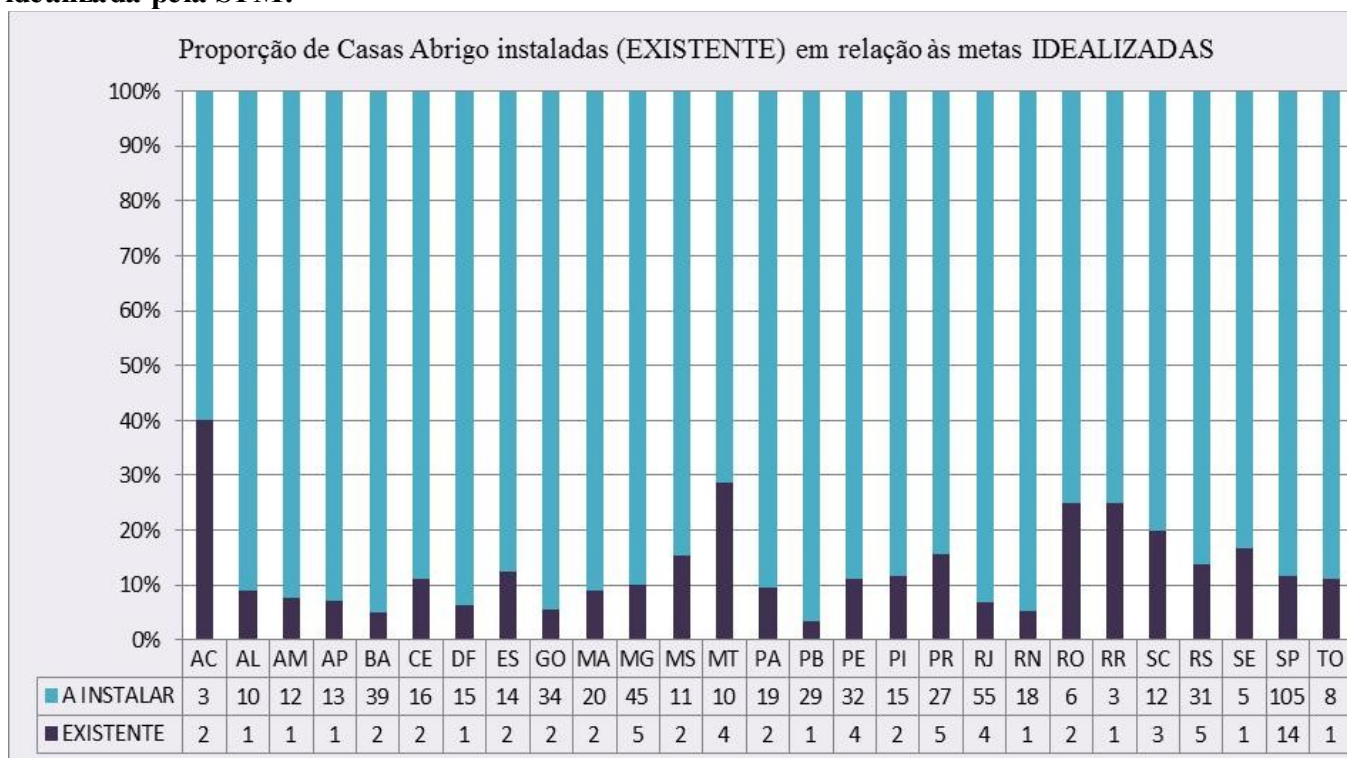
60. Parte das Casas Abrigo visitadas funcionavam apenas como abrigo das vítimas, desprovida de acompanhamento profissional, não colocando à disposição das mulheres e seus filhos serviços básicos como atendimento médico e psicossocial, assistência jurídica, atividade laboral e educativa, além dos espaços serem improvisados, sem privacidade e com falhas na manutenção das instalações. Não é uma questão pacífica entre as mulheres aceitar o abrigo, mesmo em situação pessoal ou social de risco, tendo em vista se sentirem aprisionadas, fora do convívio familiar, longe de sua casa e de seus pertences pessoais, e com restrições de visita. Muitas, por desconhecimento prévio do serviço, chegam a considerar que a passagem pela Casa Abrigo poderá trazer mais prejuízos do que benefícios para si.



61. As Casas Abrigo são locais que exigem segurança e sigilo, devendo oferecer, além de abrigo, atendimento psicossocial e assistência jurídica a mulheres em situação de violência doméstica e sob o risco de morte iminente, bem como para seus filhos. São serviços temporários, no qual as usuárias poderão permanecer por um período determinado (a permanência máxima pode variar de 90 a 180 dias). O encaminhamento ao serviço é realizado por outros equipamentos da Rede, como as Deams e os Centros de Referência.

62. À época da auditoria, segundo cadastro da SPM, existiam 72 casas abrigo em funcionamento no Brasil<sup>vi</sup>, um quantitativo bem aquém das 680 unidades idealizadas pela própria SPM em seu Plano de Expansão da Rede de Atendimento às Mulheres, conforme apresentado no Gráfico 4.

**Gráfico 4 – Total de Casas Abrigo existentes em setembro/2011 em comparação com a quantidade idealizada pela SPM.**



Fonte: Ofício 1834/2011/SPM/PR, de 23/09/2011.

63. Nos estados visitados pela equipe de auditoria foi verificado que as Casas Abrigo existentes estão concentradas nas capitais e em suas regiões metropolitanas. A falta de capilaridade deste equipamento dificulta o acolhimento de mulheres residentes em cidades afastadas dos grandes centros, pois a rede de atendimento dos Estados ainda não possui capacidade logística para transportar com segurança e rapidez as vítimas e seus filhos para a Casa Abrigo mais próxima. Contudo, especialistas apontam que a interiorização deste equipamento deve ser vista com cautela, pois em municípios de menor porte é mais difícil atender a condição de sigilo do equipamento, porque não há como arranjar um lugar onde a pessoa se “esconda” sem que a população local divulgue a informação.

64. Nas treze Casas Abrigo visitadas durante a auditoria foram constatados problemas relativos à operacionalização desse equipamento, que estão listados a seguir.

65. Nas Casas Abrigo visitadas nos estados da Bahia, Tocantins, Espírito Santo, Pará, Acre, Distrito Federal e Mato Grosso do Sul houve relatos de problemas relacionados à falta de pessoal, tanto nas áreas de apoio e segurança. Além da falta de pessoal, profissionais que atuam nas Casas Abrigo reivindicaram mais acesso a programas de capacitação em questões relativas a gênero e à Lei Maria da Penha, conforme apontado nas entrevistas realizadas nos estados da Bahia, Pará, Ceará, São Paulo e Mato Grosso do Sul.

66. Das treze Casas Abrigo visitadas, somente quatro disponibilizavam serviço de assistência e aconselhamento jurídico, fundamentais para que a mulher saiba quais são seus direitos, como pensão



alimentícia, guarda de filhos, separação judicial. Durante o período de acolhimento, as equipes técnicas constituem uma importante fonte de suporte para as mães e crianças. Outra questão tão ou mais importante reside no fortalecimento emocional das mulheres que ali são acolhidas, ação fundamental para o resgate de sua autoestima, autonomia em relação ao agressor e rompimento da relação de violência. A prestação de assistência psicossocial e jurídica não necessariamente precisa ser provida com equipe permanente lotada no ambiente da Casa Abrigo, mas sim que seu acesso seja viabilizado pelo gestor estadual da política, via articulação entre os equipamentos da rede.

67. A auditoria constatou que muitas mulheres vão desacompanhadas às audiências perante os juízes. Assim, a existência de advogados nas Casas Abrigo se torna mais imprescindível, pois auxilia a preencher essa lacuna, além de incentivar as mulheres a persistirem com seus processos.

68. A estrutura física foi considerada inadequada para o atendimento na maioria das instituições visitadas (Acre, Amapá, Ceará, Espírito Santo, Pará, São Paulo e Tocantins). Em São Paulo, a parte elétrica e hidráulica do imóvel visitado encontrava-se deteriorada, necessitando de reforma urgente. Das treze unidades visitadas, oito não estavam adaptadas para receber mulheres portadoras de deficiência. Foi apontada inexistência de recursos financeiros específicos para a adaptação e manutenção da Casa Abrigo nos estados do Amapá, Pará, Bahia e Distrito Federal. A figura 3 exemplifica algumas das deficiências encontradas.

Figura 3 – Exemplos de deficiências de infraestrutura e manutenção em Casas Abrigo visitadas (banheiro interditado, espaço improvisado e sem privacidade, área interna e externa mal cuidada).



Fonte: Equipe de auditoria.

69. Outra constatação foi que não havia procedimento formalizado de atendimento nas Casas Abrigo dos estados do Acre, Pará e Pernambuco. Em seis estados (Acre, Amapá, Bahia, Espírito Santo, Pará e Pernambuco) foi constatado que as mulheres ficam ociosas por muito tempo, pois não existem ou são poucas as atividades disponibilizadas a elas. Este problema é abordado de forma mais detalhada na seção 3.3. Além disso, foram identificadas crianças em idade escolar sem frequentar escola e sem atividades pedagógicas enquanto permaneciam nas Casas Abrigo (Bahia e Ceará).

70. Todas as Casas Abrigo visitadas enfrentam dificuldades para lidar com mulheres usuárias de drogas e álcool ou com problemas psíquicos, pois não possuem estrutura nem pessoal capacitado para oferecer tratamento adequado. Essas mulheres devem ser encaminhadas para centros de tratamento específicos. Por isso, é importante estabelecer parcerias com estas instituições para que a transferência seja feita com a maior brevidade possível.

71. Em visita a Casas Abrigo nos estados de São Paulo e Amapá, foi relatada a incapacidade de atender a demanda de mulheres que desejam abrigo. A equipe de auditoria tentou verificar se esta situação estaria se repetindo em outros estados brasileiros, porém, este estudo não pôde ser realizado devido à falta de dados confiáveis e consolidados sobre a demanda pelos serviços oferecidos pelas Casas Abrigo e a quantidade de vagas disponíveis. Mapeamento desta natureza seria fundamental para diagnosticar a capacidade de abrigo pelas redes estaduais, pois possibilita identificar os locais em que as Casas Abrigo estão saturadas e os locais em que as instituições encontram-se ociosas ou operando abaixo de sua capacidade.

72. Nas entrevistas realizadas com especialistas e gestoras estaduais, foi mencionado que ainda há muitas mulheres que refutam ser encaminhadas para as Casas Abrigo, mesmo estando com as suas vidas ameaçadas. Os motivos apontados são inúmeros, mas dois foram os mais destacados: o apego ao lar e aos pertences adquiridos e o medo de perder a liberdade, já que a casa limita a circulação das abrigadas nos espaços públicos e o contato com parentes e amigos por motivos de segurança. Essa resistência também foi capturada pelas entrevistas realizadas com as mulheres. Contudo, após a ida para a Casa Abrigo, 84% aprovaram o tratamento recebido (classificação ótima ou boa). Não deixa de ser revelador o fato de que as mulheres deram muito valor à sensação de proteção e alívio por estarem longe de seus agressores, sendo menos críticas em relação à infraestrutura e aos serviços da unidade de abrigo. Portanto, a visão que as mulheres possuem sobre a Casa Abrigo ainda é negativa até o momento em que se dispõem a utilizar suas instalações. É necessária a mudança desta visão por meio de uma melhor divulgação do serviço.

### **3.3. Falta de acesso da mulher a ações de aprendizagem e qualificação profissional**

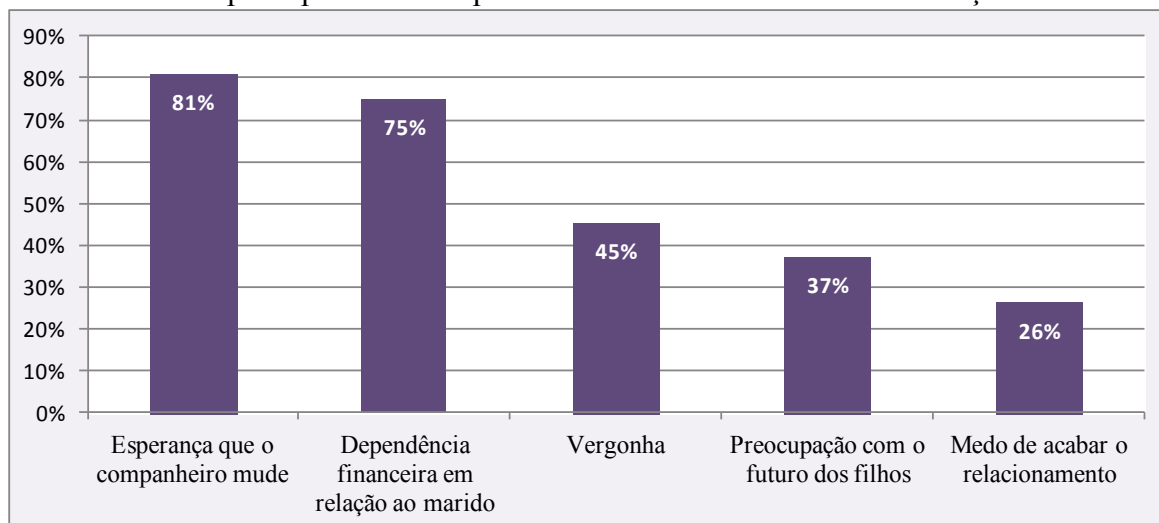
73. Nos onze estados visitados, poucas ações foram identificadas no sentido de auxiliar na independência financeira da mulher e na melhoria do seu grau de escolaridade.

74. Pesquisas e artigos de especialistas apontam que a dependência financeira da mulher em relação ao marido é um dos fatores que contribui para a aceitação da violência por longos períodos, retardando a decisão de denunciar o companheiro pelas agressões sofridas. Mulheres sem renda suficiente para sustentarem a si mesmas e seus filhos tendem a viver mais tempo nesse ciclo de violência, tolerando as agressões até o ponto em que se tornam insuportáveis. Segundo Parente et al. (2009): as situações de privação, econômicas e culturais, são fundamentais para essas mulheres não vislumbrarem novos horizontes e não descobrirem saídas para romper o silêncio que permeia a violência doméstica e buscar opções viáveis para quebrar o seu ciclo.

75. Além de retardar a decisão de denunciar o agressor, a dependência financeira é uma das causas do retorno da mulher à relação de violência após a denúncia e, por consequência, dos pedidos de encerramento dos processos judiciais nas audiências preliminares realizadas pelos juízes. Os dados não são precisos, porém, delegadas, juízes e promotores apontaram, nas entrevistas realizadas, altos índices de desistência, podendo chegar a 90 % dos casos em algumas localidades.

76. Os questionários aplicados pelo TCU a profissionais que prestam atendimento às mulheres vítimas de violência evidenciaram a “dependência financeira da mulher em relação ao marido” como importante fator para a mulher não denunciar uma situação de violência, ficando atrás somente do motivo “esperança de que o companheiro mude”, conforme demonstrado no Gráfico 5.

Gráfico 5 – Cinco principais motivos para a mulher não denunciar uma situação de violência.



Fonte: Questionários aplicados a profissionais que prestam atendimento às mulheres (Casa Abrigo, centros de referência, delegacias, núcleos de atendimento, juizados, etc), em agosto de 2011.

77. No questionário aplicado a mulheres vítimas de violência, uma das perguntas versava sobre as ações que deveriam ser objeto de maior atenção por parte do poder público. O tema “Emprego” foi o terceiro mais citado, ficando atrás de “leis mais severas” e “mais ações de prevenção e educação”. Podem-se destacar algumas falas das mulheres entrevistadas que demonstram a preocupação existente com o tema, como: “emprego é a base de tudo, importante para a autoestima”; “promover mais opções de emprego”; “mais opções de emprego para as mulheres serem mais independentes”; e “deveria montar um novo projeto com um emprego no mercado para as mulheres que sofrem de violência doméstica”.

78. Pesquisa realizada junto às mulheres atendidas na casa abrigo Pousada Maria, localizada em Curitiba/PR, no período de 1993 a 2007, levantou, dentre outros temas abordados, os motivos para as mulheres conviverem com a violência. A dependência financeira foi a segunda causa mais votada, perdendo apenas para “permanecer com a família” (LABROCINI, 2010, p. 131). O estudo apontou também que 54% das mulheres entrevistadas almejavam a “inserção social mediante emprego e moradia ao sair da Pousada”.

79. Importa registrar aqui o posicionamento xvii da SPM quanto ao fator de motivação para as mulheres não denunciarem a violência e permanecerem em situação de risco se dá, sobretudo, pelo fato de boa parte delas dependerem financeiramente do agressor. A Secretaria compreende que este não é um tema consensual para o fenômeno encontrado, já que os dados da Central de Atendimento a Mulher (Ligue 180), de 2011, apontam que nos mais de 55 mil casos com denúncias, mais de 60% das mulheres denunciadoras de violência física, psicológica, sexual, moral e patrimonial não dependem financeiramente do agressor.

80. Além disso, a SPM verificou que, no geral, as mulheres usuárias dos centros de referência e das casas abrigos eram provenientes das camadas sociais mais baixas. No entanto, outras mulheres que não utilizam esses equipamentos, por terem outra realidade socioeconômica e contarem com uma rede de apoio mais ampla (familiares, serviços de saúde e educação etc.), também podem ser vítimas das mais variadas formas de violência e não possuem, necessariamente, dependência econômica e sim afetiva e/ou social. A partir desse entendimento, a SPM pondera que a cultura sexista/patriarcal persistente ao longo da história seja ainda “uma das grandes responsáveis pelo silêncio muitas vezes encontrado nos lares brasileiros”, fazendo com que a mulher aceite um lugar de subordinação que reforça sua conduta do medo para denunciar o agressor.



81. Não obstante, o II PNPM enumera, em seu capítulo um, uma série de prioridades com o intuito de ampliar o acesso das mulheres ao mercado de trabalho, incentivar a organização produtiva de mulheres que vivem em contexto de vulnerabilidade social e disponibilizar cursos de capacitação.

82. A partir de entrevistas com responsáveis por Centros de Referência e Casas Abrigo, verificou-se a existência de algumas iniciativas de disponibilização de oficinas de artesanato e cursos profissionalizantes dentro das instalações dos serviços ou em organizações parceiras como o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac) e o Sistema Nacional de Emprego (Sine). A seguir, citam-se alguns exemplos encontrados:

a) O Centro de Referência do Acre possui parcerias com o Senac e o Instituto Dom Moacyr para encaminhar as mulheres a cursos profissionalizantes. Além disso, também promove oficinas para melhorar a autoestima e preparar a mulher para o mercado de trabalho, disponibilizadas dentro das instalações do próprio Centro e na zona rural de Rio Branco;

b) A Casa Abrigo do Ceará tem parceira com o Sine, que disponibiliza cursos profissionalizantes para as mulheres abrigadas;

c) O Centro de Referência de São Paulo estimula o desenvolvimento da cidadania, autoestima e autonomia das mulheres atendidas por meio de cursos, palestras, oficinas, reuniões socioeducativas e grupos reflexivos;

d) A Casa Abrigo de São Paulo mantém parceria com a Secretaria de Estado do Trabalho para viabilizar a busca de empregos para as abrigadas;

e) A Casa Abrigo do Distrito Federal fornece cursos profissionalizantes de bijuteria, massoterapia e culinária para as mulheres ali residentes.

83. Nos estados da Bahia, Pernambuco, Amapá, Espírito Santo e Pará não foram encontradas iniciativas desta natureza nas casas abrigo e nem nos centros de referência visitados.

84. A responsável pela Casa Abrigo de Pernambuco justificou a ausência de atividades desta natureza na instituição por questões de sigilo e segurança. Segundo ela, a violência contra as mulheres nas grandes cidades está cada vez mais ligada ao tráfico de drogas, exigindo a adoção de medidas de segurança mais rígidas. Entre essas medidas foi citada a restrição à circulação das mulheres por áreas públicas da cidade. Essa restrição de circulação acaba impedindo, em muitos casos, o deslocamento das mulheres para cursos de capacitação e empregos fora da Casa Abrigo. Apesar disso, ela reconhece a importância da capacitação para o emprego e da elevação do nível educacional como vias de empoderamento das mulheres.

85. A ONG Lua Nova, localizada em Sorocaba/SP, mantém, desde 2004, um projeto intitulado “Empreiteira-Escola”, que, ao mesmo tempo, capacita as mulheres a trabalharem na construção civil e garante o acesso à moradia. As jovens abrigadas aprendem técnicas de fabricação de tijolos e pintura de parede, aplicando-as na construção de suas próprias casas.

86. No geral, percebe-se que são iniciativas pontuais e desarticuladas da política estadual vigente, que não disponibiliza recursos para custear atividades desta natureza, apesar de existir um consenso sobre a sua importância. São, em muitos casos, oriundas de ações empreendedoras dos responsáveis pelos serviços, que perceberam a necessidade da inclusão da mulher no mercado de trabalho para a melhoria da sua autoestima e o incentivo para o rompimento definitivo do ciclo da violência doméstica. Além das ações serem pontuais, é preciso avaliar se elas realmente permitem a inserção da mulher no mercado de trabalho ou se são atividades de caráter terapêutico e para ocupá-las durante o período de abrigamento.

#### **3.4. Iniciativas restritas na instalação de centros de educação e de reabilitação para agressores**

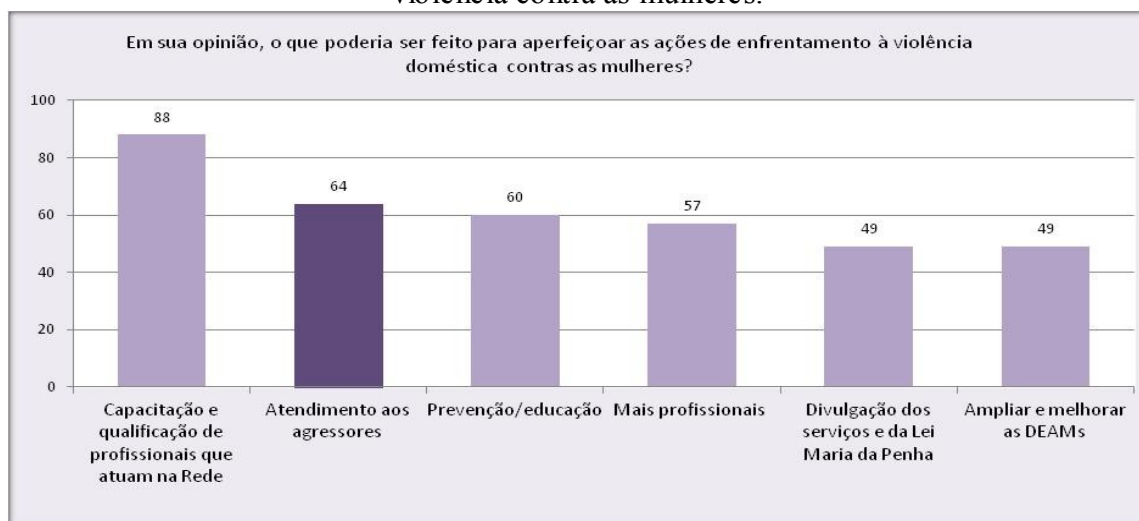
87. A rede ainda não conta com estrutura mínima de atendimento e acompanhamento periódico de agressores, com profissionais capacitados para realizarem atividades educativas e de responsabilização voltadas a mudar comportamentos e atitudes preconceituosas, machistas e violentas. Sem este aparato, o agressor não é reeducado e fica apenas com uma obrigação de comparecer em juízo de tempos em tempos, aumentando a sensação de impunidade e a probabilidade de novas agressões<sup>xviii</sup>.

88. O Serviço de Responsabilização e Educação do Agressor “é o equipamento responsável pelo acompanhamento das penas e das decisões proferidas pelo juízo competente no que tange aos agressores, conforme previsto na Lei 11.340/2006 e na Lei de Execução Penal.” (SPM, 2009). São equipamentos de caráter obrigatório, pedagógico e vinculados ao sistema de justiça. Não são destinados ao tratamento assistencial, psicológico ou jurídico dos agressores.

89. Pretende-se com a instalação destes serviços, a realização de atividades educativas e pedagógicas abordando a perspectiva de gênero, contribuindo para a desconstrução de estereótipos e para a “conscientização dos agressores sobre a violência de gênero como uma violação dos direitos humanos das mulheres e para a responsabilização desses pela violência cometida.” (SPM, 2009).

90. Em resposta ao questionário aplicado pelo TCU, os atendentes que trabalham nos serviços que compõem a Rede de Atendimento às mulheres apontam a necessidade de ampliação de centros ou trabalhos cujo foco seja o agressor<sup>xix</sup>. Essa foi a segunda resposta mais apresentada ao serem questionados sobre o que poderia ser feito para melhorar o atendimento e reduzir a violência doméstica e familiar em nosso país, ficando atrás somente de mais ações de capacitação e qualificação (Gráfico 6).

Gráfico 6 – Iniciativas que deveriam ser priorizadas para aperfeiçoar as ações de enfrentamento à violência contra as mulheres.



Fonte: Questionário aplicado a profissionais que prestam atendimento às mulheres (Casa Abrigo, centros de referência, delegacias, núcleos de atendimento, juizados, etc), em agosto de 2011.

91. Em resposta à diligência do TCU, quatro de onze organismos estaduais de políticas para as mulheres visitados relataram possuir equipamentos que prestam atendimento exclusivo aos agressores: Acre; Mato Grosso do Sul; Pernambuco; e São Paulo. Com exceção de Pernambuco, onde o equipamento estava instalado no interior, na cidade de Petrolina, os demais serviços estavam localizados nas capitais. A auditoria identificou ainda equipamentos da rede de atendimento no Distrito Federal e no Amapá que prestam assistência a toda a família, incluindo os agressores e as crianças que presenciaram a violência.

92. No Distrito Federal, havia nove Núcleos de Atendimento às Famílias e aos Atores de Violência (Nafavid). São estruturas do poder executivo, que funcionam junto ao poder judiciário (Fóruns), atendendo e acompanhando famílias (vítimas, agressores e crianças, quando identificada a necessidade) que tenham processos judiciais relativos à violência doméstica e familiar. Os atendimentos prestados às vítimas e aos agressores são realizados separadamente para evitar constrangimentos. O acompanhamento não é psicológico, mas de conscientização e de responsabilização dos agressores, sendo sua duração determinada pelo juiz competente. Muitos dos agressores atendidos pelo Núcleo estão com os processos suspensos (suspensão condicional do processo) e se sentem “obrigados” a comparecer às sessões, sob pena de terem seus casos reabertos e as sentenças proferidas. Periodicamente, o Núcleo envia relatório das atividades e do comportamento dos agressores ao juiz.



93. Em Macapá/AP, existe o Centro de Atendimento à Mulher e à Família (Camuf), cujo serviço é disponibilizado pela Polícia Civil e está localizado no mesmo prédio da Deam.

94. Estudos mostram que com a criação da Lei Maria da Penha os números de queixas de violência doméstica aumentaram, inclusive por pessoas que já sofriam essa modalidade de violência há mais de cinco anos. Tal situação expõe os agressores. Pelo espírito da Lei, está provado que não basta apenas tratar das mulheres vítimas de violência, é necessário trabalhar o nível emocional dos agressores, o que, em termos de aparato estatal, ainda conta com restritas iniciativas.

### 3.5. **Insuficiência de abordagem de questões relativas à igualdade de gênero e violência familiar contra as mulheres nas instituições de ensino**

95. Apesar dos dispositivos previstos na Lei Maria da Penha, dos tratados internacionais e da presença do tema em diversos planos e orientações elaborados pelo governo, a inclusão de matérias e/ou promoção de atividades extracurriculares relacionadas a Direitos Humanos, igualdade de gênero e violência contra as mulheres nas instituições de ensino de nível médio, fundamental e superior, especialmente nos cursos de Direito e Psicologia, ainda são pouco difundidas.

96. A necessidade de abordar questões relativas à igualdade de gênero e à violência familiar contra as mulheres nas instituições de ensino foi determinada pela Lei Maria da Penha, em seu artigo 8º, incisos VIII e IX:

Art. 8º A política pública que visa coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher far-se-á por meio de um conjunto articulado de ações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e de ações não governamentais, tendo por diretrizes:

(...)

VIII – a promoção de **programas educacionais** que disseminem valores éticos de irrestrito respeito à dignidade da pessoa humana com a **perspectiva de gênero** e de raça ou etnia;

(...)

IX – o destaque, **nos currículos escolares de todos os níveis de ensino**, para os conteúdos relativos aos **direitos humanos, à equidade de gênero e de raça ou etnia e ao problema da violência doméstica e familiar contra a mulher**. (grifo nosso)

97. Assim como a Lei Maria da Penha, o capítulo dois do II PNPM também ressalta a importância da política educacional para acelerar a mudança cultural da sociedade brasileira, para que seja de fato igualitária. Traz propostas de ações que visam “atuar nas práticas escolares, nas suas rotinas, nos currículos, nos materiais didáticos e paradidáticos para combater as desigualdades que atingem as diferentes mulheres e que atuam na perpetuação de práticas sexistas, racistas, lesbofóbicas e homofóbicas.” (SPM, 2008, p.56).

98. Além destas ações, o Plano também destaca a importância de transformar valores e mudar padrões de comportamento dos gestores da área de educação e dos professores para que possam viabilizar as mudanças pretendidas e repassar de forma adequada os conceitos relacionados à igualdade de gêneroxx.

99. O PPA 2008-2011, por meio da Ação 8751, executada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), previu a possibilidade de apoio a projetos educacionais nas escolas com o objetivo de enfrentamento de toda forma de discriminação (étnico-racial, de gênero, por orientação sexual e outras), de elaboração de material didático-pedagógico e de capacitação de profissionais da área educacional em questões relativas à valorização da diversidade e promoção da cidadania e direitos humanos.

100. A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher definiu que os Estados devem considerar a violência contra as mulheres, inclusive a violência doméstica, uma violação dos direitos humanos. Dentre as ações necessárias para a diminuição dos casos de violência contra as mulheres, destacam-se duas que corroboram a necessidade de tratamento dessa temática pelas instituições de ensino: a) Introdução da temática da discriminação e da violência contra a mulher nos currículos escolares e nos meios de comunicação; b) Incorporação de modelos de formas não violentas de resolução de conflitos, nas áreas de educação e dos meios de comunicação (FNEDH, 2006, p.4)

101. As escolas têm autonomia para definir as disciplinas dos currículos escolares, desde que sejam contempladas matérias básicas definidas pelo artigo 26 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9.394/1996). Ao Ministério da Educação (MEC) cabe a definição dos conteúdos mínimos e orientações gerais para a construção dos currículos escolares. Para cumprir este papel, o MEC, desde 1995, produz Referenciais Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental e os Referenciais Curriculares para o Ensino Médio. Esses três documentos apontam que questões relacionadas à cidadania, igualdade de gênero e quebra de estereótipos quanto aos papéis dos homens e mulheres nas relações sociais devem ser incluídas nos currículos escolares e abordadas pelas instituições de ensino, seja dentro de matérias como ciências, artes, história e filosofia ou em outros tipos de atividades.

102. Nas visitas de campo, a equipe de auditoria encontrou poucas iniciativas nesse sentido, restritas a escolas do Distrito Federal e de São Paulo. O Núcleo de Atendimento à Mulher, que pertence ao Fórum da cidade de Planaltina/DF, começou a desenvolver, em 2011, um trabalho de conscientização sobre o tema violência contra a mulher junto aos pais, alunos e professoras em três escolas da região. O objetivo do trabalho é falar abertamente sobre o tema, mudar a cultura e evitar que novos casos cheguem ao judiciário. Para isso, entendeu-se fundamental envolver não só as crianças, mas também seus familiares e professores.

103. Em São Paulo também foi identificada uma boa prática realizada pela Secretaria de Educação junto às escolas do estado. São desenvolvidas e distribuídas cartilhas para a orientação de como os professores devem abordar questões sobre a igualdade ético-racial e de gênero dentro das escolas, além da promoção de projetos educacionais com os alunos sobre o tema, como a exibição de filmes e peças teatrais.

104. As entrevistas realizadas durante a auditoria, com especialistas e profissionais atuantes na área, comprovam a necessidade da efetivação e da intensificação de políticas educacionais voltadas para a discussão sobre Direitos Humanos e igualdade de gênero nas instituições de ensino. A professora e pesquisadora da Universidade de Brasília (UnB), Dr<sup>a</sup> Ana Liése, destacou que somente a legislação não é capaz de alterar comportamentos de um Brasil arcaico e patriarcal. A mudança cultural é necessária e, para isso, é preciso investir na educação não sexista, não racista e não homofóbica, ou seja, promover uma educação igualitária desde a infância. A delegada adjunta da Deam/DF destacou que a coerção é fundamental, mas, paralelamente, deve ser acompanhada por ações de prevenção, como a educação de crianças em questões de gênero e violência doméstica. O promotor de justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios destaca que o judiciário sozinho não é capaz de resolver o problema e afirma que a Lei Maria da Penha exige um trabalho de base, de mudança cultural, porém não percebe nenhuma iniciativa de inclusão de estudos de gênero nas instituições de ensino. A legislação não é aceita facilmente, pois mexe com questões comportamentais sobre os papéis de homens e mulheres na sociedade. A representante da ONG Rede Acreana de Mulheres e Homens, ressaltou que é preciso mudar comportamentos por meio da educação, pois a criança tende a reproduzir atitudes vivenciadas em casa. A Subsecretária de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres do Distrito Federal destacou a importância de se iniciar trabalhos de conscientização das crianças nas escolas, pois é preciso mudar a cultura de que a mulher é objeto do homem e a percepção de que a violência doméstica é um problema banal e de menor gravidade.

105. A necessidade da inclusão das questões relativas à igualdade de gênero na grade curricular e a intensificação de trabalhos junto às crianças nas escolas foram apontadas como ações de prevenção essenciais para a diminuição da violência doméstica e familiar pelos representantes dos órgãos estaduais de políticas para as mulheres da Bahia, Pará, Ceará e São Paulo. Na Bahia, ressaltou-se a importância de buscar parceria com a Secretaria Estadual de Educação para a concretização desse objetivo.

106. A realidade não se altera quando se analisam os currículos dos cursos de Direito da maioria das universidades brasileiras, que não contemplam matérias relacionadas aos Direitos Humanos e a Lei Maria da Penha.

(...) os cursos de Direito que, prioritariamente, deveriam abordar os direitos humanos, ainda ignoram, em sua maioria, essa disciplina em seus currículos. Com efeito, o Conselho Nacional de Educação e a

Câmara de Educação Superior editaram a Resolução 9, de 29 de setembro de 2004, na qual estabelecem dois eixos para o curso de graduação em Direito: um de formação fundamental e outro de formação profissional. Em nenhum deles é feita qualquer menção ao ensino dos direitos humanos (Ação Civil Pública – autor: Carlos Eduardo Rios do Amaral. Fonte: <http://jusvi.com/pecas/42171/3>).

107. Esse entendimento também foi compartilhado pela coordenadora do Núcleo de Gênero do MPDFT, que entende ser importante a inclusão de matérias específicas ou conteúdos sobre a Lei Maria da Penha e a violência contra as mulheres nos cursos de Direito. Na verdade, segundo a entrevistada, existem poucas iniciativas, na forma de palestras e seminários, para difundir o assunto.

108. Apesar desta lacuna nos currículos, foram encontradas algumas boas práticas em faculdades da Paraíba e no Distrito Federal, que criaram projetos de extensão para atender mulheres vítimas de violência doméstica.

109. A Universidade Federal de Campina Grande criou o projeto de extensão “Assistência Jurídica e Social às Mulheres Vítimas de Violência no município de Sousa-PB”, cujo objetivo é educar, conscientizar, sensibilizar e orientar a população sobre o tema. Os alunos interessados em participar do projeto recebem orientações sobre a Lei Maria da Penha para poderem prestar assistência jurídica às mulheres que procuram a delegacia especializada.

110. Já no Distrito Federal, a faculdade UPIS firmou parceria com o MPDFT para incentivar a atuação de estudantes de direito e de psicologia no atendimento às vítimas de agressão. Assim como em Campina Grande, os estudantes interessados são capacitados para prestar assistência jurídica e psicológica às mulheres. O projeto foi iniciado nas regiões administrativas de Sobradinho, Paranoá e São Sebastião.

111. Além dessas boas práticas, é preciso destacar o curso “Gênero e Diversidade na Escola”, idealizado, em 2005, pela SPM em parceria com o British Council, Ministério da Educação e Secretaria de Políticas para a Promoção da Igualdade Racial. O objetivo do curso é qualificar profissionais da educação básica da rede pública na abordagem transversal de temáticas de gênero, sexualidade e relações étnico-raciaisxxi.

112. Além das ações relacionadas às instituições de ensino, verifica-se que, no público adulto, a grande maioria das campanhas de mídia ou de publicidade são direcionadas às mulheres, incentivando-as a denunciar os casos de violência doméstica e não aceitarem, se intimidarem ou ficarem passivas a essa realidade (**Apêndice F**). No caso dos homens, foram identificadas duas campanhas nacionais. A primeira, intitulada “Homens unidos pelo fim da violência contra as mulheres”, realizada pela SPM em 2008. A campanha incentivava os homens a se comprometerem publicamente com a implantação da Lei Maria da Penha e com a efetivação de políticas públicas voltadas ao combate e à prevenção da violência contra as mulheres, por meio da coleta de assinaturas na Internet. A segunda campanha identificada foi a do “Laço Branco”, que buscou sensibilizar e mobilizar homens no engajamento pelo fim da violência contra a mulher.

113. Diante de todos os argumentos expostos e das evidências coletadas percebe-se a importância e a necessidade da inclusão de questões relativas à igualdade de gênero e violência doméstica e familiar contra as mulheres nas instituições de ensino do nível básico ao superior, seja por meio de disciplinas já existentes ou específicas, ou dentro do estudo sobre Direitos Humanos ou ainda em atividades extracurriculares.

### **3.6. Fragilidade na sistemática de registro e uso dos dados relativos à violência doméstica**

114. Apesar do disposto na Lei Maria da Penha e nos tratados e convenções internacionais, a produção de dados e pesquisas sobre a violência doméstica e familiar no Brasil está longe de ser considerada ideal. Os dados são insuficientes e discrepantes, pois não há método padronizado para a sua coleta e análise, ficando a cargo de cada órgão da Rede a definição de quais informações coletar e o local de armazenamento delas. Essa situação dificulta inclusive a consolidação e o cruzamento das informações pelo gestor nacional da políticaxxii.

115. A importância de se coletar dados, informações e estatísticas referentes aos casos de violência doméstica e familiar contra as mulheres foi tratada no inciso II, do artigo 8º da Lei Maria da Penha:

Art. 8º A política pública que visa coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher far-se-á por meio de um conjunto articulado de ações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e de ações não-governamentais, tendo por diretrizes:

(...)

II – a promoção de estudos e pesquisas, estatísticas e outras informações relevantes, com a perspectiva de gênero e de raça ou etnia, concernentes às causas, às consequências e à frequência da violência doméstica e familiar contra a mulher, para a sistematização de dados, a serem unificados nacionalmente, e a avaliação periódica dos resultados das medidas adotadas;

116. O artigo 38 da mesma Lei determina que as informações relativas à violência doméstica e familiar deverão ser incluídas nos sistemas oficiais de justiça e segurança:

Art. 38. As estatísticas sobre a violência doméstica e familiar contra a mulher serão incluídas nas bases de dados dos órgãos oficiais do Sistema de Justiça e Segurança a fim de subsidiar o sistema nacional de dados e informações relativo às mulheres.

(...)

Parágrafo único. As Secretarias de Segurança Pública dos Estados e do Distrito Federal poderão remeter suas informações criminais para a base de dados do Ministério da Justiça.

117. Essa questão também foi tratada na Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, definindo-se como uma das prioridades a necessidade de produção de “Dados e informações adequadas e sistematizadas desagregadas por sexo, pesquisas nacionais sobre a extensão, formas, causas originárias e prevalência da violência contra a mulher, incluindo violência doméstica.”.

118. Por sua vez, a Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher, realizada em Pequim em 1995, recomenda no seu artigo 129: “Promover pesquisas, recolher dados e elaborar estatísticas, especialmente no que concerne à violência doméstica (...), assim como a eficácia das medidas aplicadas para preveni-la e reparar seus efeitos.”.

119. No Brasil, a magnitude da violência contra a mulher, também chamada “violência de gênero”, ainda não pode ser bem dimensionada, pois poucas pesquisas de base populacionais foram desenvolvidas no país e os estudos, em sua maioria, ocorrem de forma isolada nos Serviços de Saúde e na Secretaria de Segurança Pública, abordando a ocorrência do evento entre as usuárias dos serviços de atendimento e não permitindo a generalização de suas conclusões para as mulheres da população em geral. (OKABE & FONSECA, 2009, p.454-455).

120. A falta de dados na segurança pública com recorte de gênero, raça e etnia é fator que dificulta a elaboração de diagnósticos sobre a real situação vivida pelas mulheres no país, conforme apontado pela especialista Lia Zanota, professora da UnB, entrevistada pela equipe de auditoria. Segundo a professora, os dados existentes são meramente processualistas, ou seja, contam-se os tipos de crime registrados, não sendo especificado o perfil de cada uma das vítimas. Além disso, há grande resistência dos governos estaduais e municipais em uniformizar os dados coletados em todo o país. Cada ente produz, armazena e disponibiliza informações em padrões próprios. Os dados são obscuros, dificultando a realização de pesquisas nacionais.

121. O Observatório para Implementação da Lei Maria da Penha, em relatório publicado em novembro de 2010, evidenciou este problema nas Deams e nos Juizados de Violência Doméstica e Familiar. A pesquisa abordou, dentre outros assuntos, a existência de sistemas para armazenamento de dados, a forma como são alimentados e as estatísticas dos serviços prestados pelos órgãos.

122. O documento apontou “enormes deficiências nos sistemas de informação nas DEAMS e no uso destes dados para o aprimoramento da política pública de atendimento às mulheres” (OBSERVE, 2010, p.69). Segundo o Observatório, todas as Deams participantes da pesquisa mantêm informações sobre os registros de boletins de ocorrência, inquéritos policiais instaurados e termos circunstanciados lavrados, entre outras, pois compreendem as estatísticas básicas que devem ser periodicamente apresentadas para os órgãos estaduais de Segurança Pública e, eventualmente, para a Senasp. Todavia, “(...) a sistematização dessas informações limita-se ao total de procedimentos realizados, tornando-se



mais precária quando se avança para o conhecimento das características das vítimas envolvidas nas ocorrências.”. O relatório do Observatório chega, assim, às seguintes conclusões:

(...) o conhecimento sobre violência contra a mulher e Lei Maria da Penha que circula entre os policiais é mais baseado na ‘prática’ e nas crenças pessoais do que efetivamente em dados e estatísticas. (...) A inexistência de informações confiáveis e públicas a respeito dos números de registros policiais e inquéritos policiais em tramitação nas Delegacias da Mulher dificultam a formulação de indicadores sólidos a respeito do impacto da legislação no volume de denúncias realizadas pelas mulheres e, consequentemente, dificulta que se realize uma avaliação mais segura sobre a adequação das condições de funcionamento das DEAMS para o atendimento da demanda cotidiana que deve ser administrada pelas equipes policiais. O desenvolvimento de sistemas de dados integrados, padronizados e, com acesso público às estatísticas policiais, é condição para que um sistema de monitoramento da Lei Maria da Penha tenha sucesso e possa contribuir para sua implementação. (OBSERVE, 2010)

123. No âmbito do Judiciário, o TCU requereu, ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ), dados e informações estatísticas referentes aos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, como o número de: ações ajuizadas; desistência das ações; medidas protetivas de urgência solicitadas e deferidas; mulheres que renunciaram após a audiência de que trata o art. 16 da Lei Maria da Penha; e vítimas e agressores encaminhados para outros serviços da rede. O CNJ informou que os órgãos do Poder Judiciário dos Estados não dispõem, como regra, de banco de dados ou sistema de controle processual unificado. Não há padronização das informações, pois cada Tribunal de Justiça utiliza um sistema diferente. De fato, em parte dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar visitados durante a auditoria foi contatada a falta de registro dessas informações e, quando existentes, não se encontravam sistematizadas.

124. No tocante aos Juizados de Violência Doméstica e Familiar, a pesquisa realizada pelo Observatório constatou que:

(...) embora seja notório o aumento no número de mulheres que procuram as delegacias de polícia, e tenha também aumentado o volume de processos que são iniciados nos Juizados de Violência Doméstica e Familiar, pouco se sabe sobre seus encaminhamentos e seus desfechos. Também pouco se sabe sobre a quantidade de medidas protetivas que são solicitadas anualmente e, quantas recebem deferimento ou, ainda, como estão sendo aplicadas as medidas de assistência que beneficiam as mulheres para que tenham condições de sair da situação de vulnerabilidade em que muitas se encontram. Em resumo, a falta de informações sobre as respostas judiciais aos casos de violência doméstica e familiar que chegam ao Judiciário para decisão inviabiliza que se realizem avaliações sobre a efetividade da legislação para que as mulheres tenham acesso à justiça e possam exercer seus direitos. (OBSERVE, 2010)

125. Releva ainda mencionar que o inciso III do artigo 26 da Lei Maria da Penha previu a possibilidade da realização de cadastros, pelo Ministério Público, dos casos que chegam às promotorias de justiça e que servirão para compor as estatísticas da violência doméstica e familiar contra a mulher. Dos estados visitados pela auditoria, Pará e Mato Grosso do Sul apresentaram iniciativas mais estruturadas em relação ao atendimento a esse dispositivo.

126. A Promotoria de Justiça de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher em Belém/PA, desde 2008, tem realizado, semestralmente, o Demonstrativo de Informações Cadastrais. Para isso, está cadastrando os seguintes dados: a) número de feitos cadastrados em tramitação nas varas especializadas de Belém; b) número de processos/procedimentos instaurados; c) perfil do agressor e da vítima por faixa etária, por nível de escolaridade, pelo exercício e valor em salários mínimos de atividade remunerada; d) perfil da relação entre agressor e vítima (vínculo de afetividade/conjugualidade, tempo e estado de convivência, relação de parentesco, relato de agressão anterior); e) medidas protetivas requeridas, deferidas e indeferidas; f) tipos de medidas protetivas deferidas pelo juízo.

127. Já o Estado de Mato Grosso do Sul<sup>xiii</sup> foi incluído no projeto piloto de cadastramento dos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, a partir da padronização de uma base mínima de dados que foi discutida e validada pelo Conselho Nacional de Procuradores Gerais (CNPJG). A proposta do CNPJG é a de expandir o cadastro para todos os estados do país, de modo a ter um Cadastro Nacional de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher que possibilite traçar o panorama dessa violência a



partir dos casos em que o Ministério Público atua, além da criação de um banco de informações que viabilize a realização de estatísticas sobre os focos de violência no país, o perfil do agressor e da vítima, entre outras. Quando da visita da equipe de auditoria ao Ministério Público do Mato Grosso do Sul, foi informado que o sistema estava em fase de alimentação de dados pela equipe das promotorias.

128. Os núcleos de Fortaleza/CE, São Paulo/SP e Brasília/DF se limitaram a mencionar que realizam o cadastramento de alguns dados e enfatizaram a expectativa quanto ao uso do cadastro desenvolvido pelo CNPG.

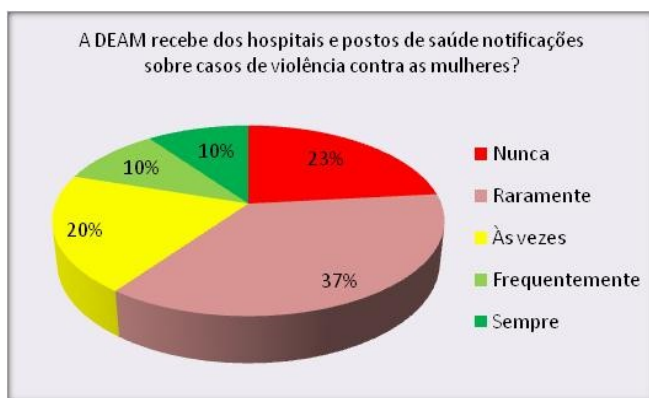
129. Segundo as gestoras da SPM, a falta de unificação das informações é realmente uma das fraquezas observadas quando se analisam as ações de prevenção e enfrentamento da violência contra as mulheres. Os dados deveriam ser colhidos utilizando um padrão e deveriam ser tratados e armazenados em uma mesma base de dados.

130. No Seminário de Órgãos Estaduais de Política para as Mulheres, realizado em Brasília no dia 11/7/2011, a falta de dados, informações e estatísticas sobre a violência contra as mulheres foi destacada como um problema comum vivido por vários estados brasileiros.

131. A equipe de auditoria pôde comprovar essa deficiência ao solicitar estatísticas básicas, por meio de ofícios de requisição aos órgãos estaduais de políticas para as mulheres, dos serviços prestados pelos centros de referência, casas abrigo, núcleos de atendimento e pela central de atendimento telefônico. As respostas enviadas pelos respectivos gestores não vieram ou vieram incompletas, o que evidencia a inexistência, a pouca confiabilidade e a falta de consolidação dos dados.

132. O Estado da Bahia mandou estatísticas de atendimento de apenas alguns Centros de Referência, apesar de a rede ser composta de dezoito Centros, duas Casas Abrigo, quatro Núcleos de Atendimento, entre outros serviços. O Estado de São Paulo também apresentou dados de atendimento incompletos, somente dos Cras e Creas, deixando de apresentar informações sobre os outros serviços existentes no estado, que possui 44 Centros de Referência, 23 Casas Abrigo, um Núcleo de Atendimento ao Agressor, entre outros. O mesmo ocorreu no Mato Grosso do Sul, que apresentou dados de apenas um Centro de Referência, apesar do estado possuir cinco Centros e duas casas abrigo.

Gráfico 7 – Regularidade no fluxo de informações entre Deam e unidades de saúde.



Fonte: Questionários aplicados a delegados de Deam.

133. O Distrito Federal e o Acre apresentaram estatísticas referentes aos acolhimentos e atendimentos dos serviços existentes, porém cada unidade da rede apresentou os dados em padrão próprio. Já os órgãos estaduais de políticas para as mulheres do Amapá, Ceará, Espírito Santo, Pará e Tocantins não apresentaram as estatísticas básicas de atendimento solicitadas pelo TCU.

134. Também não se verificou avanços em institucionalizar o envio de notificações, pela área de saúde, às delegacias especializadas, conforme mostrado no Gráfico 7. Pode estar havendo uma falta de reconhecimento da violência doméstica como problema de saúde pública, ocasionando com que as

unidades de saúde, frequentemente, deixem de notificar os casos às autoridades policiais, gerando sub-registros e tornando esses casos invisíveis para os gestores da política pública.

135. Foram identificadas duas boas práticas. No caso do Rio de Janeiro, o Instituto de Segurança Pública publica anualmente o Dossiê Mulher, no qual se encontram dados sistematizados a respeito da violência contra a mulher, registrados nas delegacias de polícia do estado. Segundo o Observe (2010, p.73), “O documento permite acompanhar os registros de violência contra a mulher com dados desagregados por sexo do agressor, idade, raça/cor e estado civil das vítimas, além de trazer análises comparativas segundo a natureza dos crimes.”. Já o município de Fortaleza/CE mantém, desde 2006, o Observatório da Violência contra a Mulher, que utiliza dados do Centro de Referência Francisca Clotilde para subsidiar ações (campanhas e outras estratégias preventivas) para combater a violência e produzir estatísticas para a comunidade e pesquisadores. O Observatório recolhe e armazena informações relativas às experiências vividas pelas mulheres atendidas. Essas informações também são repassadas para o Centro com o objetivo de produzir um feedback de suas atividades, que podem ser utilizadas para a melhoria dos serviços prestados.

136. A inexistência de definição sobre quais dados precisam ser levantados, aliada à falta de procedimentos padronizados para a coleta e análise dos mesmos são causas dos problemas anteriormente apontados. Sem a determinação de parâmetros mínimos, cada serviço da rede, quando tem a iniciativa de registrar as atividades realizadas, utiliza padrões próprios de coleta e armazenamento das informações. Ademais, há necessidade de sensibilizá-los para isso, pois se percebe que parcela desses gestores não reconhece essa atividade como importante e sim meramente burocrática.

137. Além da falta de estatísticas consolidadas referentes aos atendimentos prestados, o cadastro dos serviços que compõem a Rede de Atendimento às Mulheres, disponível no sítio eletrônico da SPM e que é utilizado pelo Ligue 180 para prestar informações às usuárias, apresentava-se desatualizado. A auditoria constatou inconsistências nas informações apresentadas pela SPM e pelos onze organismos estaduais de políticas para as mulheres diligenciados, relativas ao quantitativo e a localização de Casas Abrigo, Centros de Referência, Defensorias Públicas, Promotorias, Juizados e Varas Especializadas em Violência Doméstica e Familiar, conforme mostrado no **Apêndice F**. A maior discrepância encontrada foi com relação ao número de Casas Abrigo existentes no Estado de São Paulo, que informou possuir 23 instituições, enquanto a SPM divulgou a existência de quatorze. Outra inconsistência encontrada foi em relação ao número de Deams existentes no país. À mesma época, a Senasp informou ao Tribunal que eram 425 delegacias, enquanto a SPM informou que existiam 359.

138. Essa atualização cadastral mostra-se de suma importância, haja vista que, segundo informado pela SPM<sup>xxiv</sup>, 62% das informações repassadas pelo Ligue 180, em 2010, referem-se à categoria “Serviços” que, segundo a classificação adotada pela SPM, representa os encaminhamentos das vítimas de violência aos serviços que compõem a Rede de Atendimento às mulheres. No site da SPM, existe a orientação para que os gestores estaduais e municipais enviem, por e-mail, atualizações sobre os serviços prestados em suas localidades. O canal de comunicação é válido, porém essa sistemática deixa a atualização das informações a cargo exclusivamente do interesse dos entes federados. Há, portanto, que se aperfeiçoar a sistemática de atualização desse cadastro, de modo a mitigar o risco de repasse de informações incorretas aos usuários do Ligue 180 como, por exemplo, encaminhamento para serviços que foram fechados ou mudaram de endereço.

139. A SPM comentou<sup>xxv</sup> que está em desenvolvimento projeto voltado para a criação de um sistema unificado de informações violência doméstica e familiar no Brasil, encontrando-se em fase de estudos para avaliar os indicadores e a viabilidade executória do sistema, além de contratação de técnicos e consultores para a sua criação. A Secretaria estimou o período de um ano para o que o sistema possa estar funcionando em caráter experimental.

#### 4. Estrutura de atendimento nas delegacias especializadas

140. No Brasil, as Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (Deam) vêm sendo implantadas desde a década de 1980. Entre as metas previstas no I PNPM constava a ampliação do número de delegacias especializadas (Ipea, 2009). A Lei Maria da Penha, que veio logo em seguida, previu em seu artigo 8º, inciso IV, “a implementação de atendimento policial especializado para as

mulheres, em particular nas Delegacias de Atendimento à Mulher” (BRASIL, 2006). Já o Eixo I do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra a Mulher inclui como metas a ampliação das Deams, a formação de profissionais da área de segurança pública na temática de gênero e violência contra as mulheres e a criação de normas técnicas para o funcionamento desse serviço (BRASIL, 2010). Nota-se, portanto, a ampliação das atribuições e da importância do atendimento policial especializado no âmbito dessa política.

4.

141. A bibliografia sobre o tema aponta as delegacias, em especial as Deams, como a principal porta de entrada para a rede de atendimento. Pesquisa realizada em Belo Horizonte, pela Universidade de Campinas (PASINATO & SANTOS, 2009) demonstra que a maioria das mulheres pesquisadas aponta a preferência por uma atividade policial como resposta a uma possível agressão. Outra pesquisa, realizada pelo Ipea (2010), constatou que o serviço mais procurado ou lembrado por mulheres em situação de violência doméstica e familiar é a delegacia, talvez por ser o mais antigo e conhecido.

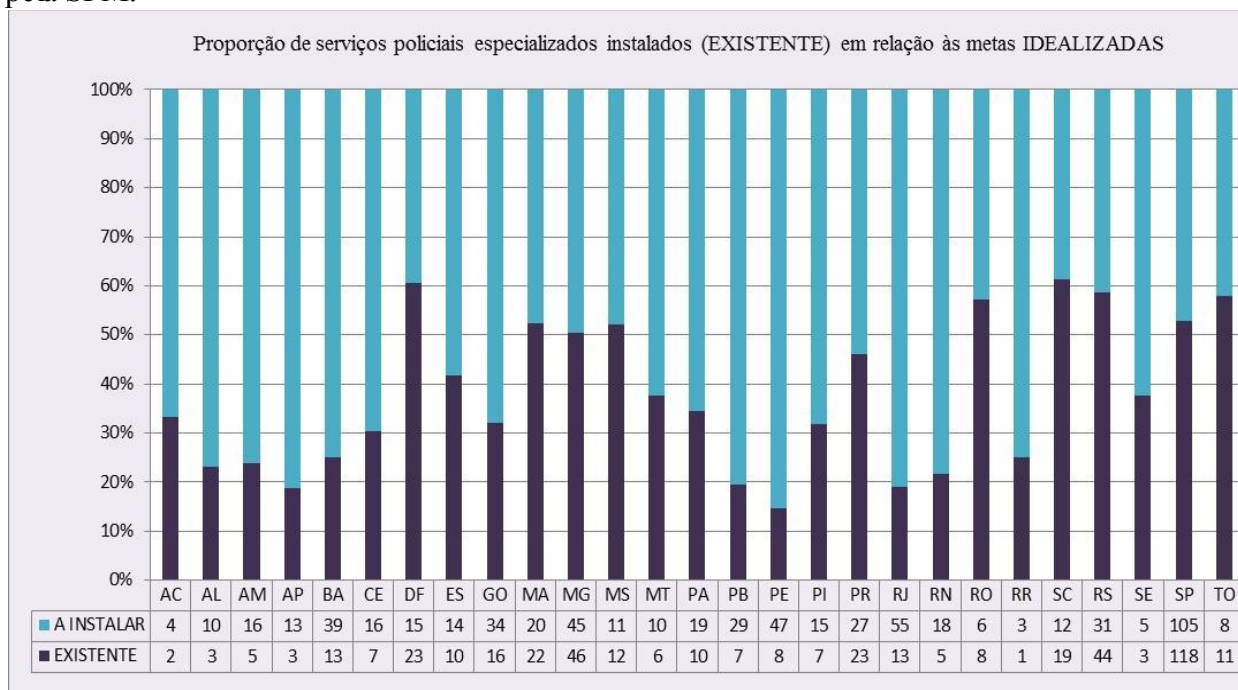
142. Verificou-se, a partir da auditoria, que essa importante porta de entrada na rede e de atendimento às mulheres pode dispor de um serviço mais bem qualificado e estruturado a partir da resolução de algumas fragilidades intrínsecas ao seu ambiente interno de atuação, conforme será exposto a seguir.

4.

#### 4.1. Menos de 10% dos municípios contavam com serviço policial especializado e, quando existente, com horário de funcionamento restrito

143. O lançamento da Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres induziu ao aumento do número de Deams e serviços policiais especializados no atendimento à mulher, passando de 248, em 2003, para 445, em 2011, segundo dados apresentados pela SPM<sup>xxvi</sup>. A quantidade de unidades instaladas representava 42% do idealizado pela SPM, que é de 1.072 unidades (Gráfico 8).

Gráfico 8 – Total de Deams existentes em setembro/2011 em comparação com a quantidade idealizada pela SPM.



Fonte: Ofício 1834/2011/SPM/PR, de 23/9/2011.

144. A maior parte das ocorrências de violência doméstica e familiar se dá nos finais de semana e à noite, segundo relatado por delegados e especialistas na área, em entrevistas concedidas à equipe de auditoria. A auditoria constatou que nesse período não há atendimento disponível em grande parte das delegacias especializadas.

145. A Norma Técnica de implantação das Deams<sup>xxvii</sup> recomenda que o atendimento das delegacias especializadas seja ofertado de forma ininterrupta, 24 horas todos os dias, inclusive aos finais de semana e feriados (BRASIL, 2006). Entretanto, a pesquisa realizada pelo TCU permitiu verificar que a imensa maioria das Deams que responderam ao questionário (93%) não funciona nos horários preconizados pela norma. Essas delegacias especializadas possuem um horário pré-definido de atendimento. Como exemplo podemos citar a Deam de Vitória da Conquista/BA, que informou que funciona de segunda à sexta-feira das 8h às 12h, com intervalo para o almoço, e das 13h30 às 18h. Nos finais de semana, à noite e no horário de almoço, as mulheres têm que recorrer a uma delegacia não especializada.

146. Apesar de a maior parte das práticas de violência acontecer em horários que muitas Deams não funcionam, a maioria das mulheres entrevistadas (65%) disse que procurou esse equipamento para registrar o boletim de ocorrência, enquanto 30% mencionou que procura a delegacia comum. Isso pode significar que as mulheres preferem recorrer ao atendimento da delegacia especializada para fazer a denúncia e registrar o boletim de ocorrência, mesmo tendo que aguardar até mais de um dia para isso, apesar de esta relação não ter sido investigada por esse trabalho.

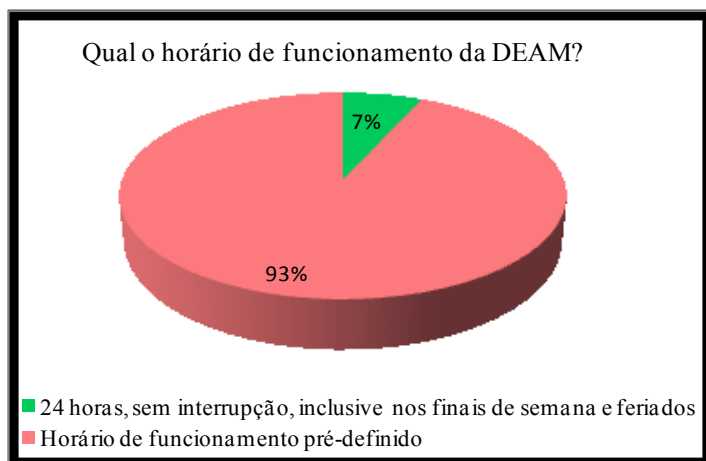
147. Estudo da Universidade de Campinas (PASINATO, 2009) corrobora essa percepção. Segundo os resultados apresentados, a Deam aparece como alternativa de busca de apoio a centros e instituições para mulheres em situação de violência para 80% das entrevistadas. A busca por um distrito policial comum é apontada como alternativa por apenas 31% das entrevistadas. Segundo a pesquisa, as respostas revelam que a Deam de Belo Horizonte possui alto grau de popularidade. Tendo em conta os resultados obtidos pela pesquisa do TCU, pode-se inferir que a popularidade das Deams não se restringe a Belo Horizonte. O não funcionamento ininterrupto dessas delegacias priva muitas mulheres de acesso ao serviço policial especializado exatamente no momento em que ela se encontra mais fragilizada, logo após o acometimento do ato da agressão.

#### 4.2. Delegacias com estrutura física precária, inadequada e fora do padrão estabelecido em norma técnica

148. A auditoria buscou avaliar a estrutura física das delegacias especializadas tendo por parâmetro os referenciais constantes na Norma Técnica de Padronização das Deams. Apesar de o intuito da norma ser o de tornar esse equipamento o mais uniforme possível em todo o território nacional, ela não tem força de lei. As Deams são subordinadas aos organismos de segurança pública dos governos estaduais, portanto, as mudanças necessárias para a adesão aos padrões propostos depende da vontade e da decisão de cada unidade da federação.

149. Conforme evidenciado no Gráfico 10, para alguns itens da estrutura física, a maior parte dos delegados que respondeu o questionário aplicado pelo TCU assinalou a classificação “não possui”, “inadequada” e “parcialmente adequada”. Como itens de pior avaliação aparecem: disponibilidade de “sala para espera das vítimas separada da dos agressores” (nenhum dos respondentes classificou como

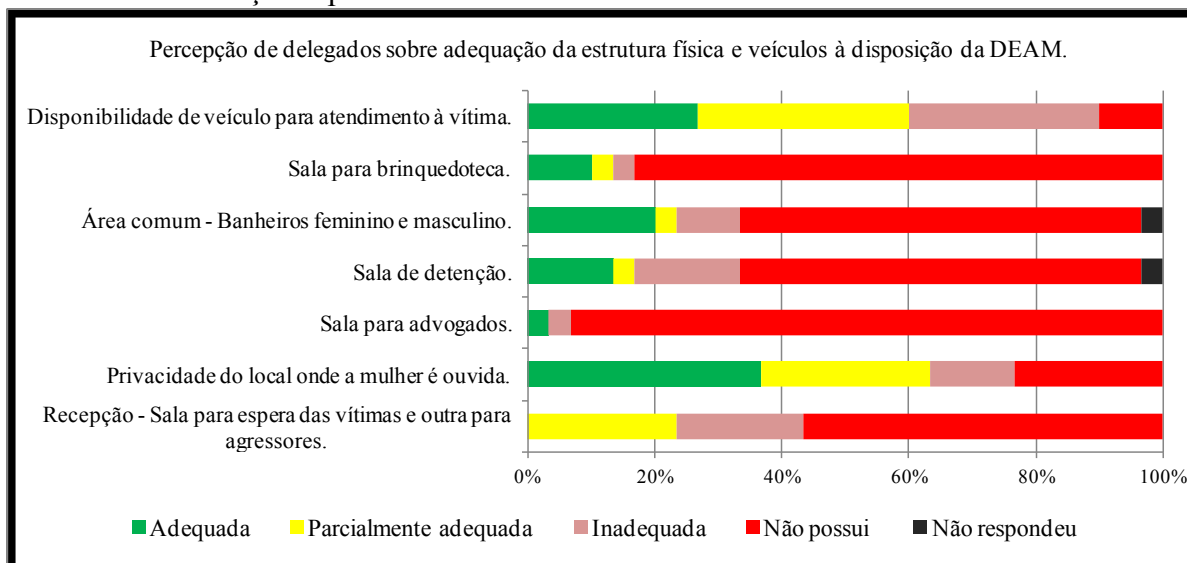
**Gráfico 9 – Horário de funcionamento da Deam.**



Fonte: Questionário aplicado a delegados de Deam, de agosto a outubro de 2011.

adequada); “sala de detenção” (63% das Deams não possuem); e “sala para brinquedoteca” (83% das Deams não possuem).

Gráfico 10 – Condições operacionais da Deam – estrutura física e veículos.



Fonte: Questionário aplicado a delegados de Deam, de agosto a outubro de 2011.

150. Um ponto recorrentemente destacado pelos entrevistados foi que a maior parte das Deams não consegue separar as vítimas de seus agressores em ambientes de espera distintos quando ambos comparecem à delegacia, ocasionando grande constrangimento para a mulher já vitimada e ameaçando a sua segurança.

151. A sala para brinquedoteca foi apontada pela maior parte dos delegados e especialistas entrevistados como um item da estrutura física muito importante para a qualidade do atendimento. Grande parte dos delegados relatou que as mulheres, em geral, vão às delegacias com seus filhos, muitas vezes pequenos e, enquanto recebem o atendimento, a grande maioria dessas delegacias não possui um ambiente adequado para receber essas crianças e acolhê-las durante o período de espera, o que seria importante para o atendimento mais humanizado, conforme preconiza a norma técnica de padronização das Deams.

152. Outra constatação é que grande parte das delegacias especializadas (80%) não dispõe de estrutura para realizar as prisões provisórias, pois não possui sala de detenção ou a sala é inadequada.

153. Chama atenção, também, o item “privacidade do local onde a mulher é ouvida”. Somente 37% dos delegados que responderam a pesquisa consideraram o espaço físico existente como adequado. O responsável pelo organismo estadual de política para as mulheres do Ceará, em entrevista, fez comentários sobre essa realidade. Segundo o entrevistado, as mulheres em seu estado são obrigadas a expor assuntos delicados relacionados à sua situação de violência em meio a várias pessoas que estão na delegacia, sem nenhuma privacidade, o que causa muito constrangimento e as inibe.

154. A pesquisa realizada com as mulheres em situação de violência que já utilizaram ou estão utilizando algum serviço da rede de atendimento confirma estes resultados. 44% das respondentes que já passaram pelo atendimento em delegacias afirmaram que outras pessoas conseguiam ouvir o que elas estavam dizendo para o agente durante o atendimento. Este é um percentual bastante alto quando consideramos que a violência doméstica e familiar contra a mulher é um tema delicado, cercado de preconceitos e inserido numa sociedade ainda de visão patriarcal. Expor a situação de violência pela qual estão passando já é um constrangimento. Se essa exposição tiver que ser feita sem privacidade, o constrangimento será ainda maior.

155. Alguns delegados entrevistados durante a auditoria chegaram a relatar que a falta de privacidade, além de produzir constrangimento, pode resultar na omissão de informações nos boletins de



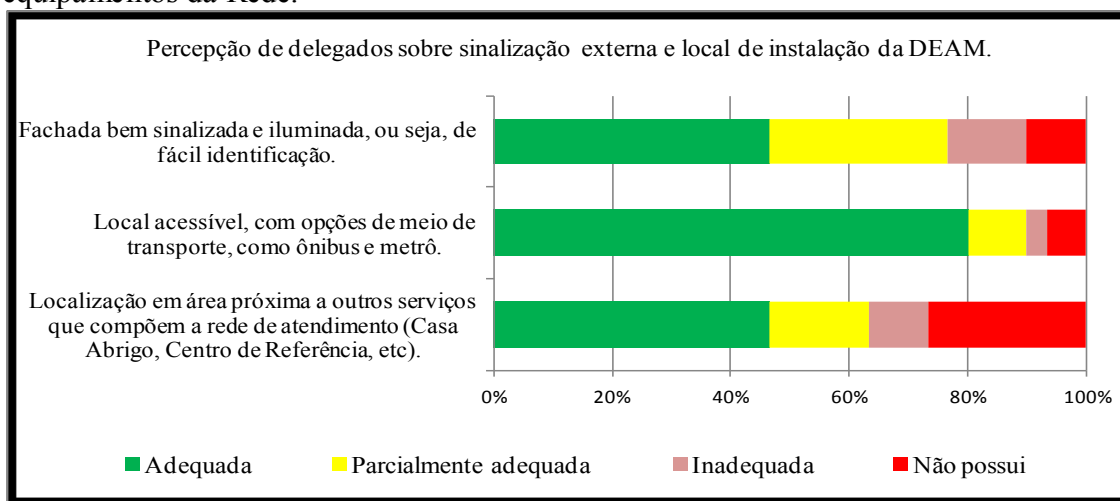
ocorrência, já que a mulher, devido à exposição indevida, tende a omitir mais informações do que se tivesse a privacidade adequada no momento do atendimento. Os boletins de ocorrência consequentemente são produzidos com menos detalhes, que poderiam ajudar na etapa de investigação, na qualificação da violência e na produção de provas.

156. O relatório do Observatório para Implementação da Lei Maria da Penha encontrou resultado semelhante em sua pesquisa. Segundo o documento produzido, em boa parte das Deams pesquisadas, a sala destinada ao registro de ocorrências não garante privacidade às mulheres durante o atendimento. Além disso, em 33% das delegacias as condições gerais de infraestrutura foram qualificadas como precárias ou inadequadas. O documento aponta para a falta de investimento na melhoria das instalações das delegacias, demonstrando “falta de valorização do profissional que presta serviço, além do desrespeito ao cidadão que procura o serviço” (OBSERVE, 2010).

157. A disponibilidade de veículos também apresentou resultados insatisfatórios. Apenas 27% dos delegados afirmaram que a disponibilidade de veículos é adequada para o atendimento à vítima, como, por exemplo, para o transporte da vítima para o Instituto Médico Legal, para a Casa Abrigo, para acompanhar a mulher na retirada de seus pertences do local da ocorrência, para entregar intimações e realizar investigações.

158. Sobre as Deams, a pesquisa do TCU também abordou a sinalização externa, a localização acessível e a proximidade com outros serviços da rede de atendimento, conforme mostrado no Gráfico 11. Estes itens foram melhor avaliados pelos delegados do que os relativos à infraestrutura interna do equipamento.

Gráfico 11 – Condições operacionais da Deam – localização, sinalização e proximidade com outros equipamentos da Rede.



Fonte: Questionário aplicado a delegados de Deam, de agosto a outubro de 2011.

159. A localização da Deam, acessível e com opções de meio de transporte, foi o item mais bem analisado. 80% dos delegados respondentes avaliaram este item como satisfatório. O item pior avaliado deste grupo foi a proximidade com outros serviços de atendimento que compõem a rede de atendimento. A distância entre os serviços da rede pode ser um dificultador ao atendimento integral e articulado à mulher, conforme preconiza a Lei Maria da Penha em seus artigos 8º, inciso I, e 9º Um exemplo é o caso de Olinda/PE, onde não existe Instituto Médico Legal. As mulheres atendidas na Deam daquela cidade têm que se deslocar para outra localidade para realizar o exame de corpo de delito.

160. O que se constata a partir das entrevistas com os delegados, e que também foi apontado no relatório do Observatório para Implementação da Lei Maria da Penha, é que as condições de funcionamento e a disponibilidade de equipamentos das delegacias dependem em parte da iniciativa do delegado de polícia ou de suas articulações institucionais, não sendo resultado de uma política pública de caráter permanente, como seria o ideal. As visitas de campo ilustraram muito bem essa realidade. A delegacia do Gama/DF (que não é especializada) é um exemplo. A delegada montou uma sala para

brinquedoteca com brinquedos e materiais doados ou comprados pelos próprios funcionários da delegacia, com recursos próprios.

161. Ao comentar as conclusões da auditoria<sup>xxviii</sup>, a Senasp informou que para ela exigir a ampliação do número de Deams e o cumprimento de horário ininterrupto faz-se necessária a pactuação dessas medidas com os estados, considerando que o investimento em recursos humanos e infraestrutura são de responsabilidade desses entes. O papel da Senasp é, nesse caso, apoiar o reaparelhamento das unidades policiais, aí incluídas as Deams, por meio de convênios anuais. A Secretaria entende que o reduzido efetivo de policiais existentes nos estados, assim com a existência de outros segmentos em situação de vulnerabilidade que reivindicam atendimento especializado (como, por exemplo, crianças e adolescentes, idosos, população LGBT<sup>xxix</sup> e negros) não há equipamentos e infraestrutura suficientes para um atendimento individualizado de acordo com as especificidades de cada segmento. Nesse sentido, a Senasp mencionou que procura estimular a criação de unidades especializadas de atendimento à mulher em situação de violência no âmbito das delegacias de polícia comuns.

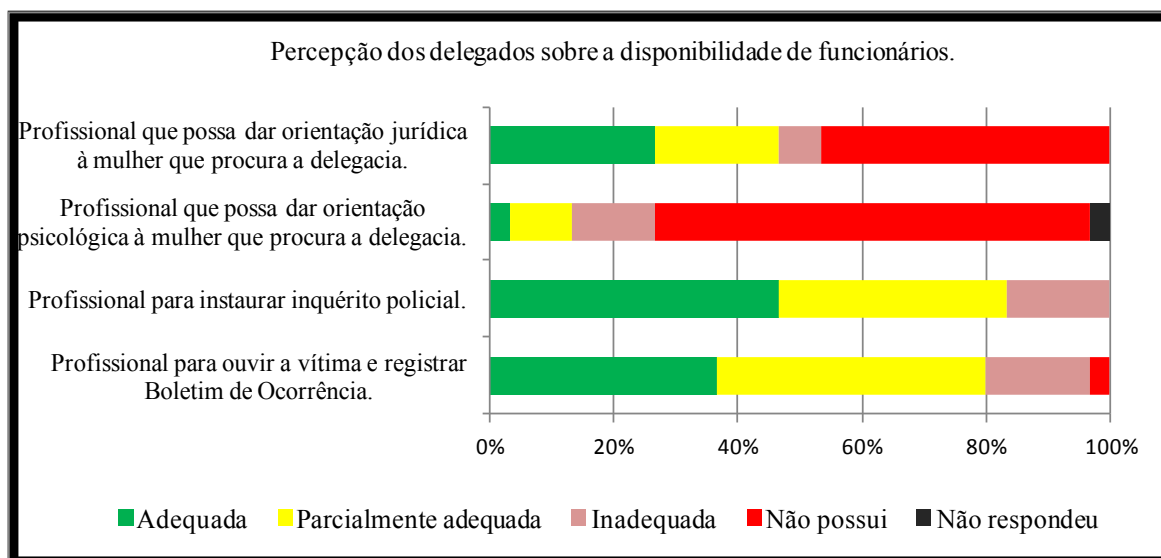
162. Além disso, a Senasp informou que instituiu sistemática de acompanhamento das condições das unidades policiais e apresentou cópia do questionário da Pesquisa do Perfil Organizacional das Unidades Policiais Especializadas no Atendimento à Mulher. Esse questionário contempla os seguintes blocos de perguntas: a) Funcionamento; b) Recursos Humanos e Valorização Profissional; c) Capacitação e Valorização Profissional; d) Recursos Materiais Convencionais; e) Estrutura Física; f) Articulação Institucional e Redes de Atendimento; g) Tratamento da Informação e Gestão do Conhecimento; h) Ações e Atribuições; i) Aplicação da Lei Maria da Penha. Conforme informado pela Secretaria, essa pesquisa foi realizada anualmente entre 2004 e 2009. O órgão informou que, devido ao baixo índice de retorno dos questionários aplicados em 2012, alterou a periodicidade de aplicação da pesquisa para bianual, a ser novamente implantada a partir de 2013.

#### **4.3. Carência de pessoal, ausência de protocolos de atendimento e profissionais com incompreensão ou visão distorcida sobre violência de gênero**

163. Em se tratando de recursos humanos, um dos problemas verificados, tanto pelas entrevistas, como pela pesquisa realizada com delegados, diz respeito à falta de pessoal nas delegacias. Em 18 das 25 instituições visitadas em dez estados e no Distrito Federal, entre delegacias comuns e Deams, a falta de pessoal foi apontada como um dos principais problemas enfrentados para atender de modo mais célere e qualificado às mulheres.

164. A pesquisa eletrônica realizada com delegados subdividiu a disponibilidade de funcionários em quatro grupos: a) profissionais para dar orientação jurídica à mulher; b) profissionais para dar orientação psicológica; c) profissionais para instaurar inquéritos policiais; e d) profissionais para ouvir a vítima e registrar o boletim de ocorrência. Analisando o Gráfico 12, nota-se que a maior falta percebida pelas instituições está em profissionais que possam dar orientações psicológicas às mulheres que procuram a Deam. Nas entrevistas de campo, a maior parte das delegadas (12 de 15) afirmou que a sua Deam não possui equipe multidisciplinar instalada e as três que responderem existir, afirmaram que a equipe não é suficiente para atender a demanda.

Gráfico 12 – Condições operacionais da Deam – disponibilidade de funcionários.



Fonte: Questionário aplicado a delegados de Deam, de agosto a outubro de 2011.

165. As entrevistas realizadas com representantes dos organismos estaduais de política para as mulheres sinalizou também a falta de pessoal como um dos principais problemas de atendimento às vítimas de violência doméstica e familiar pela atividade policial. Para sete dos dez organismos visitados, a falta de pessoal nas delegacias prejudica o atendimento policial em seu estado.

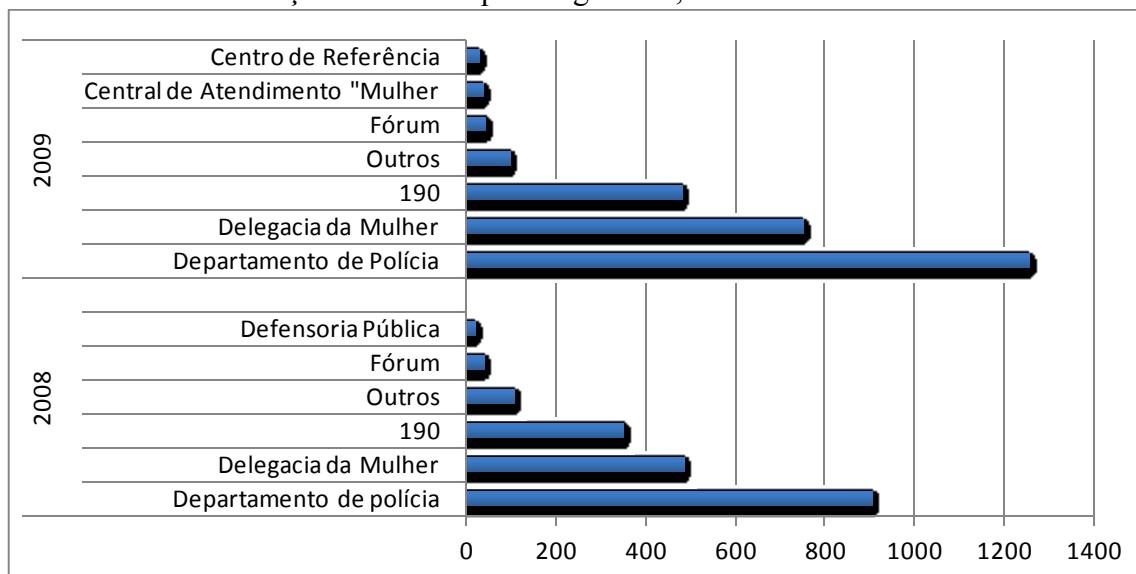
166. Os efeitos da falta de pessoal podem variar desde esperas longas para o atendimento (conforme mostrado no Gráfico 13) até o pouco tempo disponível para prestar o atendimento, que acaba sendo feito com pressa, sem disponibilizar o tempo necessário para acalmar e ouvir o relato da mulher, repassar as informações necessárias ao caso, encaminhar para outros serviços, esclarecer dúvidas e colher todos os detalhes para compor o boletim de ocorrência. A carência de pessoal também ocasiona atrasos nas investigações e conclusões dos inquéritos policiais e no envio do pedido de medidas protetivas. No questionário aplicado pelo TCU com mulheres que já passaram pelo atendimento em delegacias, 25% das respondentes assinalaram ter esperado mais de uma hora pelo atendimento.

167. Além das situações descritas anteriormente, a auditoria constatou oportunidade de melhoria na qualificação dos atendentes, em especial no sentido de melhor orientar as mulheres acerca dos seus direitos previstos na Lei Maria da Penha e de informar sobre outros serviços que podem ser procurados e onde se localizam.

168. Os gestores estaduais (6 de 10) também enfatizaram a cultura que permeia boa parte das delegacias comuns de recusa em registrar boletim de ocorrência nos casos de violência doméstica, relatando a pouca importância que os seus agentes dão a esse crime, o que mostra uma incompreensão dos profissionais dessas unidades sobre a violência de gênero. A imensa maioria dos delegados entrevistados não soube informar se os funcionários de suas delegacias receberam algum treinamento para acolher e orientar as mulheres em situação de violência doméstica.

169. A Central Ligue 180, além de oferecer orientações sobre a Lei Maria da Penha e a rede de atendimento, registra, também, reclamações. O histórico das reclamações de 2008 e 2009 (Gráfico 14) mostra que o atendimento policial foi o que gerou mais insatisfação.

Gráfico 14 – Reclamações recebidas pelo Ligue 180, nos anos de 2008 e 2009.

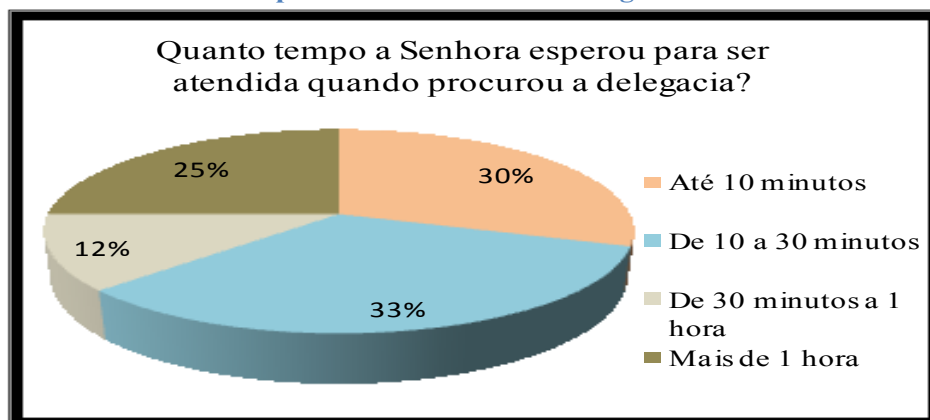


Fonte: Ofício 1834/2011/SPM/PR, de 23/09/2011.

170. Entrevistas com representantes de Organizações não Governamentais nos estados visitados pela auditoria apontam que grande parte das reclamações das mulheres, com as quais essas entidades tomam contato, é em relação ao atendimento prestado nas delegacias comuns e Deams. Das dez instituições visitadas, oito afirmaram tomar conhecimento de reclamações das mulheres e seis citaram os atendimento nas delegacias como grande alvo dessas reclamações.

171. Um dos problemas no atendimento das delegacias é a falta de escuta humanizada, citada por sete dos dez organismos estaduais de política para as mulheres visitados. Essa percepção também foi corroborada nas entrevistas feitas com representantes de ONGs (sete das dez visitadas). Algumas

Gráfico 13 – Tempo de atendimento na delegacia.



Fonte: Aplicação de questionário com mulheres vítimas de violência doméstica (Casa Abrigo, centros de referência, delegacias, núcleos de atendimento, juzados, etc), em agosto de 2011.

mencionaram o descaso com a violência doméstica, a recusa em registrar boletim de ocorrência, a falta de preparo dos policiais para abordar casos de violência doméstica, a falta de respeito com a mulher e o uso de termos pejorativos e piadas do tipo “apanhou porque mereceu”.

172. O Observatório para Implementação da Lei Maria da Penha identificou falhas semelhantes de atendimento. Segundo relatório publicado pela entidade, em todas as Deams pesquisadas, existia, à época, um balcão de recepção ou guichê que oferecia um primeiro atendimento às mulheres, contudo, identificou-se que os profissionais careciam de melhor para esse atendimento inicial. Em geral, esses balcões e guichês estavam instalados em locais de circulação ou em salas de espera, de forma que qualquer pessoa poderia ouvir o que estava sendo relatado pela vítima. Além disso, foi constatado por

esse trabalho que o registro da ocorrência também não seguia os padrões de atendimento recomendados por manuais de treinamento de policiais civis. Não havia oportunidade para a mulher obter informações sobre a legislação, sobre seus direitos ou para esclarecer dúvidas. O registro da ocorrência era feito de forma burocrática por meio do preenchimento de um formulário eletrônico, em guichês separados por divisórias mas sem privacidade (OBSERVE, 2010).

173. Os resultados da pesquisa do TCU com delegados de Deam indicaram também oportunidade de ampliar o alcance de capacitações específicas sobre a Lei Maria da Penha aos funcionários dessa instituição (Gráfico 15). Menos da metade (40%) das Deams que participaram da pesquisa conta com a maior parte do seu efetivo treinado nessa temática.

Gráfico 15 – Acesso de funcionários da Deam à capacitação sobre a Lei Maria da Penha.



Fonte: Questionário aplicado a delegados de Deam, de agosto a outubro de 2011.

174. A situação mais crítica quanto à falta de ações de sensibilização sobre a violência doméstica e a aplicação da Lei Maria da Penha foi evidenciada nas delegacias comuns, que ainda são portas de entrada para muitas mulheres procederem a denúncia contra o seu agressor, seja pela falta de delegacia especializada na localidade de residência da vítima ou porque a delegacia não oferece plantão 24 horas ou aos finais de semana. Chegando a uma delegacia comum os policiais acabam por não oferecer à mulher vítima de violência doméstica um tratamento diferenciado, pois seu caso acaba concorrendo com outros crimes considerados mais graves, como roubos, sequestros, homicídios.

175. Sem uma compreensão adequada da Lei Maria da Penha e dos direitos das mulheres, a violência cometida pelo companheiro ainda é encarada por muitos policiais como uma agressão de menor gravidade. Tais policiais chegam a pensar que é uma simples briga de casal e que logo se resolverá, ficando a mulher sem atendimento e nenhuma solução tomada.

176. A percepção sobre a necessidade de qualificar os agentes policiais na questão de gênero foi apontada por nove de dez representantes de organismos estaduais de política para as mulheres entrevistadas. Entrevistas com delegados de delegacias comuns e Deams trouxeram a mesma percepção. Das nove delegacias comuns visitadas, nenhuma tinha participado de cursos de capacitação relativos à violência contra a mulher nos últimos três anos. Das quinze Deams visitadas, oito informaram que seu contingente não participou de nenhum curso do tipo. Houve relatos quanto à impossibilidade de liberar agentes para os cursos presenciais, pela falta de efetivo. A participação, quando ocorre, acaba ficando restrita aos delegados.

177. O relatório do Observatório para Implementação da Lei Maria da Penha encontrou resultados semelhantes em sua pesquisa. O documento afirma que (...) boa parte da força policial das DEAMS nunca fez um curso de capacitação para conhecer o problema com o qual precisam lidar no dia-a-dia das delegacias. Sua ação é orientada pelo senso comum, que não reconhece a violência contra a mulher como violação de direitos humanos e muito menos reconhece as especificidades dessa violência e os obstáculos que são enfrentados pelas mulheres que decidem procurar ajuda contra a violência que sofrem (OBSERVE, 2010, p.60).

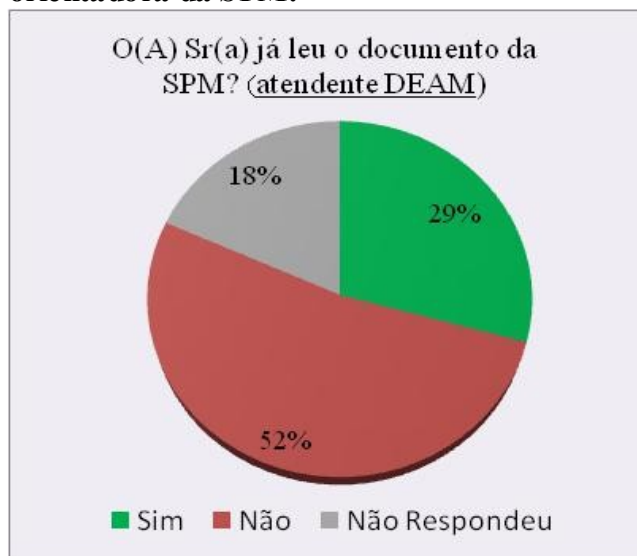


178. A falta de ações de qualificação acaba por também privar os atendentes da leitura de materiais importantes que servem de auxílio não só aos aspectos cognitivos sobre a Lei Maria da Penha e a questão de gênero, mas, sobretudo, a induzir mudanças comportamentais no exercício de seu trabalho cotidiano.

179. Em 2005, a SPM publicou o documento intitulado “Enfrentando à violência doméstica contra a mulher – orientações práticas para profissionais e voluntários(as)”, com o propósito de auxiliar profissionais envolvidos no atendimento às mulheres a lidar da melhor forma possível com as vítimas da violência doméstica. Os textos do documento trazem dados importantes relativos à violência doméstica, questionam algumas das ideias mais comuns relativas ao assunto, ajudam a identificar o tipo de violência e a detectar alguns sinais indicativos de violência, além de trazerem sugestões para aumentar a segurança das mulheres, técnicas de escuta e dicas para o atendimento.

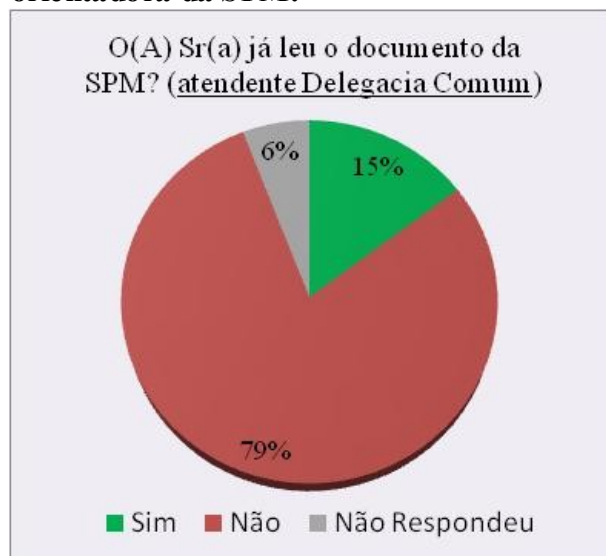
180. Questionados sobre a leitura desse documento, 29% dos atendentes de Deams que responderam ao questionário do TCU mencionaram ter lido a publicação (Gráfico 16). Nas delegacias comuns esse percentual foi bem menor, de 15% (Gráfico 17). Isso indica que os esforços da SPM de tornar o atendimento mais homogêneo e oferecer um manual para a atuação dos atendentes não está sendo bem aproveitado pelas delegacias, tanto pelas comuns quanto especializadas.

**Gráfico 16 – Percentual de atendentes das Deams que leram a publicação orientadora da SPM.**



Fonte: Questionário aplicado a atendentes de Deam, em agosto de 2011.

**Gráfico 17 – Percentual de atendentes da Delegacias comuns que leram a publicação orientadora da SPM.**

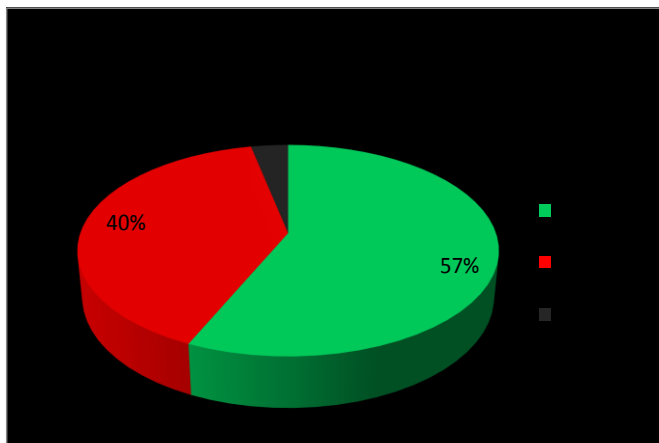


Fonte: Questionário aplicado a atendentes de delegacia comum, em agosto de 2011.

181. Muitas vezes, devido ao seu estado emocional, essas mulheres, além de pedirem a ajuda ou orientação, demandam um atendimento afável, onde a escuta do profissional não pode ser uma reação meramente passiva. Além da postura profissional, é importante também que esse agente tenha uma adequada compreensão sobre questões relacionadas à violência de gênero, aí incluídos os mitos e estereótipos da violência contra mulheres. É notório que os casos de violência doméstica são únicos e diferentes entre si, mas padrões mínimos de atendimento podem ser estabelecidos, assim como prováveis encaminhamentos e procedimentos a serem adotados para cada caso.

182. Contudo, as visitas realizadas durante a auditoria permitiram perceber que os atendimentos são, em geral, muito dependentes da experiência pessoal do funcionário. Não há uma uniformidade de procedimentos, de encaminhamentos. Segundo a pesquisa do TCU feita com delegados das Deams, 40%

**Gráfico 18 – Condições operacionais da Deam**  
– disponibilidade de protocolos de



Fonte: Aplicação de questionário com delegados de Deam, de agosto a outubro de 2011.

mencionaram não possuir um protocolo ou fluxo de atendimento às vítimas de violência doméstica e familiar formalizado que uniformize a atuação dos funcionários (Gráfico 18). Nas delegacias comuns a situação encontrada durante as visitas foi semelhante. A maioria dos delegados entrevistados (seis de nove) relatou que não existe orientação formal a respeito da atuação dos agentes ou outros funcionários que prestam o atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica. A necessidade de desenvolver esses protocolos de atendimento policial também foi ressaltada por cinco de dez representantes dos organismos estaduais de política para as mulheres entrevistados. Em Pernambuco, foi observada boa prática pelo órgão que cuida das Deams, que criou e divulgou protocolo de atendimento por meio de cartaz, cartilha e confecção de mousepad, sendo observado o uso desses materiais nas delegacias visitadas.

183. Ao comentar essa situação, a Senasp mencionouxxx que, em 2012, pretende criar, em parceria com a SPM, grupo de trabalho destinado a discutir temas como feminicídio, investigação policial, atendimento nas delegacias e criação de unidades policiais. De modo a solucionar essa deficiência apontada pela auditoria, a Senasp manifestou que irá incluir, entre as atribuições desse grupo, a elaboração de protocolo de atendimento humanizado a ser utilizado pelas unidades de segurança pública.

184. Além disso, as Deams ainda não têm visibilidade dentro da instituição policial (OBSERVE, 2010). Há uma percepção dentro do meio policial quanto à falta de valorização dos policiais que trabalham nessas delegacias. Nas visitas de campo, 11 de 15 delegadas de Deams entrevistadas afirmaram que não existe critério baseado no perfil para selecionar o profissional que atuará na instituição. Uma delegada afirmou que a alocação na Deam é vista como uma punição pelos policiais, outra disse que recebeu profissionais que estavam perto de se aposentar e os que tiveram problemas de adaptação em outros locais de lotação.

185. Nota-se que a maioria das Deams trabalha com um quadro de pessoal cujas aptidões para lidar com violência doméstica e familiar não foram analisadas. Essa percepção dentro do quadro da polícia ficou notória durante as entrevistas realizadas em campo pela equipe de auditoria, principalmente nas delegacias comuns. Alguns delegados afirmaram que a Lei Maria da Penha trouxe muita demanda para a delegacia e eles não dispõem de muito tempo para atender as mulheres. Um delegado inclusive afirmou que os agentes não podem ficar muito tempo escutando as vítimas de violência doméstica, pois atendem outros crimes “mais importantes, como homicídios”.

186. O que se observou ao longo dos anos, é que a qualidade da atenção não está relacionada diretamente ao sexo do policial. Com relação à ideia inicialmente presente no projeto das Deams do atendimento por pessoal exclusivamente feminino, “o que se sabe hoje é que o diferencial que se quer dar neste atendimento estará mais garantido se o policial for bem preparado para o desempenho de sua função, quer dizer, se tiver conhecimento das leis e dos direitos das mulheres” (PASINATO & SANTOS, 2009).

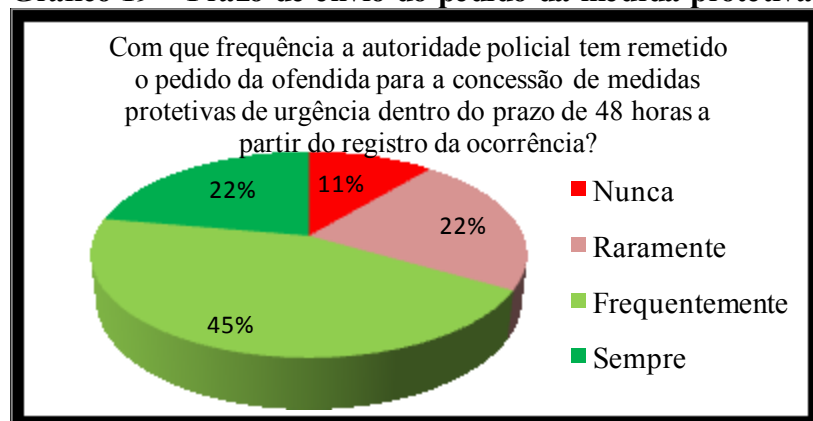
187. Assim, é importante que esse profissional reconheça o direito da mulher em procurar ajuda institucional e saiba das dificuldades que estas mulheres enfrentam para denunciar os maridos/companheiros. Além disso, a existência de normatizações e protocolos de atendimento também contribui para que todas as mulheres recebam atendimento adequado, independentemente das convicções e crenças pessoais de cada profissional. Por fim, não se pode minimizar o fato de que o “ethos” policial é construído com base em uma cultura de valorização da superioridade masculina, o que contribui também para modelar as práticas institucionais (PASINATO & SANTOS, 2009). Segundo as autoras, mesmo naqueles casos em que o efetivo policial é formado predominantemente por mulheres, sua formação dentro desta instituição não impede, muitas vezes, que elas acabem reproduzindo os mesmos valores e estereótipos de gênero de seus colegas homens. Isso reforça a necessidade de se investir em cursos de formação que preparem estes profissionais para um atendimento orientado para a especificidade da violência baseada no gênero que se pretende enfrentar.

188. Ao comentar as conclusões da auditoria<sup>xxx</sup>, a Senasp informou que, relativamente ao desenvolvimento de ações de formação e capacitação continuada, elaborou, em conjunto com a SPM, curso denominado “Atendimento à Mulher em Situação de Violência”, na modalidade à distância, com carga horária de 40 horas/aula, e teve com público alvo todos os profissionais de segurança pública, independentemente de atuarem nas Deams ou delegacias comuns.

#### 4.4. Dificuldade em cumprir prazo de envio das medidas protetivas e inquéritos policiais

189. Segundo a Lei Maria da Penha (art. 12, III), a autoridade policial tem o prazo de 48 horas para envio ao juiz de expediente com pedido para concessão das medidas protetivas de urgência. O resultado da pesquisa realizada com juizados e varas especializadas de violência doméstica apontou que 1/3 das Deams não consegue obedecer ao prazo estipulado, conforme mostrado no Gráfico 19.

**Gráfico 19 – Prazo de envio do pedido da medida protetiva pela autoridade policial.**



Fonte: Questionário aplicado a juízes, de agosto a outubro de 2011.

190. Este percentual é bastante significativo quando consideramos que as medidas protetivas de urgência são destinadas à proteção das mulheres que se encontram em uma situação de violência e que muitas correm riscos de novas agressões e até de morte, caso as medidas demorem.

191. Este quadro pode ser uma consequência da falta de pessoal percebida nas delegacias comuns e especializadas e da falta de capacitação e sensibilidade do pessoal envolvido no atendimento às mulheres, que pode desconhecer ou não considerar o envio das medidas protetivas como uma atividade de urgência.

192. A auditoria constatou também que o percentual de boletins de ocorrência levados a procedimentos de investigação (inquéritos policiais ou termos circunstanciados) é muito variado dependendo da instituição. O inquérito policial tem a finalidade de produção de provas da existência e

autoria de crime, para servir de fundamento à ação penal. Já o termo circunstanciado foi previsto pela Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais (Lei 9.099/1995) para os crimes de menor potencial ofensivo, que são as contravenções penais e os crimes a que a lei comine pena máxima não superior a 2 anos, cumulada ou não com multa.

193. As entrevistas realizadas com delegados de Deams, durante os trabalhos de campo, permitiram identificar alguns dos diversos entendimentos a respeito do tema. Uma delegada afirmou exigir, para a instauração da investigação, que as vítimas apresentem duas testemunhas e representem no prazo máximo de seis meses. Segundo esta delegada, somente 10% dos boletins de ocorrência viram inquéritos policiais em sua delegacia. Outras delegadas afirmaram que muitas vítimas querem apenas registrar o boletim de ocorrência e não representar contra os seus agressores. Houve também o contrário, delegada afirmando que a grande maioria das vítimas apresenta a representação e somente 10% não. Uma das entrevistadas afirmou que todos os boletins de ocorrência que se enquadram na Lei Maria da Penha viram procedimento investigativo em sua delegacia, seja inquérito policial ou termo circunstanciado. Outra informou que, para os casos que se enquadram na Lei Maria da Penha, a delegacia não utiliza o termo circunstanciado, somente o inquérito policial. Outras três delegadas mencionaram que para prosseguir com o processo investigatório depende sempre da representação da vítima.

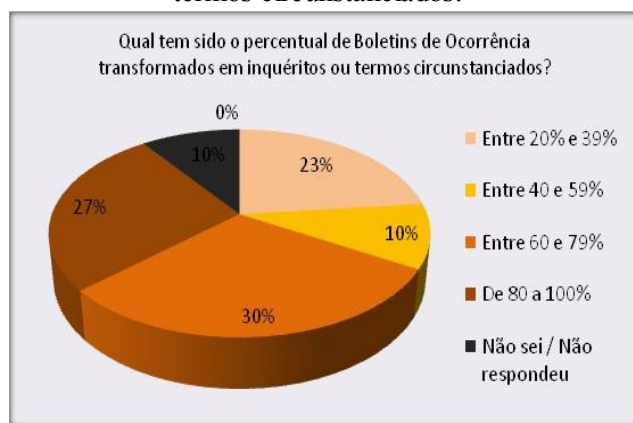
194. As entrevistas com delegados de delegacias comuns demonstrou a mesma realidade. Algumas delegacias afirmaram que somente registram o boletim de ocorrência e encaminham os casos de violência doméstica para a Deam, que decide se instaura ou não inquérito policial. Para as delegacias que se encarregam dos procedimentos investigatórios, há a mesma divergência de entendimentos.

195. Outra constatação durante as entrevistas com delegadas das Deams, conforme mostrado no Gráfico 20, foram as dificuldades que as delegacias enfrentam para concluir os inquéritos policiais. Várias razões foram apresentadas, entre as mais citadas estão: acúmulo de trabalho; falta de pessoal; não apresentação de testemunhas; desistência das vítimas; dificuldade em localizar o agressor; dificuldades em obter provas; e as vítimas não comparecem no IML para fazer os exames necessários. Nota-se que algumas das dificuldades enfrentadas na conclusão dos inquéritos policiais são inerentes à natureza dos crimes, como, por exemplo, a dificuldade em se obter testemunhas e provas, já que a maior parte desses crimes ocorre em casa, sem a presença de outras pessoas que possam ser testemunhas oculares desses crimes, e muitos não deixam marcas visíveis na vítima, nem outros meios materiais de prova, como a violência psicológica e a moral. Outras dificuldades enfrentadas dizem respeito à estruturação física das delegacias e ao quadro de pessoal disponível.

## 5. A atuação dos juizados de violência doméstica e familiar contra a mulher

196. A Lei 11.340/2006 (art. 14) possibilitou a criação de Juizados de Violência Doméstica e

Gráfico 20 – Percentual de Boletins de Ocorrência transformados em inquéritos ou termos circunstanciados.



Fonte: Aplicação de questionário com delegados de Deam, de agosto a outubro de 2011.

Familiar contra a Mulher (JVDFM)xxxii para o processo, julgamento e execução das causas decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a mulher.

197. Por conseguinte, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) prolatou a Recomendação nº 9, de 8/3/2007, recomendando aos Tribunais de Justiça a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a mulher. Sentindo a necessidade de se coordenar a elaboração e execução dessas iniciativas pelo Poder Judiciário estadual, o CNJ determinou, por meio da Resolução nº 128, de 17/3/2011, a criação, no prazo de 180 dias, de Coordenadorias Estaduais das Mulheres em Situação de Violência Doméstica e Familiarxxxiii no âmbito dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal.

198. Com o intuito de padronizar o funcionamento desses juizados, o CNJ elaborou, em 2010, o Manual de Rotinas e Estruturação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, servindo de orientação, sem qualquer imposição, para magistrados e servidores que atuam tanto na unidade especializada como em vara de competência comum que acumula a faculdade de processar e julgar os feitos relacionados à Lei Maria da Penha. A estrutura de recursos humanos apresentada no Manual leva em conta a quantidade de processos que tramitam em cada unidade jurisdicional especializadaxxxiv.

199. Além disso, o art. 29 da Lei Maria da Penha dispõe que os JVDFM que vierem a ser criados poderão contar com uma equipe de atendimento multidisciplinar, a ser integrada por profissionais especializados nas áreas psicossocial, jurídica e de saúdexxxv. Por conseguinte, o CNJ, mediante a Recomendação nº 09/2007, recomendou aos Tribunais de Justiça a implementação de equipes multidisciplinares quando da criação e estruturação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar. Na mesma linha de entendimento, os juízes que atuam na área, ao se reunirem anualmente no Fonavid, elaboraram quatro enunciados que recomendam a constituição de equipes multidisciplinaresxxxvi.

200. À luz desses dispositivos, o presente capítulo discorre sobre as principais deficiências encontradas na estruturação e na disponibilidade de pessoal desse importante equipamento e que limitam uma atuação mais efetiva dos juízes e de sua equipe de apoio no atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica e na apreciação processual dos casos.

## 5.

### 5.1. **A quase totalidade dos estados conta com pelo menos um Juizado de Violência Doméstica e Familiar instalado, em que pese o atendimento concentrado na capital e o fato do atendimento civil e penal a muitas mulheres ainda não ser unificado**

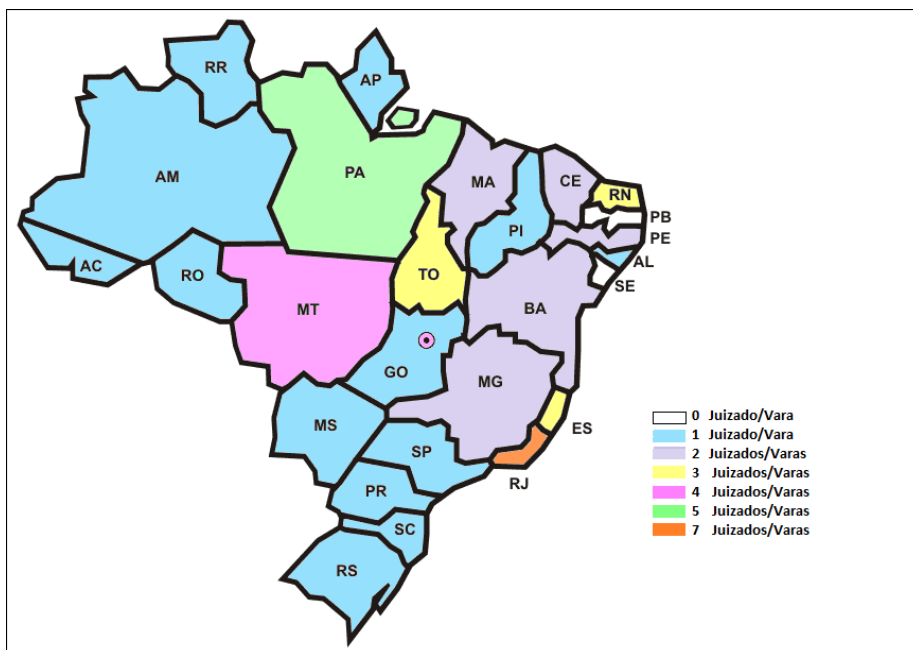
201. A auditoria constatou que a grande maioria dos juizados especializados criados encontra-se nas capitais dos estados. Além disso, a maior parte das capitais só contava com um juizado de violência doméstica e familiar, o que tem se mostrado insuficiente frente ao passivo de processos por julgar. Nas comarcas do interior e em algumas capitais, a aplicação da Lei Maria da Penha tem sido realizada pelas varas criminais adaptadas e pelos Juizados Especiais Criminais, que não dispõem de estrutura adequada para atuar nessa área. Isso demonstra que a grande maioria das mulheres em situação de violência doméstica e familiar ainda não é atendida no mesmo juizado ou vara civilmente e penalmente, como preconiza a legislação.

202. A Lei Maria da Penha dispõe, em seu art. 14, sobre a possibilidade de criação de JVDFM com competência cível e criminal. A lei não impõe a criação desses juizados, mas sugere a sua criação com essa competência híbrida. Enquanto esses juizados não forem estruturados, a lei estabelece, em seu art. 33, caput, que as varas criminais acumularão as competências cível e criminal para conhecer e julgar as causas decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a mulher.

203. Levantamento realizado pela Comissão de Acesso à Justiça e Cidadania, intitulado “Efetividade da Lei 11.340/2006” e cujos resultados constam do Relatório de Projetos e Atividades – agosto/2009 a julho/2011 (BRASIL, 2011), apurou, à época, a existência de 52 juizados especializados no Brasil (Gráfico 21).

Gráfico 21 – Número de Juizados por unidade federativa, até julho de 2011.





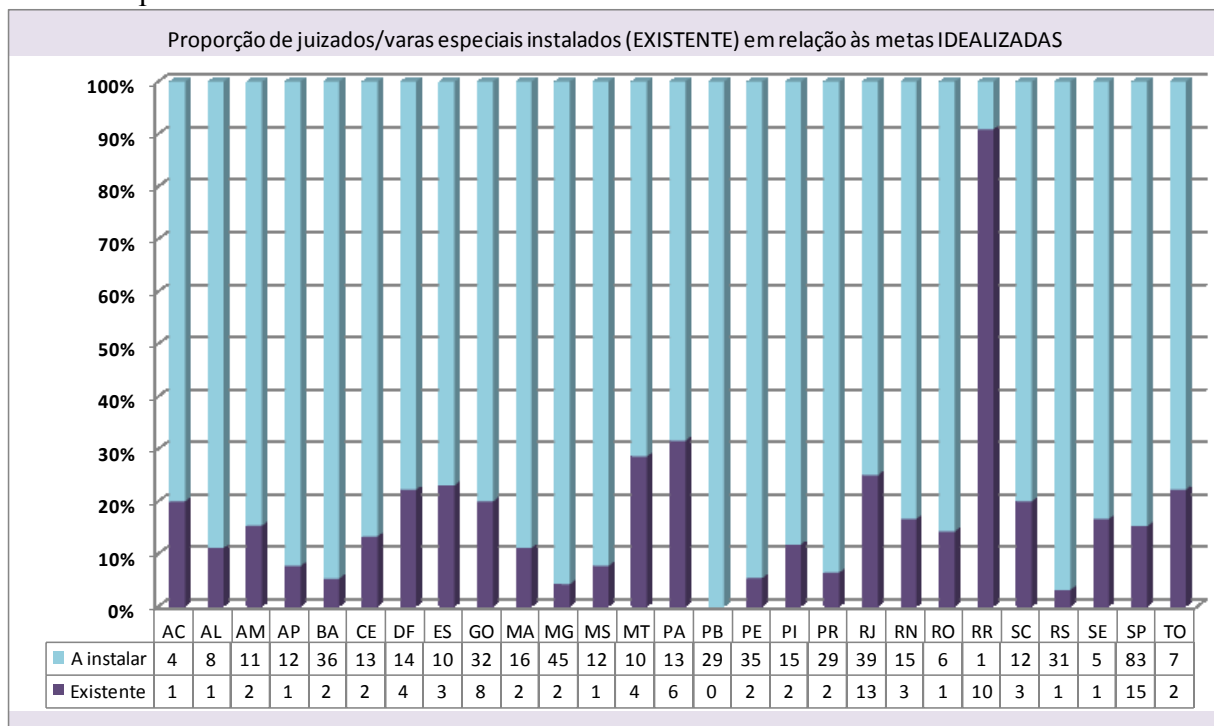
Fonte: Conselho Nacional de Justiça.

204. No que diz respeito aos estados cujos tribunais que ainda não contavam com pelo menos uma unidade especializada, o relatório da Comissão de Acesso à Justiça e Cidadania aponta que: a) no caso da Paraíba, em 1/3/2011, foi aprovada a nova Lei de Organização Judiciária do estado, na qual estão previstos dois Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (na capital João Pessoa e na Comarca de Campina Grande); b) no tocante ao Estado de Sergipe, estava em funcionamento a 11ª Vara Criminal da Comarca de Aracaju, denominada Vara de Grupos Vulneráveis – Lei Maria da Penha xxxvii, com atuação sob feitos que, além da violência contra a mulher, envolvem crianças e adolescentes, bem como idosos vítimas de crime.

205. Outra constatação trata da pouca interiorização dos juizados especializados, corroborada mediante entrevistas realizadas com magistrados e diligências aos organismos estaduais responsáveis pela questão da violência doméstica e familiar contra a mulher: Mato Grosso do Sul contava com apenas um Juizado de Violência Doméstica e Familiar, localizado na capital Campo Grande; no Ceará havia dois juizados especializados, em Fortaleza (capital) e em Juazeiro; em Pernambuco, os dois juizados especializados localizavam-se na capital Recife; na Bahia há juizados especializados em Salvador (capital) e Feira de Santana, sendo que em Vitória da Conquista havia autorização para a criação de uma vara especializada; no Pará, três dos cinco juizados localizavam-se na capital Belém. Situação crítica também foi evidenciada no Estado de São Paulo, onde só havia um Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher funcionando na capital, o que foi apontado pela magistrada entrevistada como sendo bastante desproporcional, tanto para o estado como para o município, dada as dimensões territoriais e o tamanho de sua população.

206. Por seu turno, a SPMxxxviii, além de ratificar a quantidade de 52 juizados em funcionamento no país, também informou sobre a existência de outras 42 varas adaptadas, totalizando, assim, 94 instâncias de atendimento especializado às mulheres instaladas até setembro de 2011. No expediente encaminhado ao Tribunal, a SPM informou que elaborou um Plano de expansão, em caráter experimental, para a Rede de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência, inclusive dos juizados/varas, considerando a densidade populacional, os índices de violência e a proximidade com áreas metropolitanas. Como mostrado no Gráfico 22, verifica-se que a rede ainda se encontrava muito aquém das metas de expansão sugeridas. Os 94 juizados especializados e varas adaptadas existentes àquela época representavam 15% da projeção de expansão feita pela SPM, o que demandava, do poder público, a necessidade de se ampliar investimentos na criação de mais 543 juizados/varas, de modo a totalizar os 637 previstos para todo o território nacional.

Gráfico 22 – Total de juizados/varas existentes em setembro/2011 em comparação com a quantidade idealizada pela SPM.



Fonte: Ofício 1834/2011/SPM/PR, de 23/9/2011.

207. O gráfico mostra, em termos percentuais, o quanto que o judiciário de cada estado atingiu com a criação de juizados especializados e varas adaptadas em relação ao total que deveria atingir. Diferentemente das demais Unidades da Federação, nota-se que a criação de juizados especializados e varas adaptadas em Roraima, atingiu o percentual de quase 90% do total previsto para o estado, estando em segundo lugar o estado do Pará, que atingiu 30%. Os estados da Bahia, Minas Gerais, Pernambuco e Rio Grande do Sul não ultrapassaram os 5%.

208. O Ministério da Justiça, por meio da Secretaria de Reforma do Judiciário, vem, nos últimos anos, procurando impulsionar a criação e apoiar o funcionamento dos JPDF e, para isso, tem firmado convênios com os Tribunais de Justiça estaduais, por meio do Pronasci<sup>xxxix</sup>.

209. No entendimento do Observatório para Implementação da Lei Maria da Penha, a proposta de um Juizado de Violência Doméstica e Familiar com competência ampliada teria como objetivo final proporcionar às mulheres que vivem em situação de violência doméstica e familiar o acesso a respostas mais céleres e integrais por parte da justiça. Acrescenta que:

(...) com esta medida, o legislador procurou reduzir os obstáculos que as mulheres enfrentam no acesso à justiça, unificando no mesmo espaço físico (juizado) e temporal (a audiência) o acesso às medidas de proteção, de assistência e a garantia de seus direitos e de seus filhos. (OBSERVE, 2010)

210. Além disso, observa que esta medida também contribui para a abordagem integral necessária ao enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher. Ao estabelecer a conexão entre os litígios, o Observatório assinala que a legislação visa permitir que o mesmo juiz que julga os pedidos de medidas protetivas também aprecie os respectivos pedidos de separação conjugal, guarda de filhos, ações de alimentos e medidas de proteção do patrimônio da mulher-vítima, de forma a propiciar uma compreensão ampliada sobre o complexo cenário da violência que é praticada contra as mulheres no contexto das relações domésticas e familiares (OBSERVE, 2010).

211. Contudo, observa-se que a Lei Maria da Penha só dispõe sobre questões cíveis no capítulo das medidas protetivas de urgência, especialmente nos arts. 22, 23 e 24. Durante a auditoria, verificou-se que não há consenso sobre esta nova atribuição legal pelos membros do Judiciário e que a maioria dos Juizados visitados só acumula a competência civil de que trata a Lei Maria da Penha com relação às

medidas protetivas de urgência. A esse respeito, no Manual de Rotinas e Estruturação de JVDfM, no que tange à função cível, só constam procedimentos em relação às medidas protetivas.

212. A matéria foi, inclusive, abordada no I Encontro do Fórum Nacional de Juízes de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (Fonavid), ocorrido em novembro de 2009, e criado o Enunciado nº 3, estabelecendo que “A competência cível dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher é restrita às medidas protetivas de urgência previstas na Lei Maria da Penha, devendo as ações relativas a direito de família serem processadas e julgadas pelas Varas de Família”.

213. Em entrevista com a então presidente do Fonavidxl, perguntou-se por que as varas criminais designadas para tratar da violência doméstica e familiar contra a mulher não acumulam as competência civil e criminal enquanto não forem criados os juizados especializados, conforme determina a Lei Maria da Penha. Ao responder, aduziu que a maioria dos magistrados entende que a competência civil de que trata a lei diz respeito somente à medida protetiva. Avalia que tem que ser feito um estudo mais aprofundado sobre a matéria. Segundo a magistrada, se for entendido que “cabe tudo”, isso fatalmente irá esvaziar as varas de família. Assinalou que a única lei que criou as duas competências, civil e criminal, para uma vara ou juizado foi a Lei Maria da Penha, contudo, entende que a essência da lei é criminal.

214. No relatório do Observatório consta que o Instituto Brasileiro de Direito da Família (IBDFAM) também tem se posicionado neste sentido, considerando que os Juizados da Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher devem ser competentes para conceder medidas de caráter cível e de família apenas como medida protetiva (por exemplo: as ações de alimentos provisórios, guarda provisória etc.), devendo a ação principal ser julgada pelo juízo competente, que pode ser tanto uma vara de família como uma vara cível não especializada, dependendo do Código de Organização Judiciária de cada estado. O argumento de ambas manifestações deve-se ao caráter especializado das matérias de família, especialmente por envolver também os filhos do casal e seus direitos (OBSERVE, 2010, p. 89).

215. Durante a auditoria, foi formulada questão aos juízes, por meio de entrevistas e pesquisa eletrônica, quanto à acumulação pelo juizado/vara das competências civil e criminal. Dos vinte entrevistados, 16 disseram que acumulam essa competência e quatro responderam que não a acumulam. Como a grande maioria dos juízes tem o entendimento de que a competência civil é relativa apenas às medidas protetivas de urgência, é possível que os que responderam que “acumulam”, podem ter considerado apenas esse aspecto. Por outro lado, os que responderam que não acumulam, podem ter considerado que a pergunta também diz respeito às outras questões cíveis que a Lei Maria da Penha pode abarcar.

216. Por exemplo, o juiz do juizado de Recife/PE, que respondeu que “sim”, aduziu que a competência civil é para expedir as medidas protetivas. O juiz do juizado de Serra/ES, que também respondeu “sim”, esclareceu que a competência civil é para fixação de alimentos (cautelares e provisórios).

217. Já o juizado de Belém/PA que respondeu que “não”, alegou que o Plenário do Tribunal de Justiça do Pará tem decidido reiteradamente que a competência para análise e julgamento de ações e conhecimento cíveis (divórcio, reconhecimento de união estável, alimentos, guarda de filhos e outras ações do direito de família) é da vara da família. Observou que essa é a orientação dos demais tribunais do país e do Fonavid. Esclareceu que aquele juízo de Belém/PA entende que é competência civil da Vara especializada somente as medidas protetivas de urgência.

218. O juiz do juizado de Vitória da Conquista/BA, que não respondeu nem que “sim” nem que “não” à questão da acumulação das competências, ressaltou que só realiza audiência em relação aos fatos criminais.

219. Questionados, em entrevista, sobre quantas varas criminais do estado acumulam a competência civil e criminal, nenhum juiz soube informar exatamente o número xli. A não acumulação da função cível pelos JVDfMs e varas adaptadas decorre da falta de alteração, por meio de lei, da organização judiciária estadual e do entendimento da maioria dos juízes de que as varas criminais só devem acumular a competência civil quanto às medidas protetivas, por entenderem que as varas de família seriam esvaziadas.

220. Na opinião do gestor da Secretaria Extraordinária de Políticas Públicas da Mulher do Estado do Espírito Santo, a não abrangência da competência civil que as varas criminais e juizados especializados poderiam acumular é um obstáculo na aplicação da Lei Maria da Penha. Isso porque os juízes não concedem diretamente a pensão alimentícia, encaminham a mulher para a vara civil, o que dificulta a resolução dos problemas em termos de tempo e facilidades para a mulher em situação de violência.

221. Em entrevista concedida à equipe de auditoria, a Presidente do Fonavid ressaltou que priorizar a estrutura dos juizados especializados depende da realidade de cada tribunal e das prioridades de gestão dos seus presidentes. Comentou que a criação de uma vara depende inicialmente de lei, e às vezes não há vagas para se nomear juízes, oficiais de justiça e demais servidores. Além disso, há outras prioridades concorrentes, a exemplo das crianças e dos adolescentes, tráfico de drogas e homicídios. Consoante a magistrada, é preciso estar sensível à causa, não só os juízes, mas também os presidentes dos Tribunais de Justiça.

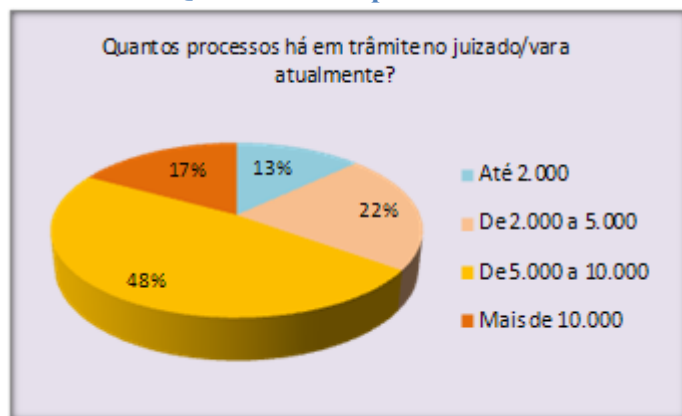
222. Com efeito, a matéria do art. 33 da Lei 11.340/2006 necessita de discussão mais aprofundada para uma aplicação mais uniforme em âmbito nacional.

## 5.2. Quantidade excessiva de processos e lotação insuficiente de juízes e servidores

223. As informações levantadas pela pesquisa eletrônica e nas entrevistas in loco em 23 juizados especializados ou adaptados evidenciaram a sobrecarga de análise processual com que se deparam os juízes da maioria dessas unidades. Ademais, foi observada falta de equipe multidisciplinar em alguns juizados e varas, bem como, quando existente, sua composição ocorre de forma precária – com poucos profissionais, com profissionais não concursados ou profissionais com atuação não exclusiva junto ao JVDPM.

224. Ao serem questionados sobre as dificuldades enfrentadas para cumprir o que dispõe a Lei Maria da Penha e as Resoluções do CNJ, os titulares dos juizados/varas fizeram as seguintes colocações: a) o juizado de Serra/ES apontou como dificuldade as instalações físicas, que estava prestes a ser resolvida, e a carência de pessoal; b) o juizado em Belém/PA indicou a necessidade de aumento do número de servidores capacitados e da criação de mais varas especializadas devido ao crescente número de demanda de violência doméstica; c) em Feira de Santana/BA, foi apontado como dificuldade o cumprimento regular de prazos, em especial pelo ínfimo número de servidores lotados na vara (1 diretor e 2 oficiais), e o enfrentamento da parte civil, a exemplo das questões de família; d) o JVDPM de Fortaleza respondeu que a carência do quadro de servidores e de funcionários é a maior dificuldade encontrada para cumprir o que dispõe o manual; e) o juizado de Recife ressaltou que há dificuldades regionais para aplicar o manual, assim aplica-se o que cabe; f) em São Paulo foi apontada a insuficiência de juízes, oficiais de justiça e servidores de apoio.

**Gráfico 23 – Quantidade de processos em trâmite nos JVDPM.**



Fonte: Aplicação de questionário e entrevista com juízes, no período de agosto a outubro de 2011.

225. Observou-se, por meio de questionário e entrevista com juízes, que praticamente metade (48%) dos juizados pesquisados apresentavam uma quantidade média de 5.000 a 10.000 processos

(Gráfico 23). Nesse caso, tais juizados deveriam contar com dois juízes, de acordo com o Manual, o que, na maioria dos casos, não acontece. Por outro lado, 17% dos juizados têm mais de 10.000 processos em sua carga. Nesse caso, o Manual recomenda que o Tribunal de Justiça do respectivo estado proceda a análise para criação de novos juizados na mesma comarca.

226. Em entrevista, uma juíza de Recife/PE ressaltou que a quantidade de processos já saturou o funcionamento do juizado, pois recebe entre 250 a 300 processos por mês, enquanto uma vara criminal comum recebe de 25 a 30 processos. A juíza do JVDPM de Curitiba/PR afirmou, em entrevista, a preocupação com o acúmulo de processos (tramitam cerca de 18.000 processos no juizado), mas, à época, conseguia contar com o apoio de um juiz auxiliar.

227. Foi realizada análise sobre a disponibilidade de pessoal em sete juizados/varas, a partir de dados encaminhados por essas unidades ao TCU, a qual confronta a quantidade disponível com a recomendada no Manual, levando em conta o número de processos que tramita na unidade. Categorizou-se como “Sim” a situação em que a disponibilidade é igual ou maior que o recomendado e como “Não” quando é deficitária, cujos resultados são mostrados na Tabela 3.

Tabela 2 – Disponibilidade de servidores em relação ao quantitativo recomendado pelo CNJ, com base no número de processos em tramitação, em sete juizados/varas especializados em violência contra a mulher.

Profissional	AC	AP	ES	PA-1 <sup>a</sup> Vara	PA-2 <sup>a</sup> Vara	PE	SP
Juiz	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não
Assessor de Juiz	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não
Diretor de Secretaria	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
Servidores do Cartório	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Sim
Oficiais de Justiça	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Psicólogo/Assist. Social (EE)1	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Não
Psicólogo/Assist. Social (EM) 2	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Não

Fonte: Servidores disponíveis: Resposta dos Juizados à diligência do TCU. Para os seis juizados pesquisados, a quantidade de processos em tramitação no momento da consulta feita pelo TCU era de: até 2.000 (AP); de 2.000 a 5.000 (ES e PA-1<sup>a</sup> Vara); de 5.000 a 10.000 (AC, PA-2<sup>a</sup> Vara, PE e SP). Quantidade recomendada de servidores: CNJ. Manual de Rotinas e Estruturação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher. Brasília, 2010, p.19-20.

Obs.: 1) EE – Equipe de Execução; 2) EM – Equipe Multidisciplinar.

228. Note-se que, dos sete juizados/varas pesquisados, três informaram não dispor de serviço psicossocial na equipe de execução, que serve para auxiliar na fiscalização da execução da pena. Além disso, nenhum dos juizados oficiados informou dispor de oficiais de justiça. Dentre outras atribuições, compete ao oficial de justiça realizar pessoalmente as citações, intimações e demais diligências. O número de ofícios de justiça nos JVDPMs deve considerar a natureza das diligências efetuadas, que diferem sobremaneira daquelas praticadas nas varas criminais de competência comum, sobretudo no que diz respeito às medidas protetivas de urgência, cuja realização pode ultrapassar em muito a complexidade e o tempo de outras citações/intimações, especialmente quando determinado o afastamento do lar ou a separação de corpos (CNJ, 2010, p.41).

229. Questionados sobre os obstáculos que o Judiciário tem enfrentado para aplicar a Lei Maria da Penha, a maioria dos juízes e promotores ouvidos afirmou que um dos principais é exatamente essa falta de estrutura nas varas. Para eles, o volume de processos é grande e os recursos materiais e humanos não são suficientes para atender à demanda processual, ações penais e medidas protetivas. Ilustram essa situação alguns depoimentos dados por esses operadores do Direito durante as entrevistas com a equipe da auditoria.

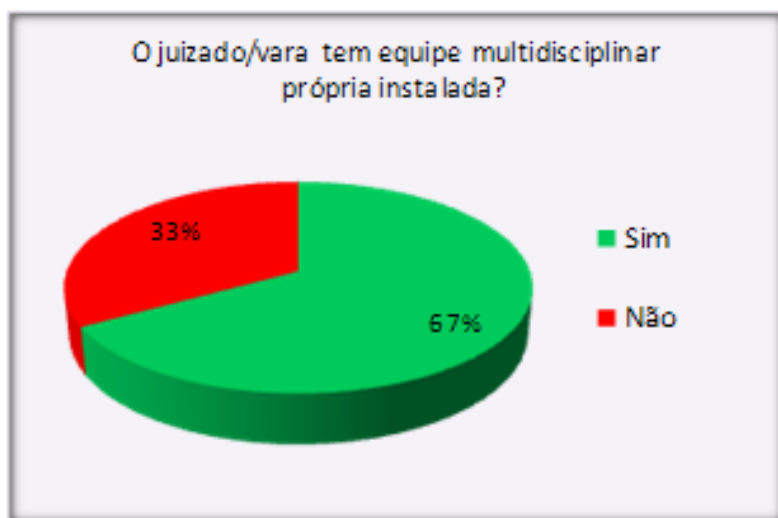
230. Segundo um dos juízes de Minas Gerais que responderam à pesquisa, cada Vara especializada tem lotação do mesmo número de servidores de uma vara criminal comum, ou seja, apenas dez servidores, somando-se a este número o escrivão. Conforme resalta “Tal número de auxiliares é



impressionantemente inferior ao necessário para uma vara judicial com os problemas e características das novas varas”.

231. Observou o juizado de Cuiabá/MT que muitas decisões não são cumpridas no prazo por falta de funcionários. Ressaltou que, além de poucos, há alta rotatividade. Já o juizado em Macapá/AP assinalou a falta de servidores exclusivos para execução de liminares em medidas protetivas e sua fiscalização. O juizado de Manaus/AM acrescentou que um grande problema é a não devolução dos mandados pelos oficiais de justiça no prazo determinado ou não cumpridos de forma adequada.

**Gráfico 24 – Disponibilidade de equipe multidisciplinar no juizado.**



Fonte: Aplicação de questionário e entrevista com juizes, no período de agosto a outubro de 2011.

232. Um promotor de São Luiz/MA afirmou que na Vara de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher há cerca de mil mandados de intimação de decisões concedendo medidas protetivas e de audiências, sendo que cada um dos dois oficiais de justiça da vara cumpre cerca de duzentos mandados por mês, havendo, portanto, a necessidade de mais oficiais de justiça atuando na referida vara. Um outro promotor em Salvador/BA aduziu que as audiências, em sua grande maioria, não são realizadas por falta de cumprimento dos mandados. Um promotor em Campo Grande/MS destacou a falta de estrutura da única vara da capital do estado que não tem sequer serviço psicossocial para auxiliar na fiscalização da execução da pena. O juizado em São Paulo capital reclama do quantitativo insuficiente de escreventes e falta de oficiais de justiça (são utilizados os oficiais de justiça do Fórum Criminal da Barra Funda), fazendo com que as comunicações/notificações sejam demoradas. Também no Ceará, de acordo com a entrevista com o Ministério Público, ante à carência de oficiais de justiça, não raro é que se deixe de cumprir as medidas protetivas no prazo legal de 48 horas. No JVDPM de Curitiba/PR foi relatada a falta de oficiais de justiça para intimar o agressor.

233. Outro ponto tratado pela auditoria foi quanto à disponibilidade de equipe multidisciplinar (Gráfico 24), que, segundo orienta o Manual de Rotinas e Estruturação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar conta a Mulher, seja formada por profissionais de psicologia e serviço social, em quantidade que varia de acordo com o número de processos de cada juizado. No questionário eletrônico e nas entrevistas foi perguntado ao juiz se o seu juizado possuía equipe multidisciplinar própria instalada: 67% dos respondentes disseram que “sim” e 33% disseram que “não”.

234. Em resposta ao questionamento do TCU, os juizes fizeram algumas observações que merecem ser reproduzidas. Em Serra/ES, por exemplo, os integrantes da equipe multidisciplinar são terceirizados.

235. O juizado de Rio Branco/AC esclareceu que os profissionais da sua equipe multidisciplinar são pagos pelo Convênio 84/2008 firmado entre o Ministério da Justiça e o Tribunal de Justiça do Acre, que expirou no 2º semestre de 2011. Inclusive, citou como obstáculo daquele JVDFM a inexistência de equipe multidisciplinar própria do quadro da vara. Esse é um problema com que a equipe de auditoria se deparou, visto que os convênios com o Pronasci/SRJ tem um prazo de vigência, que, por sua vez, expira, e nesse caso o juizado deixa de ter a equipe multidisciplinar. Os convênios por meio do Pronasci servem para dar um impulso inicial ao juizado e não para mantê-lo.

236. O juizado de Cuiabá/MT esclareceu que a equipe multidisciplinar atende às duas varas especializadas em violência doméstica e familiar (cada uma com aproximadamente 7.000 processos). Nesse caso, a equipe multidisciplinar baixa para a metade em cada vara. O próprio juizado acusou ausência de equipe multidisciplinar em suas observações em resposta à pesquisa.

237. Em Manaus/AM, dois assistentes sociais são do quadro do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas e dois são cedidos pela Assembleia Legislativa do Estado. As duas Psicólogas também são cedidas. Como obstáculo, o juiz titular, ao responder o questionário encaminhado pelo TCU, ressaltou que a equipe multidisciplinar não é exclusiva, pois também presta assistência a uma vara de família.

238. Em Belo Horizonte, um dos juzados assinalou que o Centro Integrado da Mulher Vítima de Violência Doméstica e Familiar de Belo Horizonte, composto pelas 13ª e 14ª varas criminais especializadas na matéria prevista na lei 11.340/2006, ainda não possui equipe de atendimento multidisciplinar nos moldes estabelecidos pelo art. 29 do citado diploma legal.

239. O que se observa é que, apesar da existência de procedimentos manualizados para o funcionamento dos JVDFMs, há restrições intrínsecas a essas estruturas que impedem sua atuação mais célere e efetiva, tanto na apreciação processual como no atendimento psicossocial às mulheres, principalmente pelo número limitado de juízes, oficiais de justiça e equipe multidisciplinar. Faz mister ressaltar que a partir da decisão do STF, que apreciou as ADC 19 e ADI 4424 e decidiu que as ações penais fundamentadas na Lei Maria da Penha podem ser processadas mesmo sem a representação da vítima, é provável que aumente o número de processos criminais nos JVDFMs.

240. Algumas medidas de relevo foram adotadas pelo CNJ, como a criação, por meio da Resolução 128/2011, das Coordenadorias Estaduais das Mulheres em Situação de Violência Doméstica e Familiar por cada Tribunal de Justiça dos estados e do Distrito Federal, que terão a função de coordenar as políticas públicas dessa área no âmbito do judiciário local<sup>xlii</sup>. A expectativa do CNJ é a de que, com a criação dessas coordenadorias, seja mais fácil o acompanhamento da estruturação dos JVDFMs. Outro desafio trata da sensibilização de juízes, e mais ainda dos Presidentes dos Tribunais de Justiça, para que tenham simpatia pela Lei Maria da Penha e a consciência sobre a importância de se constituir unidades especializadas nesta temática no âmbito do Judiciário.

### **5.3. Demora no deferimento das medidas protetivas de urgência**

241. A Lei Maria da Penha trata a questão das medidas protetivas de urgência em capítulo específico, no qual estão inseridos os arts. 18 a 24. No artigo 18 estabelece que, a partir do recebimento do expediente com o pedido da ofendida, o juiz tem um prazo de 48 horas para conhecê-lo e decidir sobre as medidas protetivas de urgência, sem prejuízo de determinar o encaminhamento da ofendida ao órgão de assistência judiciária, quando for o caso, e comunicar o Ministério Público para que adote as providências cabíveis.

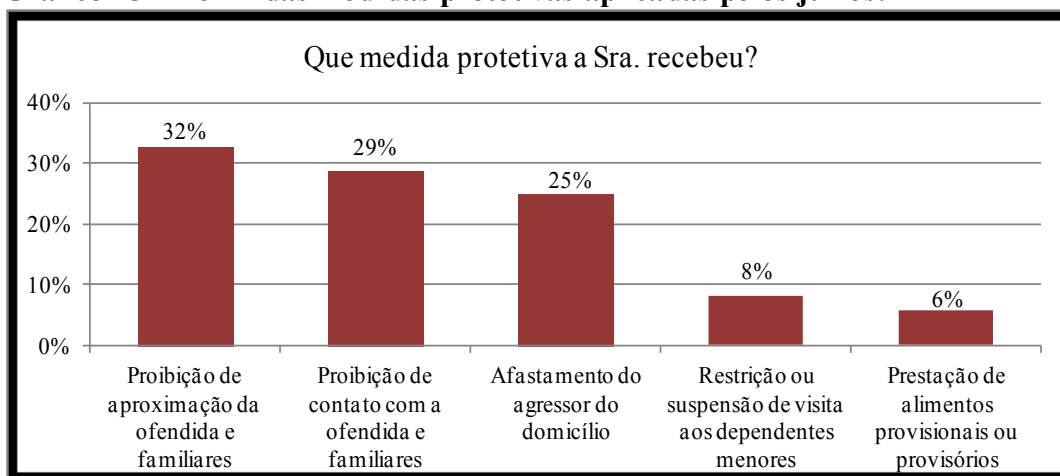
242. Segundo o Manual de Rotinas e Estruturação dos JVDFMs, o pedido de medidas protetivas de urgência deve conter todos os elementos probatórios que a vítima lograr reunir, tais como documentos pessoais, certidão de casamento e de nascimento dos filhos, declarações de testemunhas, boletim de atendimento médico, auto de exame de corpo de delito, fotografias e, se possível, contar com relatório elaborado pela equipe de atendimento multidisciplinar do Juizado.

243. Relativamente aos procedimentos das medidas protetivas, observa o referido Manual que a Lei 11.340/2006 não prevê rito específico, não havendo entendimento pacífico quanto à forma de seu processamento. Parte dos magistrados entende que se aplica às medidas protetivas o rito cautelar do Código de Processo Civil, enquanto outros adotam um rito mais simplificado, unicamente com o propósito de atender ao caráter emergencial da medida adotada.

244. Durante a auditoria, foram entrevistadas 150 mulheres vítimas de violência doméstica xlii, e, destas, 45% mencionaram que não sabiam sobre a existência de medidas protetivas antes de procurar o serviço de atendimento. A Delegada da Deam/DF esclareceu em entrevista que, de fato, quando as mulheres vêm à delegacia pela primeira vez, geralmente elas desconhecem as medidas protetivas. Na pesquisa do TCU, cerca de 50% das mulheres que mencionaram ter sido orientada sobre as medidas protetivas o foram por meio de agentes nas delegacias, mostrando que, além de ser a principal porta de entrada na rede de atendimento, a Deam também tem exercido um importante papel na orientação primária à maioria dessas mulheres.

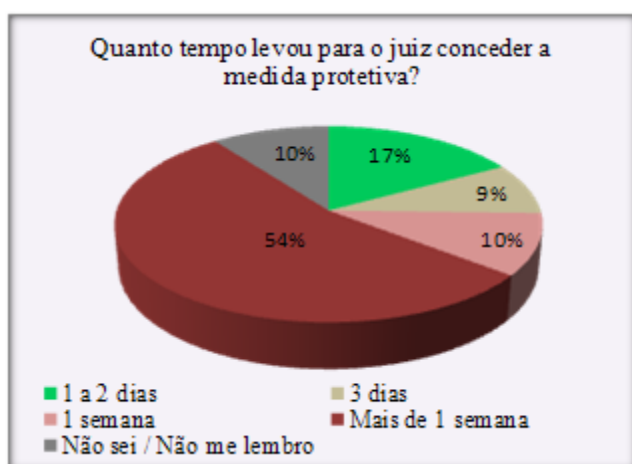
245. Das mulheres que responderam ao questionário aplicado pelo TCU, 68 (45%) mencionaram ter recebido algum tipo de medida protetiva. Na maior parte dos casos, as medidas protetivas de urgência tiveram por objetivo proteger a integridade psicofísica daquela mulher (Gráfico 25).

**Gráfico 25 – Perfil das medidas protetivas aplicadas pelos juízes.**



Fonte: Questionário aplicado a mulheres vítimas de violência doméstica, no período de agosto a outubro de 2011.

**Gráfico 26 – Tempo de concessão das medidas protetivas.**



246. Em entrevista com representante da ONG CFEMEA-DF, foi relatado que, até há pouco tempo, muitas mulheres tinham resistência em solicitar medidas protetivas, pois não acreditavam na sua eficácia. Contudo, essa situação vem mudando e hoje em dia as mulheres já se motivam a requisitar medidas protetivas. Essa percepção também foi manifestada por

Fonte: Questionário aplicado com mulheres vítimas de violência doméstica, em agosto de 2011.

promotor do Distrito Federal entrevistado pela equipe de auditoria. Foi apontado pela Delegada da Deam/DF que 90% das mulheres pedem medidas protetivas no momento do registro da ocorrência xlv, contudo, posteriormente, a maioria renuncia à representação, principalmente pela esperança de que o companheiro mude de atitude.

247. A auditoria analisou também se os juizados/varas têm logrado êxito em expedir as medidas protetivas no prazo de 48 horas. Do grupo de 68 mulheres entrevistadas pelo TCU que receberam medidas protetivas, 54% disseram que a concessão demorou “mais de uma semana” e 10% afirmaram que demorou “uma semana”. Isso significa que para 64% dessas medidas protetivas de urgência, o tempo levado pelos juizados na sua concessão foi de, no mínimo, três vezes o prazo previsto na Lei Maria da Penha, que é de 48 horas.

248. O TCU também realizou pesquisa com promotores que atuam na área de violência doméstica e familiar contra as mulheres. Dos onze entrevistados, somente dois promotores consideraram que o juizado de seu estado consegue deferir as medidas protetivas em 48 horas. A dificuldade dos juizados em deferir com celeridade as medidas protetivas também foi observada quando das visitas de campo.

249. Na Vara de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher de São Luiz/MA há cerca de mil mandados de intimação de audiências e de decisões concedendo medidas protetivas, segundo um promotor de justiça atuante na área. Observou, ao responder a pesquisa do TCU, que cada um dos dois oficiais de justiça da vara cumpre cerca de duzentos mandados por mês (uma média de 10 mandados por dia útil). De acordo com o promotor, essa sobrecarga de trabalho é o principal problema daquele órgão.

250. No Acre, boa parte dos pedidos de medidas protetivas são apreciados no intervalo de um a seis meses. Houve medida protetiva que só foi apreciada após um ano do pedido. Em Pernambuco, há deferimentos de medidas protetivas de urgência que chegam a demorar oito meses. Alegou-se que não é possível apreciar os pedidos de medidas protetivas em 48 horas em razão da demanda ser muito grande. Foi informado que os juízes fazem uma triagem dos casos mais graves. Em Tocantins, o prazo médio tem sido de 15 dias úteis.

251. Em entrevista realizada no Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher em São Paulo (capital), a magistrada relatou que a concessão de medidas protetivas fica prejudicada quando a delegacia encaminha o pedido da ofendida desacompanhado de provas que sirvam para o esclarecimento do fato e de suas circunstâncias (por exemplo, apenas com o depoimento da suposta vítima). Nesses casos, faz-se necessária a realização de diligências saneadoras antes da análise da concessão das referidas medidas, a fim de se evitar riscos como, por exemplo, o de separar o pai do filho somente com base numa declaração de suposta vítima. Há mais dificuldades de se obter provas da agressão nos casos de violência psicológica e moral. Além disso, a existência de apenas um juizado em funcionamento no Estado de São Paulo dificulta a apreciação tempestiva desses pedidos.

252. No Espírito Santo, constatou-se que as medidas protetivas de urgência estão demorando, em média, de três a cinco dias para chegar ao Juizado de Serra, pois passam antes pelo Protocolo do Fórum. Com efeito, as medidas protetivas deveriam ser recebidas no ato pelo juizado especializado, e não serem preliminarmente recebidas no protocolo do Fórum, causando um maior interstício de tempo até chegar às mãos do juiz para apreciação.

253. Em Campo Grande/MS, o promotor entrevistado observou que com a designação de um juiz auxiliar e de oficiais de justiça para atuar diretamente na vara, foi possível agilizar o deferimento das medidas protetivas e a expedição dos mandados. Entretanto, ressaltou que a efetividade das medidas protetivas não está garantida pela simples concessão. Primeiro, o cumprimento deve ser imediato pelos oficiais de justiça e, depois, os órgãos da segurança pública, em especial o serviço 190, devem agilizar o atendimento das mulheres que possuem medida judicial e necessitam do suporte policial para o seu efetivo cumprimento. A falta de oficiais de justiça dedicados exclusivamente ao Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher faz com que o agressor, em regra, não seja notificado tempestivamente, conforme salientaram os JVDfMs em São Paulo/SP, Macapá/AP e Fortaleza/CE.

254. Por outro lado, conforme entrevistas realizadas nas delegacias, não é tarefa fácil colher provas ou evidências de ameaças que ocorreram no domicílio do casal. Ainda que seja observado o prazo

de 48 horas para remessa de expediente apartado ao juiz com o pedido da ofendida para a concessão de medidas protetivas de urgência, nem sempre a autoridade policial tem condição de encaminhar a documentação necessária e suficiente para que o juiz possa ser convencido da pertinência de conceder as citadas medidas. Essa foi outra causa identificada pela auditoria para a demora da apreciação do pedido de medida protetiva de urgência pelo Judiciário.

255. Uma das características da violência doméstica e familiar é que ela ocorre predominantemente nos finais de semana e durante a noite, horários em que os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher não funcionam, em que pese o disposto no parágrafo único do artigo 14 da Lei Maria da Penha no sentido de que “Os atos processuais poderão realizar-se em horário noturno, conforme dispuserem as normas de organização judiciária”. Segundo o Observatório Maria da Penha, não há plantões nos JVDfMs. Tanto à noite como nos finais de semana os atendimentos são feitos por meio dos plantões judiciais que atendem todo o Judiciário em cada comarca. Estes plantões recebem os pedidos de liberdade provisória, prisão preventiva, mandados de busca e apreensão entre outros procedimentos, os quais estão as solicitações de medidas protetivas. Até onde foi possível o Observatório apurar, esses plantões não apreciam as medidas protetivas para deferimento, o que é feito apenas pelo juiz responsável pelo Juizado de Violência Doméstica e Familiar (OBSERVE, 2010, p.88).

256. Essa foi uma insatisfação apontada pela delegada da Deam/DF, que entende que há necessidade de se conscientizar os juizes sobre o caráter emergencial do serviço de atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar e a importância da apreciação das medidas protetivas nos plantões.

257. Tais situações são exemplos que trazem prejuízo ao caráter de urgência das medidas protetivas, principalmente aquelas que visam assegurar a integridade física da mulher, gerando, também, um acúmulo de pedidos para apreciação. A mulher em situação de violência que deixa de obter a medida protetiva tempestivamente permanece sob o risco de ser novamente agredida física e/ou emocionalmente e, até mesmo, de morrer. Como a mulher e seus dependentes não obtêm, com a urgência requerida, a proteção do Estado, há um sentimento de descrédito da lei Maria da Penha, de falta de proteção e de impunidade.

258. Uma boa prática que merece destaque no âmbito do Judiciário é a Jornada Maria da Penha, promovida pelo CNJ em parceria com a Secretaria de Reforma do Judiciário. Logo após a entrada em vigor da Lei 11.340/2006, o CNJ realizou, em novembro do mesmo ano, a I Jornada Maria da Penha, destinada a magistrados que atuam em todo o território nacional. De 2006 a 2011 foram realizadas cinco Jornadas Maria da Penha<sup>xliv</sup>.

259. Como resultado da III Jornada Maria da Penha, no mês de março de 2009, criou-se o Fórum Nacional de Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (Fonavid)<sup>xlvi</sup>, com o fim de congregar magistrados e servidores do Poder Judiciário que estão envolvidos com a temática da violência de gênero. Por meio do Fonavid, busca-se discutir questões relacionadas à aplicabilidade da Lei 11.340/2006, compartilhar posicionamentos e experiências, e contribuir na compreensão dos aspectos jurídicos da legislação e também dos contornos que envolvem outras disciplinas relacionadas. O Fonavid já realizou três encontros nacionais, nos meses de novembro de 2009, 2010 e 2011, nas cidades do Rio de Janeiro, João Pessoa e Cuiabá, respectivamente, e já formulou mais de duas dezenas de enunciados.

260. Uma outra boa prática que foi observada durante a auditoria foi a realização de atendimento ao agressor na Vara de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher de Rio Branco/AC (Figura 4). O trabalho é realizado pela equipe multidisciplinar. Os agressores e as mulheres são chamados sempre que há medida protetiva. Os agressores também participam de oficinas quando o juiz concede a liberdade provisória. O horário de atendimento do núcleo é das 7h às 18h. Contudo, segundo a assistente social entrevistada, o núcleo não consegue atender a demanda em razão de a equipe multidisciplinar ser insuficiente. A vara precisaria de mais quatro psicólogos e quatro assistentes. As crianças também são atendidas no juizado. Há, inclusive, uma brinquedoteca, conforme se pode visualizar na Figura 5.

Figura 4 – Propaganda do Núcleo do Agressor, no estado do Acre.

Figura 5 – Brinquedoteca montada pelo JVDfM, em Rio Branco/AC.





Fonte: Equipe de auditoria.



Fonte: Equipe de auditoria.

## 6. Promotorias de violência doméstica e familiar contra a mulher

261. A Lei Maria da Penha conferiu ao Ministério Público importante papel no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher ao dispor sobre as atuações institucionais, administrativas e funcionais pertinentes àquele órgão, tanto na área civil como penal<sup>xlvi</sup>. Ademais, como aquela Lei possibilitou a criação de Juizados de Violência Doméstica e Familiar para cuidar dos processos dela originados, acompanhados da implantação das curadorias necessárias, conforme dispõem os arts. 14 e 34, isso sugere, de forma indireta, o remanejamento de membros do Ministério Público e de pessoal de apoio para esse fim.

262. Com essa gama de atribuições outorgadas pela Lei 11.340/2006, os Ministérios Públicos estaduais e do Distrito Federal têm procurado criar e estruturar promotorias especializadas ou núcleos de gênero, ou designado promotores, para atuarem exclusivamente junto àqueles Juizados, nos processos criminais e na apreciação das medidas protetivas. Contudo, como será demonstrado ao longo do capítulo, verificou-se na auditoria que ainda encontrava-se muito incipiente a institucionalização dessas unidades no âmbito do Ministério Público, restringindo sua atuação frente ao que lhe preceitua a Lei Maria da Penha.

## 6.

### 6.1. Baixa institucionalização das promotorias especializadas/núcleos de gênero no âmbito do Ministério Público, restringindo uma atuação mais efetiva na fiscalização da rede e no apoio às mulheres

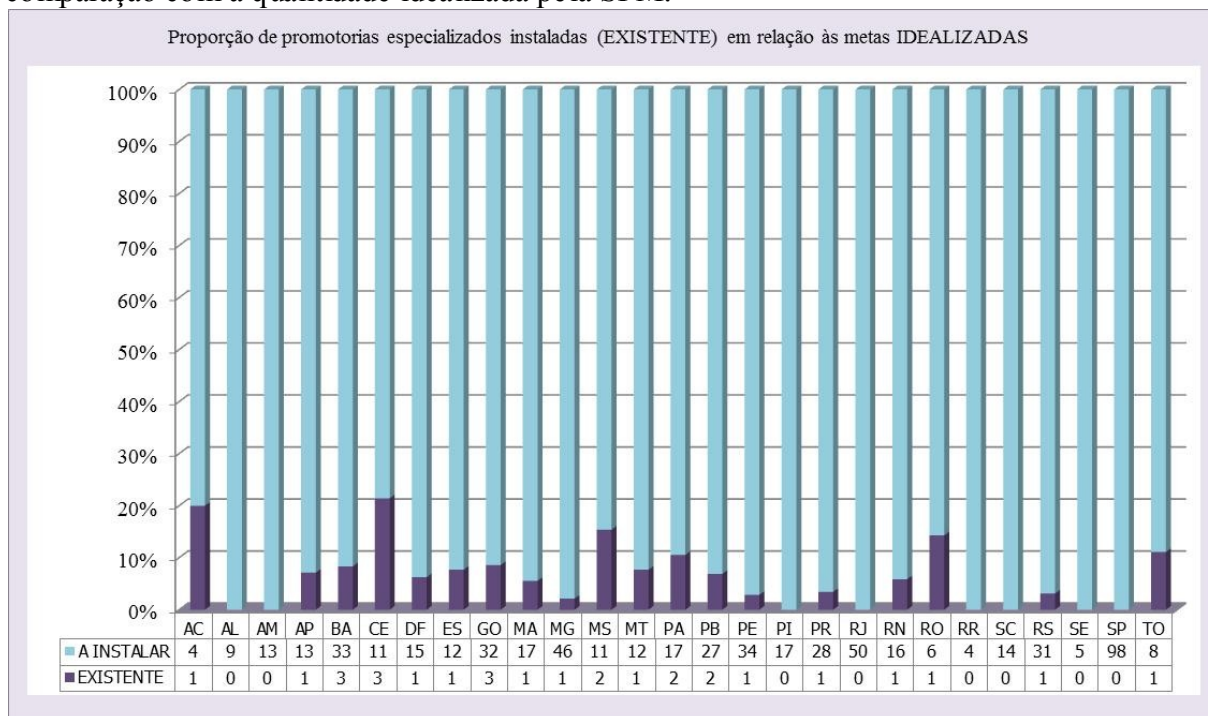
263. A auditoria constatou que a estruturação de promotorias ou núcleos especializados em violência doméstica e familiar encontra-se incipiente. Aliado ao fato de que os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher estão sendo criados praticamente nas capitais dos estados, as mulheres em situação de violência doméstica e familiar que residem nos municípios do interior acabam ficando bastante alijadas das benesses ofertadas pela Lei Maria da Penha. Por outro lado, quando se tem uma estrutura física destinada a receber o núcleo ou a promotoria especializada, ela é deficiente em termos de quantidade de promotores designados para atuarem na área e da disponibilidade e qualificação de pessoal de apoio.

264. Ademais, a falta de núcleos de gênero e promotorias especializadas, até mesmo em algumas capitais, aumenta a dificuldade do órgão em fiscalizar os equipamentos da Rede de Atendimento e de cadastrar os casos de violência doméstica e familiar contra a mulher. Com efeito, esse não é um procedimento institucionalizado por boa parte das promotorias nos estados visitados, levando a que o Ministério Público não tenha ciência da situação em que se encontram os equipamentos que prestam atendimento à mulher em situação de violência. Além disso, pouco foi informado sobre as medidas porventura adotadas pelo órgão diante das impropriedades constatadas e sobre a frequência das fiscalizações.

265. Como mostrado no Gráfico 27, a constituição de unidades especializadas ainda se encontrava muito aquém das metas de expansão idealizadas pela SPM. Em relação às unidades instaladas,

os dados prestados pela SPM, pela Secretaria de Reforma do Judiciário (SRJ) e pelos órgãos estaduais visitados divergiram em relação a oito estados (AC, BA, CE, PA, PB, PE, PR e RN). Para fins de análise, optou-se pelo maior quantitativo informado. Com base nas informações à disposição do Tribunal, tinha-se que, das 27 unidades da Federação, oito estados não possuíam nem promotoria especializada nem núcleo de gênero no âmbito do respectivo Ministério Público.

Gráfico 27 – Total de promotorias especializadas/núcleos de gênero existentes em setembro/2011 em comparação com a quantidade idealizada pela SPM.



Fonte:

Gestores estaduais – visitas de campo (estados do AC, BA, CE, PA e PE); Ofício SRJ (estados da PB, PR e RN); e Ofício 1834/2011/SPM/PR, de 23/09/2011 (demais estados e DF).

266. Tendo em vista o Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres, a SRJ apoiou, a partir de 2008, a criação, estruturação e reestruturação de núcleos de gênero nos Ministérios Públicos estaduais por meio de convênio, com recursos do Pronasci. Consoante a SRJ, já foram contemplados treze estados, encontrando-se outros três em fase de atendimento<sup>xlvi</sup>.

267. Nas visitas aos estados, a equipe de auditoria constatou fragilidades na estrutura administrativa das promotorias de justiça especializadas em gênero que vêm limitando uma atuação mais efetiva dos promotores no atendimento à mulher e na fiscalização da rede.

268. Em Salvador/BA<sup>xlix</sup>, a promotora entrevistada enfatizou o reduzido número de profissionais da área psicossocial à disposição e o pouco investimento em projetos de enfrentamento à violência doméstica, tanto de capacitação como de estruturação de promotorias em regiões identificadas com grande número de violência doméstica. Destacou que, embora nos últimos três anos as Deams tenham, em média, 8.500 queixas-denúncias, cerca de 20 a 25% dos inquéritos chegam ao Ministério Público, e não mais de 5% chegam ao julgamento após devidamente denunciados.

269. No Estado do Ceará, foi mencionada a carência de quadro de pessoal permanente e a forte dependência de renovação do convênio do Pronasci para que as atividades não sofram solução de continuidade.

270. Em Recife/PE, o principal problema apontado foi a falta de pessoal. Só havia um promotor para atuar nos processos e coordenar as ações do núcleo, o que inviabilizava acompanhar a contento todos os processos. No 1º juizado, só ele atuava. No 2º juizado, atuava uma promotora que acumulava atividades em outras varas. Não havia assistente social e psicólogo. As condições de trabalho foram apontadas como insatisfatórias. Na tentativa de melhorar as condições de trabalho e ampliar a estrutura de atendimento, foram firmados convênios com a Universidade do São Francisco e com o Pronasci. Este

último, objetivando a criação de mais um núcleo especializado no combate à violência doméstica e familiar na capital. O promotor de justiça e coordenador do núcleo de apoio à mulher disse que não consegue fazer o acompanhamento dos serviços da rede, pois não possui pessoal.

271. No Distrito Federal, são cinco promotores que atuam com violência doméstica e familiar. Há um Núcleo de Gênero que foi criado em 2005, em virtude de demanda reprimida de mulheres que não eram atendidas adequadamente. Nessa época, o sistema judiciário era regido somente pela Lei 9.099/1995. No primeiro momento, a atuação do núcleo era executiva, ou seja, lidava com problemas de atendimento nas delegacias e em outros órgãos e instituições. Além disso, atuava no oferecimento de denúncias contra os agressores. Atuava mais como uma promotoria de justiça. A partir de 2006, com a edição da Lei Maria da Penha, o núcleo passou a atuar mais como uma assessoria de políticas institucionais em direitos humanos, agindo junto aos procuradores na difusão da jurisprudência, compartilhando experiência de outros estados e sobre questões de gênero. Com o passar dos anos, o núcleo tem deixado de atuar na esfera individual, entrando com ações contra agressores, para atuar na esfera coletiva, como, por exemplo, na fiscalização dos serviços prestados pela rede de atendimento. O núcleo de gênero não atua com processos.

272. Nas fiscalizações feitas pelo Núcleo de Gênero, há um roteiro de visita técnica que é aplicado in loco e que subsidia a elaboração de relatório. Foi destacada a investigação da Casa Abrigo, tendo sido constatada ausência de capacidade gerencial na sua gestão, que culminou com o despejo do local onde funcionava. Segundo a promotora, a casa abrigo do Distrito Federal já foi referência nacional, possuindo, inclusive, ginecologista e dentista. Porém, foi se deteriorando com o passar dos anos e a qualidade do serviço prestado foi piorando. Ressalta a promotora que, desde a crise na Casa Abrigo, a postura do núcleo mudou, passando a fiscalização a ser mais rigorosa e periódica. Com o histórico das visitas formalizados em relatórios, o Ministério Público pode expedir recomendações e até responsabilizar os gestores. Com relação às demais instituições que compõem a rede, a promotora informou que as fiscalizações nos Centros de Referência e Núcleos de Atendimento seriam iniciadas no segundo semestre de 2011.

273. Em São Paulo/SP, o representante do Núcleo de Combate à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher disse que conta com assistentes sociais para fazer visitas aos equipamentos da rede. Todavia, indagado quanto ao que precisa ser melhorado, observou que o núcleo se deparava com um imenso número de processos para a quantidade de promotores, o que dificultava a realização de ações mais abrangentes de apoio e orientação às mulheres.

274. Em Campo Grande/MS, o núcleo de gênero ainda não havia sido efetivamente implementado. Na ocasião da entrevista com o promotor de justiça, foi informado que a Resolução de criação estava pronta e aguardava aprovação do Procurador-Geral de Justiça. Sem o núcleo, não havia a fiscalização da rede. Fez-se menção à atividade recursal intensa enfrentada pelas Promotorias de Justiça especializadas na Lei Maria da Penha.

275. Em Tocantins não existia promotoria especializada em violência doméstica e familiar contra a mulher. No âmbito do Ministério Público estadual havia o Centro de Atendimento Operacional da Lei Maria da Penha, que se encontrava, à época da auditoria, parcialmente desestruturado em decorrência de não ter sido designado coordenador para o centro há mais de sete meses. Ademais, mencionou-se que o público alvo prioritário de atuação do promotor designado para o centro eram os portadores de necessidades especiais.

276. No Espírito Santo, o representante do órgão estadual gestor do programa de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher, em entrevista concedida à equipe de auditoria, mencionou a insuficiência de núcleos de gênero no âmbito do Ministério Público estadual como um dos problemas da rede.

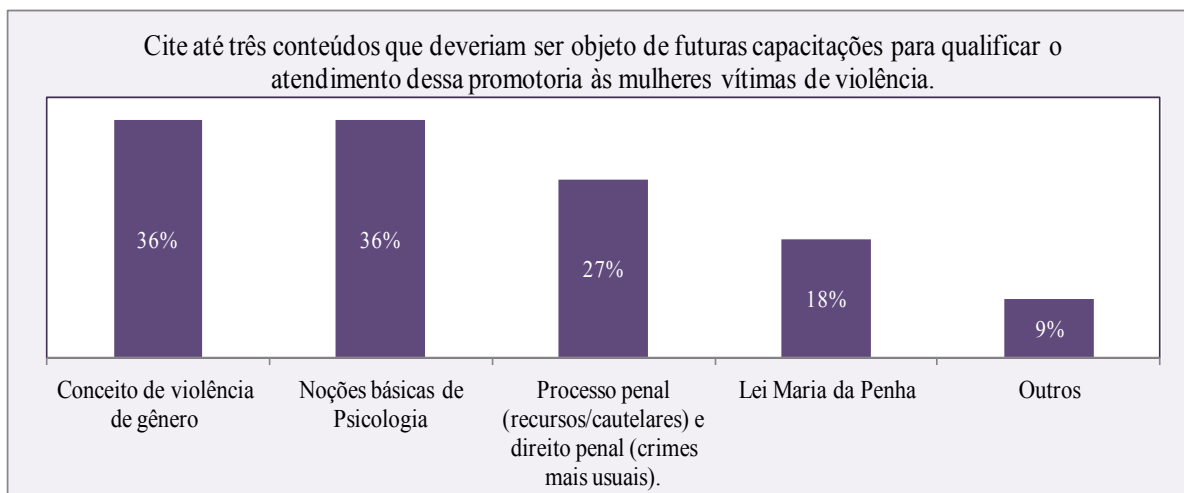
277. A ONG Grupo de Estudos e Pesquisas Eneida de Moraes sobre Mulher e Gênero, ligada à Universidade Federal do Pará, ao indicar as maiores dificuldades enfrentadas pela rede de atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar, citou, no caso das promotorias do estado do Pará, a falta de “definição de pessoal específico”.

278. A 13ª Promotoria de Justiça Criminal de Rio Branco/AC, especializada no combate à violência doméstica e familiar contra a mulher, dispõem de estrutura apropriada para acolher mulheres vítimas de violência doméstica, contando com recepção, brinquedoteca, sala de assessores jurídicos, sala de assistência social, sala de psicologia, gabinete de promotor, arquivo, cozinha e banheiros. A promotora de justiça conta com uma assessora jurídica, ligada à estrutura do próprio Ministério Público, e com equipe técnica especializada, formada por duas psicólogas, duas assistentes sociais, dois assessores jurídicos e dois secretários. Todavia, observou a promotora que, sem a renovação do convênio assinado com o Ministério da Justiça, essa estrutura de pessoal estaria disponível para a população somente até o fim do mês de agosto/2011, passando, nos meses seguintes, a contar com metade da equipe. Foi mencionado ainda que não há uma frequência certa para fiscalizar os equipamentos da rede. Por fim, foi destacada a proposta do projeto Reviva, que tinha por objetivo selecionar, com o auxílio do Sistema Integrado de Segurança Pública do estado, as quinze mulheres com mais registros de ocorrências policiais e submetê-las ao fluxo de atendimento da rede de proteção das mulheres em situação de violência, de modo a testar os serviços da rede e integrar as instituições, uma vez que se verifica que o problema da violência vai além do processo judicial, sendo também um problema de trato dos órgãos de assistência social. Segundo a promotora, esse projeto ainda carecia de anuência por parte dos titulares dos órgãos/equipamentos da rede.

279. A coordenadora da Comissão Permanente de Promotores da Violência Doméstica (Copevid), vinculada ao Conselho Nacional de Procuradores Gerais (CNPG), ao ser entrevistada pela equipe de auditoria, manifestou entendimento que o Ministério Público, de fato, tem enfrentado obstáculos a uma melhor atuação nessa área tanto pela falta de pessoal como por carências na estrutura de trabalho. Indagada sobre se o Ministério Público tem conseguido acompanhar e fiscalizar os estabelecimentos da rede de atendimento à mulher em situação de violência e se há procedimentos padronizados para se promover essa fiscalização, respondeu que “essa fiscalização é realizada somente quando há um promotor exclusivo com tal atribuição”. Em complemento, informou que a Copevid elaborou roteiro de procedimentos padronizados para auxiliar as promotorias a promover tal fiscalização.

280. A pesquisa realizada pelo TCU solicitou aos promotores que relacionassem que conteúdos, habilidades e competências deveriam ser prioridade em futuras capacitações para qualificar os servidores da sua promotoria no atendimento às mulheres. O Gráfico 28 apresenta os itens mais demandados. Nota-se que a compreensão da questão de gênero e a melhor qualificação para atender às mulheres que sofrem violência doméstica estão entre os itens mais citados. Ressalte-se que esses dois conteúdos fazem parte do documento intitulado “Enfrentando à violência doméstica contra a mulher – orientações práticas para profissionais e voluntários(as)”, publicado pela SPM. Entretanto, a pesquisa feita pelo TCU com os profissionais que atendem as mulheres em situação de violência doméstica, incluindo aqueles que atuam nas promotorias, apontou que menos da metade dos respondentes (44%) afirmaram já ter lido o documento.

Gráfico 28 – Prioridade de capacitações a serem oferecidas para servidores e funcionários das promotorias.



Fonte: Questionário aplicado a promotores, no período de agosto a outubro de 2011.

281. Foram identificadas boas práticas no âmbito do Ministério Público relacionadas à questão de gênero e que merecem relevo. Uma delas foi a criação da Comissão Permanente de Promotores da Violência Doméstica (Copevid)<sup>li</sup>, que tem se mostrado bastante ativa na discussão e tentativa de uniformização de entendimento quanto à aplicação da Lei Maria da Penha. Essa Comissão integra o Grupo Nacional de Direitos Humanos do CNPG e é composta por representantes do Ministério Público de todo o Brasil que atuam na área de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher.

282. Outra iniciativa que merece destaque trata do acompanhamento dos agressores. A 13ª Promotoria de Justiça Criminal de Rio Branco/AC, especializada no combate à violência doméstica e familiar contra a mulher, tem realizado boas práticas que merecem destaque. Faz reuniões semanais, na vara especializada, com os agressores que saem do presídio. Há também o projeto “O agressor na Mira da Paz”, que está sendo realizado por aquela Promotoria, a cada quinze dias, na Penitenciária Dr. Francisco de Oliveira Conde, onde são atendidos homens e mulheres presos provisoriamente por crimes de violência doméstica (média aproximada de 30 presos por reunião). O Objetivo deste projeto é refletir sobre as diversas formas de violência praticadas, orientar sobre a Lei Maria da Penha e verificar a situação processual de cada preso junto à Vara de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher. Outro projeto é o “Grupo de Reflexão”, realizado a cada quinze dias no prédio daquela Promotoria de Justiça com os agressores que foram liberados de prisão provisória e possuem comportamento reiterado de violência contra a mulher.



**Figura 6 – Cartaz de campanha do Ministério Público do Estado do Acre.**



Fonte: Equipe de auditoria.

283. Outra importante ação diz respeito ao projeto Promotoria de Justiça Itinerante que vem sendo desenvolvido pela promotoria especializada de Rio Branco/AC nos Centros de Referência de Assistência Social (Cras) daquela capital. A equipe técnica se desloca até os bairros para realizar palestras e atendimentos às mulheres vítimas de violência doméstica.

284. Em termos de acompanhamento judicial às vítimas, no Distrito Federal, o núcleo de gênero do Ministério Público realizou parceria com a Faculdade UPIS para criar núcleos de assessoria jurídica às mulheres vítimas de violência doméstica. Esses núcleos repassam informações sobre a Lei Maria da Penha, os direitos das mulheres, dão encaminhamento jurídico, encaminham para a rede de atendimento, acompanham as mulheres nas audiências para que elas não desistam do processo. Os núcleos já estão funcionando em São Sebastião, Sobradinho e no Paranoá. São compostos por um advogado e alunos do curso de direito.

#### **7. Controvérsia sobre a aplicação da Lei Maria da Penha**

285. A Lei Maria da Penha, desde que entrou em vigor, tem suscitado, por parte dos operadores do Direito da rede de atendimento à mulher em situação de violência, divergência em seu entendimento, instabilidade jurisprudencial, antagonismo das decisões, contestação da inconstitucionalidade de alguns de seus dispositivos e até mesmo a negativa de aplicação de toda a lei por considerá-la inconstitucional. Essa controvérsia judicial se dá, principalmente, em relação à continuidade ou não de aplicação da Lei dos Juizados Especiais Criminais (Lei 9.099/1995) com relação à interpretação dos artigos 16 e 41 da Lei Maria da Penha, no que tange ao crime de lesão corporal leve.

286. As análises aqui realizadas sinalizam o quanto é importante intensificar as campanhas de informação e orientação sobre a Lei Maria da Penha, principalmente após a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 19 e a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4424. Observa-se o preconceito que ainda se encontra

arraigado na cultura brasileira e a falta de compreensão ou visão distorcida sobre a violência de gênero, que permeiam inclusive os operadores do Direito.

#### **7.1. O espírito da Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha)**

287. Com base nos dispositivos constitucionais<sup>lii</sup>, em convenções internacionais<sup>liii</sup> e no quadro de desigualdade de gênero então vigente, no alto índice de violência doméstica e mortes por ela causada, foi promulgada, em 2006, a Lei Maria da Penha, nome de uma das milhares de vítimas desse mal.

288. De acordo com a Exposição de Motivos<sup>liv</sup> da Lei Maria da Penha (nº 016-SPM/PR), os números mostravam na ocasião de sua elaboração que 70% dos casos julgados nos Juizados Especiais Criminais eram de violência doméstica. Observou-se que a Lei 9.099/1995 não foi criada com o objetivo de atender a esses casos e que não apresenta solução adequada, uma vez que os mecanismos utilizados para averiguação e julgamento dos casos eram restritos. Foi consignado que a justiça comum e a legislação anterior também não apresentaram soluções para as medidas punitivas nem para as preventivas ou de proteção integral às mulheres. Ademais, alegou-se que a lei 9.099/1995 não inverte o ônus da prova, não escuta as vítimas, recria estereótipos, não previne novas violências e não contribui para a transformação das relações hierárquicas de gênero. Ademais, segundo a Exposição de Motivos, a lei dos Juizados Especiais Criminais não possibilita vislumbrar nenhuma solução social para a vítima, produzindo a política criminal uma sensação generalizada de injustiça, por parte das vítimas, e de impunidade, por parte dos agressores.

289. A Lei Maria da Penha conferiu um tratamento diferenciado aos crimes praticados no âmbito das relações domésticas, mais gravoso em certos aspectos<sup>lv</sup>. O Estado Brasileiro considerou que o alto índice de violência contra a mulher no âmbito familiar é um problema de interesse público, sendo seu dever reprimi-lo em obediência à Constituição da República e aos tratados Internacionais de Direitos Humanos. Com isso, a Lei Maria da Penha se tornou uma ação afirmativa em favor da mulher vítima de violência doméstica e familiar.

#### **7.2. Relativização da Lei Maria da Penha**

290. A auditoria constatou que os aspectos procedimentais na aplicação da Lei Maria da Penha e os atos processuais não eram praticados de maneira uniforme e isonômica, ocasionando, entre outros efeitos, procedimentos e julgamentos divergentes, anulação de atos processuais, arquivamento de processos, atraso na prestação jurisdicional em virtude de ações recursais, fomentando a insegurança jurídica em relação ao disposto na referida lei. Em que pese o espírito da Lei Maria da Penha, a sua aplicação tem sido relativizada vez que a interpretação pelos operadores do Direito que atuam na Rede de Atendimento à Mulher em Situação de Violência (delegados, defensores, promotores, juízes, desembargadores, e Ministros) tem gerado controvérsias, principalmente no que tange aos arts. 16 e 41.

291. A questão principal que ocasionava divergência de entendimento é se a Lei Maria da Penha afastava ou não, na íntegra, a Lei 9.099/1995, nos casos de crimes praticados contra a mulher no âmbito doméstico e familiar. Dessa questão advêm outras, inicialmente com relação à espécie de ação penal: se pública condicionada à representação ou incondicionada. Para uma corrente, permanece em vigor o art. 88 da Lei 9.099/1995 para os crimes de violência doméstica e familiar de lesão corporal leve, que estabelece que a ação penal referente a esse delito é condicionada à representação da vítima. Para outra corrente, o art. 41 afastou a aplicação da Lei 9.099/1995, voltando dessa forma a ser aplicado o art. 100 do Código de Processo Penal, no sentido de considerar a ação incondicionada. A divergência também transparece em relação à aplicação dos institutos despenalizadores, dentre eles o da suspensão condicional do processo.

292. O entendimento de depender ou não de representação da vítima para o Ministério Público impetrar a ação penal e, em caso positivo, se essa representação deve ser formalizada ou não, bastando o boletim de ocorrência, influencia, inicialmente, os procedimentos praticados nas Deams e nas delegacias comuns ao atenderem à mulher em situação de violência doméstica e familiar. A auditoria constatou que as opções de entendimentos de cada agente ou instituição

pública eram díspares e, com isso, podiam gerar recursos, trancamento de ações etc., o que não uniformizava a prestação jurisdicional, pelo Estado, à mulher em situação de violência.

293. Em uma determinada delegacia, por exemplo, poderia haver entendimento de que a ação é pública condicionada à representação, mas que não era preciso formalizar a representação, bastando o boletim de ocorrência. O Ministério Público poderia posicionar-se no sentido de ser incondicionada e impetrar a ação. O Juiz poderia entender que era condicionada e exigir uma representação formalizada para a procedibilidade da ação, com a possibilidade do Ministério Público recorrer, e o Tribunal entender que era imprescindível.

294. O entendimento de necessidade de representação da vítima no caso de lesões corporais leves repercute também na aplicação do retrotranscrito art. 16 da Lei 11.340/2006, que de outra forma ou de acordo com a corrente mais engajada com a Lei Maria da Penha, seria aplicado apenas para os tipos penais aos quais o Código Penal exige a representação da vítima, como o caso de ameaça (art. 147).

295. A aplicação do artigo 16 gerava divergência de entendimento pelos operadores do Direito com relação à aceitação da retratação da vítima antes ou após o recebimento da denúncia; à audiência ali prevista só ser cabível quando já houver retratação nos autos ou não; e ao não comparecimento da mulher em situação de violência à referida audiência implicar em retratação tácita ou não. Havia, por exemplo, casos de o juiz marcar a audiência de que trata o art. 16 por entender que a ação é condicionada à representação, da vítima confirmar a sua retratação e o Ministério Público recorrer ao Tribunal alegando que a ação é incondicionada. Em outros casos, os juízes marcavam a audiência independentemente de já haver ou não retratação dos autos.

296. De outra parte, há juízes que consideravam inconstitucional o art. 41 da Lei Maria da Penha, se negando a aplicá-la, a exemplo de caso ocorrido em Sete Lagoas/MG. Alguns não chegavam a sequer aplicar a Lei Maria da Penha por considerá-la inconstitucional, inclusive negando medidas protetivas com base nessa lei (Erechim/RS). Outros chegaram a ter inclusive suas sentenças ratificadas pelo Tribunal de Justiça (Itaporã/MS) no sentido de considerar inconstitucional a Lei Maria da Penha.

297. Observam-se, portanto, correntes totalmente contra a aplicação da Lei 9.099/1995 aos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher e correntes que defendem a aplicação de alguns dispositivos da Lei 9.099/1995, como os artigos 88 e 89. No **Apêndice C**, encontram-se vários argumentos das duas correntes.

298. Destarte, encontra-se demonstrados no **Apêndice D** deste relatório o histórico dos posicionamentos do Superior Tribunal de Justiça sobre a Lei Maria da Penha. No **Apêndice E**, encontram-se registrados os entendimentos de delegados, promotores e juízes quanto às questões mais divergentes da Lei Maria da Penha, colhidos por meio de entrevistas in loco e de pesquisas eletrônicas.

299. Carmem Hein de Campos (2010, p.31) assinala que “Ao relativizar o ‘rigor da lei’ e fazer prevalecer a ‘reconciliação’, as decisões subvertem o conteúdo e os objetivos da Lei, que é proteger as mulheres”.

### 7.3. Impetração da ADC 19 e da ADI 4424 no STF e da sua apreciação

300. Em 19/2/2007, o então Presidente da República, representado pelo Advogado-Geral da União, ajuizou, perante o STF, Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC 19), com pedido de medida cautelar, tendo por objeto a interpretação judicial uniforme dos artigos 1º, 33 e 41 da Lei Maria da Penha. A referida ADC visava afastar o estado de incerteza ou insegurança jurídica sobre a constitucionalidade da Lei Maria da Penha. Essa ação foi motivada precipuamente porque alguns juízes e Tribunais vinham afastando a aplicação da Lei Maria da Penha por reputá-la inconstitucional supostamente em virtude de afronta ao princípio da igualdade; à competência atribuída aos Estados para fixar a organização judiciária local; e à competência dos juizados especiais.

301. Em 4/5/2010, o Procurador-Geral da República propôs Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), com pedido de medida cautelar, para que se confira interpretação aos

artigos 12, inciso I, 16 e 41 da Lei Maria da Penha. Essa ADI foi motivada tendo em vista a decisão do STJ, comentada no Apêndice D deste relatório, que entendeu ser necessária a representação da vítima para a propositura da ação penal e decidiu que a inaplicabilidade da Lei nº 9.099/1995 somente dizia respeito aos institutos despenalizadores da Lei Maria da Penha. O pedido de medida cautelar foi no sentido de que: a) a Lei 9.099/1995 não se aplica, em nenhuma hipótese, aos crimes cometidos no âmbito da Lei Maria da Penha; b) o crime de lesões corporais consideradas de natureza leve, praticadas contra a mulher em ambiente doméstico, processa-se mediante ação penal pública incondicionada; c) os dispositivos referidos têm aplicação a crimes que se processam mediante representação, por previsão legal distinta da Lei 9.099/1995.

302. Em 9/2/2012, o STF apreciou as ADC 19 e ADI 4424 e, por 10 votos a 1, decidiu que as ações penais fundamentadas na Lei Maria da Penha podem ser processadas mesmo sem a representação da vítima, validando, assim, a ação pública incondicionada. Ou seja, ainda que a mulher não denuncie seu agressor formalmente ou que retire a queixa, o Estado pode atuar. O STF também considerou constitucionais, por unanimidade, três pontos da Lei Maria da Penha: a) a lei não ofende o princípio da igualdade (artigo 1º); b) as varas criminais são o foro correto para o julgamento dos processos cíveis e criminais relativos a esse tipo de violência (artigo 33); c) a proibição de que ações dessa natureza sejam processadas em juizados especiais (artigo 41).

303. Impende ressaltar que de acordo com o art. 102, § 2º, da Constituição Federal, a decisão do STF produz efeito vinculante e contra todos:

§ 2º As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.

304. É preciso alterar a situação encontrada atacando não somente a falta de unicidade das decisões dos juízes e dos tribunais brasileiros, mas também as causas que remetem a comportamentos conservadores de parte dos operadores do Direito e a falta de compreensão da questão de gênero, que contribuem significativamente para a resistência à aplicação da Lei Maria da Penha. Trata-se de um processo cujo resultado esperado não aparece de uma hora para outra, pois permeia eventos de divulgação do julgado do STF e de formação e sensibilização desses atores.

#### **7.4. Questões que precisam ser objeto de ações específicas**

##### **7.4.1. Questões culturais e comportamentais**

305. A questão cultural foi apontada como um dos maiores obstáculos à Lei Maria da Penha nas entrevistas e pesquisas realizadas durante a auditoria. No interior do Brasil, o problema ainda é maior. Além disso, “A lei em si é uma lei nova e mexe com preconceitos que são muito arraigados nas culturas”, nas palavras da presidente do Fonavid, que reconhece que inclusive o juiz não está imune aos padrões e conceitos que traz a sociedade, pois a educação que ele recebeu vai influenciar seus atos.

306. A pesquisadora e antropóloga Lia Zanotta afirma que a violência contra a mulher é de longa duração e foi legitimada na sociedade. Até 1962, a mulher só trabalhava se o marido permitisse. Ele é quem escolhia o local de moradia. A ideia de controle sempre esteve no cerne da violência e o elogio da família a qualquer custo é um conceito bem presente na sociedade. Ademais, na cultura machista os homens não se acham violentos. Isso tem reflexo no Poder Judiciário. Para boa parte dos juízes, a violência contra a mulher não é o cerne. Eles levam em conta a reputação do homem, se trabalha, se é provedor, e, por isso, justificam o porque de induzirem as mulheres a desistir do processo.

307. Para a socióloga Ana Liési, a cultura machista e sexista ainda permeia a sociedade brasileira e, desse modo, alcança também o judiciário. O problema não reside somente na divergência e no antagonismo das decisões dos juízes em relação à Lei Maria da Penha. O agravante, como destacado pela socióloga, é ainda ter juiz que em seu despacho argumenta que “a



mulher é a fonte de todo mal do mundo”. Assim, é preciso mudar essa cultura, e, para isso, é necessário muita reflexão e investimento em formação sobre a questão de gênero<sup>lvii</sup>.

308. Segundo a presidente da Copevid, toda a interpretação da Lei Maria da Penha conta com a questão cultural como “ pano de fundo”. Mesmo alguns entendimentos do STJ, como o que exige a representação para os casos de lesão corporal leve, não são técnicos, pois continuam “oferecendo a mulher em sacrifício”. Dizendo em outras palavras que elas devem “se sacrificar para salvar o casamento e a harmonia familiar, como se fosse o processo e não a violência que a atrapalhasse”. Entende que as questões culturais afetam bastante as decisões dos juízes. Arremata afirmando que o juiz é preponderante na proteção ou não das vítimas.

309. Por fim, importa registrar a seguinte colocação posta pelo Promotor do Distrito Federal em entrevista: “A grande questão é a conscientização da sociedade na questão de gênero. A lei tentou mudar uma cultura. Muda-se a cultura pelo direito penal? É um trabalho de gerações”.

#### **7.4.2.Necessidade de maior discussão e de sensibilização dos operadores do Direito sobre as questões de gênero**

310. A necessidade de sensibilização dos operadores do Direito nas questões de gênero foi apontada pela SPM, ONGs, especialistas, Copevid, Fonavid, promotores e juízes.

311. A socióloga Ana Liési observou, em entrevista, que é preciso mais formação, mais treinamento e muita discussão para mudar o judiciário. A presidente do Fonavid apontou a necessidade de conquistar o juiz, para que tenha simpatia pela lei e a consciência de que tem que ser aplicada e ressaltou que o juiz deve conhecer o próprio termo gênero. Uma juíza de Pernambuco comentou que ainda há juízes que não valorizam a Lei Maria Penha e, dessa forma “é preciso humanizar promotores e juízes que normalmente atuam como conciliadores e conselheiros buscando a reconciliação dos casais, empoderando os agressores e desestimulando as mulheres em situação de violência, que em média já sofreram cinco anos de agressão”.

312. Como ressaltou uma promotora do Distrito Federal à equipe de auditoria “A Lei Maria da Penha forçou a entrada do paradigma de gênero dentro do direito”. Em outra oportunidade, um promotor, também do Distrito Federal, fez a seguinte intervenção: “As questões da Lei são mais sociológicas e antropológicas. Não é de fácil aceitação. Mexe com as questões dos comportamentos do homem e da mulher”. O promotor apontou ainda a necessidade de o juiz fazer reflexões psicológicas, inclusive de gênero. E indagou: “Por que nas instituições não tem psicólogos e sociólogos para apoiar os juízes e promotores para se reconhecerem como pessoas mais sensíveis à essa causa?”.

313. Em capítulos anteriores deste relatório ficou demonstrada a oportunidade de aperfeiçoar as ações de capacitação dos atendentes e dos operadores do Direito nas questões de gênero que envolvem a Lei Maria da Penha. Com efeito, trata-se de questão de extrema relevância para a política de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres, razão pela qual será motivo de recomendação no presente relatório de auditoria.

#### **7.4.3.Resistência de aplicação da Lei Maria da Penha dentro do espírito de proteção, pelo Estado, à mulher em situação de violência**

314. A presidente do Fonavid, questionada se a maioria dos juízes apresenta resistência em aplicar a Lei Maria da Penha, respondeu que todos são comprometidos, preocupados e angustiados. Nas varas criminais do interior, os juízes trabalham com um universo no qual aquela lei é apenas uma parte. Segundo ela, no início, é natural que o juiz não compreenda o fenômeno. Na prática, o juiz acha que o tráfico de drogas e outras questões são mais importantes. Há uma falta de percepção de que a questão é diferente. Além disso, resalta que a resistência é grande por que a Lei Maria da Penha vem contrária à Lei 9.099/1995.

315. A presidente da Copevid, respondendo à mesma questão, mas com relação aos membros do Ministério Público, disse sim, pois a maioria dos aplicadores da Lei Maria da Penha minimizam os casos de violência doméstica, não possuem qualquer formação em gênero e se preocupam mais com o arquivamento célere dos processos, do que com o efetivo auxílio e proteção para as mulheres vítimas, familiares e agressores.



316. Sobre essa questão, Carmen Hein de Campos (2010) teve o ensejo de afirmar:

(...) o não-entendimento da violência doméstica como um mecanismo de poder e controle sobre as mulheres e dos objetivos da Lei podem explicar porque alguns tribunais e juízes ainda negam aplicação integral e efetividade a alguns de seus dispositivos. (...)

As decisões estão marcadas pela defesa de um suposto ‘ideal de família’ cuja idealização deve ser suportada a todo custo pelas mulheres, inclusive através do uso de violência pelos seus companheiros e da violação dos direitos fundamentais. (...) Os homens parecem estar isentos de qualquer responsabilidade pelo uso da violência ou pela manutenção da ‘harmonia’ e da paz da ‘união familiar’.

317. De igual forma o Juiz de Direito Marcelo Bertasso, em artigo sobre o tema, se posicionou sobre essa problemática:

O cerne do problema consiste em definir até onde o legislador pode ir no que concerne ao tratamento penal dado a certos delitos e, por outro lado, até onde o julgador pode modificar o significado original do texto criado pelo legislador.

Como certeza, resta apenas a conclusão: uma interpretação válida jamais pode levar a um resultado que contrarie o texto expresso da norma interpretada.

A observância dessa singela regra, sem dúvida, evitaria que o conteúdo da lei se esvazie já no processo de sua aplicação pelo Judiciário e afastaria um grave efeito colateral das formas mais livres de interpretação: elas podem conduzir a qualquer resultado desejado, numa verdadeira loteria jurídica sem compromisso de vinculação com a mensagem explícita da lei.

Tal efeito colateral gera situação inadmissível: o que diz a lei não importa, mas sim o que o juiz considera ter sido dito pelo legislador. (...)

Conclui-se, portanto, que, por mais que se avance no refinamento de técnicas interpretativas, jamais se pode deixar de lado o claro liame existente entre a atividade do julgador e a mensagem que lhe foi expressada pelo legislador.

318. No lançamento da campanha “Compromisso e Atitude no Enfrentamento à Impunidade e à Violência Contra a Mulher”, realizada em 6/12/2011, o Ministro da Justiça ressaltou que, além dos mecanismos punitivos estabelecidos pela Lei Maria da Penha, é necessário combater o preconceito da sociedade sobre o tema para mudar a cultura das pessoas em relação à violência doméstica: “As leis não são suficientes para mudar questões arraigadas na nossa cultura. (...) É preciso políticas públicas que vençam os preconceitos, principalmente, interpretações preconceituosas de operadores do Direito”<sup>lviii</sup>.

319. A SPM destacou que, no segundo semestre de 2012, lançará a Campanha Nacional “Compromisso e Atitude”, em parceria com o Ministério da Justiça, o Conselho Nacional de Justiça, o Colégio Permanente dos Presidentes dos Tribunais de Justiça, o Conselho Nacional dos Procuradores Gerais de Justiça e o Conselho Nacional dos Defensores Públicos Gerais, com intenção de combater a impunidade nos casos de violência contra as mulheres.

#### **7.5. Efeitos para a mulher em situação de violência e para a sociedade como um todo**

320. A grande divergência de entendimento na interpretação da Lei Maria da Penha, a instabilidade da jurisprudência e a negativa de vigência ou desconsideração daquela lei tem como principais efeitos o esvaziamento do seu conteúdo, a insegurança jurídica da mulher em situação de violência e um volume substancial de recursos e de outras medias judiciais que, por sua vez, atrasam a prestação jurisdicional.

321. Além disso, a prática da maioria dos magistrados de considerar a ação penal, para os crimes de lesão corporal leve, condicionada à representação, e, por conseguinte, realizarem audiências para as vítimas serem questionadas quanto à vontade de continuar com o processo e para tentar promover uma conciliação do casal, vai de encontro ao espírito que circunda a Lei Maria Penha. Especialistas em questão de gênero entendem que essas situações, além de ensejar a sensação de impunidade por parte dos agressores, expõem a mulher ao risco de prosseguimento do ciclo de violência.

322. Em entrevista concedida à equipe de auditoria, a Presidente do Fonavid considerou que “Essa divergência de entendimento não é boa para a vítima de hoje. Mas é necessário que esse entendimento se sedimente. Para a consolidação do sistema é essencial”. Já a coordenadora da Copevid manifestou opinião bem enfática sobre essas divergências:

Enquanto operadores do Direito se perdem em discussões intermináveis as mulheres continuam morrendo. A vaidade do operador o leva a raramente mudar sua “opinião” e tudo isso sem se ter em conta o principal objetivo da lei, que não vem sendo cumprido, qual seja, o de ofertar proteção às mulheres vítimas. (...) as vítimas são esquecidas enquanto os operadores “duelam” para saber quem tem razão. Todos perdem.

323. As resistências que a Lei Maria da Penha enfrenta nos tribunais têm motivado a apresentação de projetos de lei no Congresso Nacional. Há cerca de trinta projetos tramitando naquela casa legislativa que alteram a Lei Maria da Penha (PLS 551/2009, PLS 290/2010 e 151/2011) ou têm influência sobre ela, alguns propondo a alteração da Constituição (PEC 485/2005 – art. 98), outros do Código Penal, e outros da Lei 9.099/1995 (arts. 88 e 89 – PL 1322/2011), a exemplo dos mencionados. Segundo a ONG CFEMEA, que os acompanha, esses projetos são produzidos às pressas, após casos de grande repercussão ganharem a mídia. Alguns, no entendimento da ONG, propõem retrocessos e a maioria deles é redundante e não alteraria em nada o funcionamento da Lei.

324. Ao entrevistar as presidentes do Fonavid e da Copevid a equipe de auditoria perguntou se na opinião delas a jurisprudência relativa à Lei Maria da Penha precisa se tornar mais uniforme ou é a própria lei que precisa ser alterada. Em resposta, a presidente do Fonavid disse que o Fórum tem discutido bastante essa questão com o CNJ e com a SPM. Acrescentou que apesar de perceber algumas lacunas na lei, tem receio de que qualquer alteração legal venha causar o seu enfraquecimento. Por sua vez, a presidente do Copevid respondeu que a jurisprudência é que deveria ser mais uniforme e alterada somente quanto à necessidade de representação para as lesões leves. À época, manifestaram o entendimento conjunto de que o mais adequado, naquele momento, era aguardar a decisão do STF sobre a ADC e a ADI.

325. Merece destaque também a instalação de Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) no Congresso Nacional, em março de 2012. Sua origem foi o Requerimento nº 4/2011-CN, que solicita investigar a situação de violência contra a mulher no Brasil e apurar denúncias de omissão por parte do poder público com relação à aplicação de instrumentos instituídos em lei para proteger as mulheres em situação de violência. Citando alguns crimes de grande repercussão, alega o requerimento que, como consequência da interpretação da Lei Maria da Penha feita pelo Judiciário, o caso de Elisa Samúdio teve um desfecho trágico.

326. Como foi visto na seção 7.3, o STF deu um rumo a essa questão ao se pronunciar e manifestar entendimento sobre pontos polêmicos de interpretação da Lei Maria da Penha. A expectativa é a de que as resistências e as divergências de entendimento quanto à aplicação dessa legislação sejam mitigadas com o passar do tempo. Resta, aos órgãos competentes, atuar em algumas causas que ainda põem em risco a relativização dessa lei, conforme exemplificado na seção 7.4.

## **8. Análise dos comentários do gestor**

327. Nos termos do Manual de Auditoria Operacional, aprovado pela Portaria Segecex/TCU nº 4, de 26/2/2010, a versão preliminar do relatório de auditoria foi remetida à Secretaria de Política para as Mulheres, à Secretaria Nacional de Segurança Pública e à Secretaria de Reforma do Judiciário, por meio dos Ofícios Sprog/TCU nº 58/2010, 59/2010 e 60/2010, respectivamente, ambos de 12/4/2012, com a finalidade de se obter os comentários dos gestores sobre as conclusões da fiscalização, de modo a conferir melhor compreensão das questões abordadas, das oportunidades de melhoria identificadas e das recomendações propostas.

328. Os gestores remeteram seus comentários ao TCU por meio dos seguintes expedientes: a) Ofício 233/2012/SRJ-MJ, de 30/4/2012, assinado pelo Secretário de Reforma do Judiciário, Sr. Flávio Croce Caetano; b) Ofício 2082/SENASP, de 8/5/2012, assinado pelo Chefe

de Gabinete da Senasp, Sr. Marcello Barros de Oliveira; c) Ofício 1162/2012/ SPM/PR, de 18/5/2012, assinado pela Secretária Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres, Sr<sup>a</sup> Aparecida Gonçalves.

329. Nenhum dos gestores manifestou objeções quanto às análises de mérito constantes do relatório preliminar de auditoria. Os comentários trouxeram esclarecimentos adicionais sobre a atuação de cada órgão no apoio às ações de enfrentamento à violência contra as mulheres e possibilitaram o aperfeiçoamento de análises e elementos textuais do relatório de auditoria, já incorporados aos seus respectivos capítulos, inclusive quanto ao ajuste da redação das recomendações propostas.

## **9. Conclusão**

330. Existem várias causas para a ocorrência da violência doméstica e familiar contra as mulheres no Brasil. A principal, apontada por várias gestoras e especialistas entrevistadas durante a auditoria e por diversos textos acadêmicos, é a nossa cultura machista e patriarcal, que traça diferentes papéis e determina comportamentos para homens e mulheres nas relações sociais e familiares. O que se observa é que “O preconceito contra as mulheres nasce muitas vezes dentro de casa. E cresce junto com nossos filhos. Quando percebemos, parece ser tarde demais. Descobrimos com tristeza que criamos um filho machista e uma filha submissa” (FNEDH, 2006, p.79).

331. No direito brasileiro, o principal avanço no regramento de mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher foi a promulgação da Lei 11.340/2006 – Lei Maria da Penha. Além desse marco legal, foram instituídos os I e II Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres e o documento que orienta a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. A partir daí, surge o incentivo à implantação de serviços especializados de atendimento às mulheres, nas áreas jurídica, social e psicológica. Dessa forma, as ações governamentais nas esferas do enfrentamento à violência doméstica e familiar foram ampliadas para além da implantação de delegacias especializadas.

332. Foi nesse contexto que se definiu o escopo da auditoria. O presente trabalho abordou a estruturação dos Centros de Referência e das Casas Abrigo, que têm atuação preponderante no acolhimento das mulheres e no atendimento psicossocial, além da abrangência dos serviços de responsabilização e reeducação do agressor e de campanhas de divulgação da Lei Maria da Penha e conscientização sobre violência de gênero. Também foram objeto de análise alguns aspectos relacionados ao aparelhamento e funcionamento das delegacias especializadas, bem como da qualificação das suas equipes. Na área de justiça, avaliou-se o estágio de criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher e das promotorias especializadas, levantando fatores que restringem a atuação mais efetiva desses equipamentos. Por fim, foram apontadas diversas situações que fazem com que a Lei Maria da Penha venha sendo relativizada em relação à sua essência e à aplicação de alguns artigos que estão longe de ser consenso entre os operadores do Direito.

333. No tocante à estrutura e articulação da rede de atendimento que presta acolhimento e abrigamento às mulheres, evidenciou-se que a quantidade existente destes equipamentos no país estava bem aquém do idealizado pela SPM, como no caso dos Centros de Referência, que não chegavam a 20%.

334. Com relação às Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres, tem-se menos de 10% dos municípios brasileiros contando com esse serviço policial especializado, e, quando existente, a estrutura física é inadequada e os atendimentos não ocorrem todos os dias da semana, durante 24 horas. As delegacias, tanto especializadas como comuns, enfrentam problemas relacionados com a carência de pessoal, a insuficiente qualificação dos policiais e a incompreensão ou visão distorcida sobre violência de gênero.

335. Evidenciou-se que a quase totalidade dos estados contava com pelo menos um Juizado de Violência Doméstica e Familiar instalado, em que pese o atendimento concentrado na capital e o fato do atendimento civil e penal a muitas mulheres ainda não ser unificado. Ademais, a grande maioria desses juizados lida com o acúmulo grande de processos. Com relação às medidas

protetivas de urgência, que afastam e protegem as mulheres de seus agressores até o julgamento do processo, tanto as os juizados quanto as delegacias encontram dificuldades para cumprir o prazo legal de 48 horas.

336. Além disso, foi observada a baixa institucionalização das promotorias especializadas ou núcleos de gênero no âmbito do Ministério Público, restringindo sua atuação mais efetiva na fiscalização da rede.

337. As conclusões da auditoria reforçam ainda a necessidade de maior sensibilização dos operadores do Direito sobre as questões de gênero, aí incluída a violência doméstica e familiar, bem como de abordagem de questões dessa natureza nas instituições de ensino, inclusive de nível fundamental e médio.

#### **10. Proposta de encaminhamento**

338. Diante do exposto, e visando contribuir para aperfeiçoar as ações de prevenção e enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher, submete-se este relatório à consideração superior, com as seguintes propostas:

I) Recomendar à Secretaria de Políticas para as Mulheres, na condição de gestora nacional da política, e tendo em vista as atribuições conferidas pelo art. 5º do Decreto 7.043/2009 e com fulcro no art. 250, inciso III, do RITCU, que:

a) institua sistemática de monitoramento das condições de infraestrutura e dos serviços que integram a Rede de Atendimento à Mulher em Situação de Violência, com o objetivo de identificar e disseminar boas práticas de gestão, bem como acompanhar e registrar: a.1) os espaços, as instalações e os equipamentos disponíveis nos centros de referência, casas abrigo e unidades de reabilitação de agressores; a.2) a composição das equipes e a amplitude do atendimento multidisciplinar; a.3) os programas de capacitação oferecidos aos profissionais envolvidos no atendimento às mulheres; a.4) as campanhas educativas realizadas e os materiais publicitários disponibilizados; a.5) o grau e as iniciativas de articulação entre a coordenação estadual e os serviços que integram a rede de atendimento; (seções 3.1, 3.2, 3.4 e 3.5)

b) defina estratégias para ampliar a cobertura da Rede de Atendimento quanto à instalação de centros de referência e casas abrigo, bem como promover a qualificação profissional das mulheres abrigadas e dos profissionais que integram as equipes multidisciplinares nesses equipamentos; (seções 3.1, 3.2 e 3.3)

c) elabore e divulgue Norma Técnica para a implantação e a gestão das casas abrigo; (seção 3.2)

d) intensifique as campanhas voltadas ao público masculino e a articulação com o Ministério da Educação no sentido de viabilizar a inclusão nos currículos escolares de matérias e atividades relativas às questões de gênero, aí incluída a violência doméstica e familiar; (seção 3.5)

e) institua uma base nacional comum e unificada de dados sobre a violência doméstica e familiar, de modo a sistematizar e integrar as informações produzidas pelos órgãos que prestam atendimento psicossocial, policial e judicial, assim como pelas promotorias de justiça, que permita o acompanhamento dos casos desde o momento de registro da ocorrência até o cumprimento da decisão judicial; (seção 3.6)

f) aperfeiçoe a sistemática de gestão das informações cadastrais dos equipamentos que compõem a Rede de Atendimento, de modo a garantir que essas informações se mantenham atualizadas no endereço eletrônico da Secretaria e na base de consulta dos atendentes do serviço Ligue 180; (seção 3.6)

g) institua procedimentos para coletar e enviar as reclamações e elogios vindos do Ligue 180 para os órgãos estaduais e os responsáveis dos serviços que compõem a Rede de Atendimento, no sentido de que os respectivos gestores possam ter feedback dos serviços prestados, identificando os pontos fortes e o que precisa ser melhorado; (seção 3.6)

h) intensifique a divulgação da publicação “Enfrentando à violência doméstica contra a mulher – orientações práticas para profissionais e voluntários(as)” junto a profissionais que

trabalham em delegacias especializadas e comuns, tendo em vista ser esta a principal porta de entrada para as mulheres vítimas de violência doméstica; (seção 4.3)

i) intensifique, em articulação com o Ministério da Justiça, o Conselho Nacional de Justiça, o Conselho Nacional de Procuradores Gerais e o Conselho Nacional de Defensores Públicos Gerais, a promoção de campanhas e capacitações de orientação e sensibilização dos operadores do Direito, nas delegacias, nos juizados, nas promotorias e nas defensorias, sobre a temática da violência de gênero e as recentes decisões do STF em sede de apreciação da ADC 19 e da ADI 4424, que tratou de questões polêmicas que, entre outras, envolvem os arts. 16 e 41 da Lei Maria da Penha. (seção 7.4)

II) Recomendar à Secretaria Nacional de Segurança Pública, considerando as competências definidas pelo art. 1º do seu Regimento Interno, aprovado pela Portaria MJ 1.821/2006, e com fulcro no art. 250, inciso III, do RITCU, que:

a) desenvolva protocolos de atendimento a serem observados pelas delegacias para os casos de violência doméstica e familiar, que orientem a uma atuação mais homogênea e humanizada por parte dos agentes policiais; (seção 4.3)

b) defina estratégias de orientação, fomento e pactuação junto aos governos estaduais, a partir das conclusões da Pesquisa do Perfil Organizacional das Unidades Policiais Especializadas no Atendimento à Mulher e levando em consideração, naquilo que couber, o plano de expansão em caráter experimental elaborado pela Secretaria de Políticas para as Mulheres, no sentido de possibilitar: c.1) ampliação do número de Deams ou de unidades especializadas de atendimento à mulher em situação de violência no âmbito das delegacias de polícia comuns; c.2) cumprimento do horário ininterrupto de funcionamento, de 24 horas, inclusive nos finais de semana e feriados; c.3) continuidade da realização de ações de formação e capacitação do profissionais que atuam nessas unidades e nas delegacias comuns, que contemplem conteúdos sobre violência de gênero, Lei Maria da Penha e procedimentos de escuta ativa e atendimento humanizado; (seções 4.1, 4.2 e 4.3)

c) realize, periodicamente, intercâmbios entre seu corpo técnico, a Secretaria de Política para as Mulheres, a Secretaria de Reforma do Judiciário e operadores do Direito a respeito das interpretações da Lei Maria de Penha e que, como resultado, divulgue orientações para todas as delegacias com o intuito de tornar mais uniforme a atuação policial nos casos de violência doméstica e familiar. (seção 4.4)

III) Recomendar à Secretaria de Reforma do Judiciário, considerando as competências definidas pelo art. 1º do seu Regimento Interno, aprovado pela Portaria MJ 276/2006, e com fulcro no art. 250, inciso III, do RITCU, que:

a) defina, em articulação com o Conselho Nacional de Justiça e com os Tribunais de Justiça estaduais e do Distrito Federal, e suas respectivas Coordenadorias Estaduais das Mulheres em Situação de Violência Doméstica e Familiar, plano com metas e cronograma voltado a: a.1) ampliação da rede de Juizados de Violência Doméstica e Familiar, principalmente nos municípios do interior, sem prejuízo de procurar conciliar a sua instalação em comarcas nas quais façam parte o município polo, bem como adaptação de varas criminais existentes, levando em consideração, naquilo que couber, o plano de expansão em caráter experimental elaborado pela Secretaria de Políticas para as Mulheres; a.2) produção de diagnóstico das deficiências de infraestrutura e pessoal nos juizados/varas especializados; a.3) promoção de ajustes na legislação que rege a Organização Judiciária dos estados e do Distrito Federal, de forma a contemplar os juizados/varas especializados em violência contra a mulher e a criação de cargos de juízes, oficiais de justiça e profissionais que comporão a equipe multidisciplinar; (seções 5.1, 5.2 e 5.3)

b) defina, em articulação com o Conselho Nacional do Ministério Público, plano com metas e cronograma voltado à ampliação e estruturação da rede de Promotorias e de Núcleos Especializados em Violência Doméstica e Familiar, no âmbito do Ministério Público, levando em consideração, naquilo que couber, o plano de expansão em caráter experimental elaborado pela Secretaria de Políticas para as Mulheres. (seção 6.1)



IV) Determinar à Secretaria de Políticas para as Mulheres, à Secretaria Nacional de Segurança Pública e à Secretaria de Reforma do Judiciário que encaminhem ao Tribunal, no prazo de 90 dias a contar do Acórdão, Plano de Ação que contenha o cronograma de adoção das eventuais medidas necessárias à implementação das deliberações que vierem a ser prolatadas pelo Tribunal, com a identificação dos responsáveis.

V) Encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser adotado pelo Tribunal, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, e do inteiro teor do presente relatório, para os seguintes destinatários: a) Secretária de Políticas para as Mulheres; b) Ministro de Estado da Justiça; c) Secretária Nacional de Segurança Pública; d) Secretário de Reforma do Judiciário; e) Ministra-Chefe da casa Civil; f) Presidente do Conselho Nacional de Justiça; g) Presidente do Conselho Nacional de Procuradores Gerais; h) Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público; i) Presidente do Conselho Nacional de Defensores Públicos Gerais; j) Presidente da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Violência contra as Mulheres; k) Presidente da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados; e l) Presidente da Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal;

VI) Determinar, nos termos dos arts. 33 e 36 da Resolução TCU 191/2006, o apensamento do processo de Representação TC 029.582/2010-5 ao processo que trata da presente auditoria operacional, dando ciência ao Subprocurador-Geral do Ministério Público Junto ao TCU, Ex<sup>mo</sup> Sr. Paulo Soares Bugarin, autor da representação, do Acórdão que vier a ser adotado pelo Tribunal, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, e do inteiro teor do presente relatório;

VII) Restituir os autos à Seprog para que programe o monitoramento do Acórdão que vier a ser proferido nestes autos;

VIII) Arquivar os autos na Seprog.”

É o Relatório.

## **Apêndice A – Critérios e procedimentos adotados pela auditoria**

### **Critérios**

Os critérios gerais utilizados para fundamentar a opinião da equipe de auditoria foram os preceitos da Lei Maria da Penha e as diretrizes e linhas de atuação constantes dos textos base da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher. Também foram consideradas as normas e orientações editadas pela Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), os manuais de rotinas e estruturação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (JVDFM) e as normas técnicas de implantação das Delegacias Especializadas de Atendimento a Mulher (Deam).

Também foi considerado como critério de auditoria o Plano de Expansão da Rede de Atendimento às Mulheres, encaminhado pela SPM a este Tribunal em resposta ao Ofício de Requisição TCU 04-599/2011. O Plano, elaborado em caráter experimental, considera como critérios de expansão da rede a densidade populacional dos municípios, os seus índices de violência e a sua proximidade com áreas metropolitanas.

Na análise da controvérsia judicial sobre a aplicação da Lei Maria da Penha, foi considerada, além da doutrina, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, as decisões emanadas pelos Tribunais estaduais e os enunciados do Fórum Nacional de Juízes de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (Fonavid) e da Comissão Permanente de Promotores da Violência Doméstica do Brasil (Copevid), vinculada ao Conselho Nacional de Procuradores Gerais (CNPG).

Os parâmetros utilizados são mais bem explicitados nos capítulos que descrevem as constatações da auditoria, servindo como referência para que fique demonstrada a diferença entre o que esses critérios preconizam e a situação encontrada.

### **Métodos e procedimentos**

A auditoria, sob a sistemática de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), envolveu a participação de oito secretarias de controle externo (Secex) do Tribunal nos estados do Amapá, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Pará, São Paulo e Tocantins. Além desses estados, a equipe coordenadora de Brasília empreendeu visitas ao Acre, Pernambuco e Distrito Federal. Para a seleção dessas onze unidades da federação levou-se em consideração as alegações apresentadas na Representação formulada pelo Ministério Público junto ao TCU, os índices registrados de violência contra as mulheres, o número de denúncias e os recursos repassados pela União.

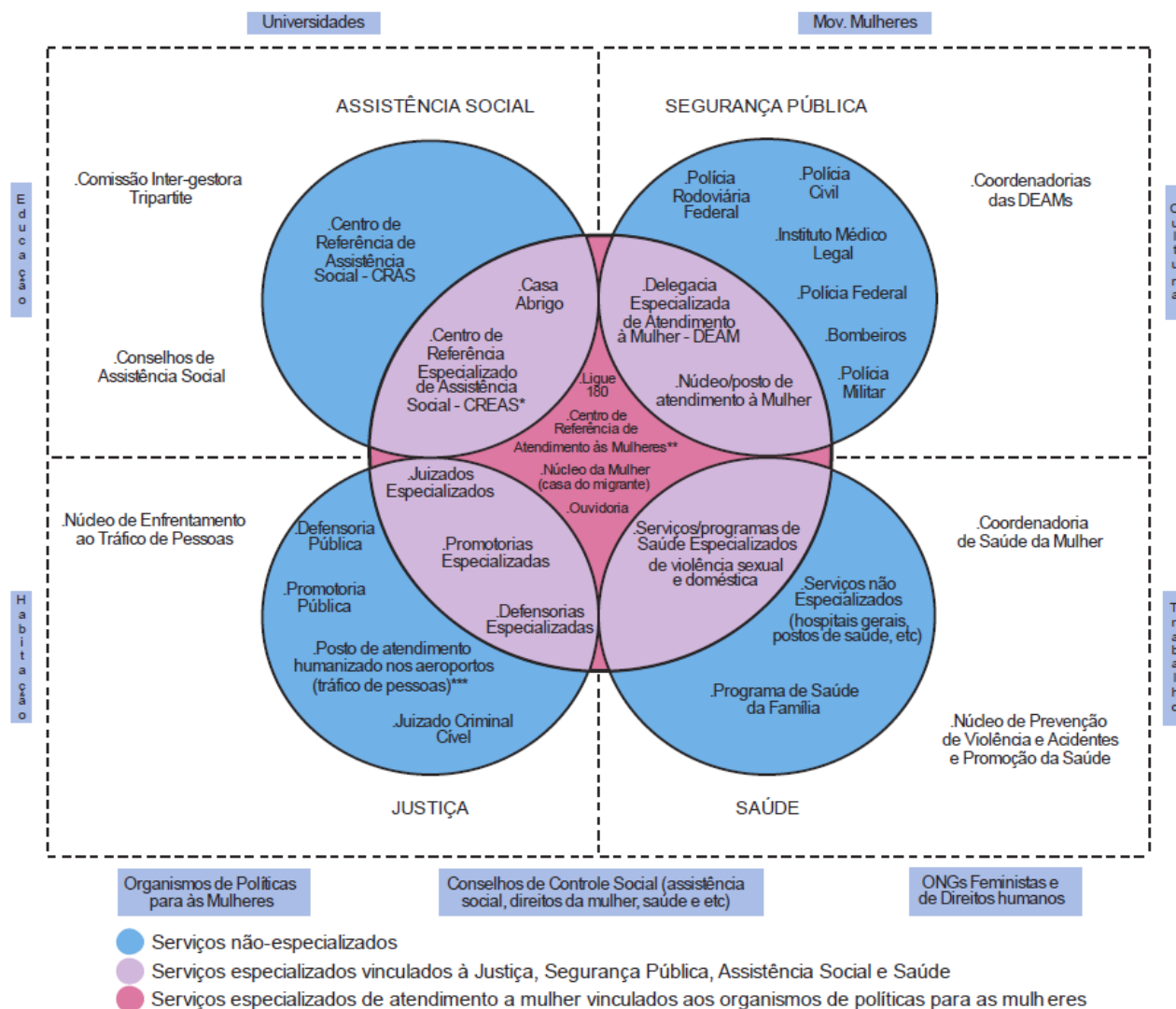
A FOC foi realizada na modalidade de relatório único. Na fase de Planejamento, as equipes de Brasília e das secretarias do TCU nos estados realizaram levantamento preliminar de informações junto aos gestores de órgãos envolvidos com a articulação e implementação da política e com responsáveis por equipamentos que compõem a rede de atendimento, identificaram pontos críticos e sugeriram questões a serem abordadas pela auditoria. Em seguida, realizou-se oficina para discutir e estruturar a matriz de planejamento, os procedimentos auditoriais e os instrumentos de coleta de informações. A fase seguinte, de Execução, foi destinada às visitas de estudo, encaminhamento das pesquisas e realização de oficinas para discutir as situações encontradas. Por fim, a unidade coordenadora finalizou o tratamento e a tabulação dos resultados das pesquisas, concluiu as análises de mérito dos achados, redigiu a matriz de achados consolidada e elaborou o relatório da auditoria.

Os procedimentos utilizados durante a auditoria compreenderam: a) entrevista com gestores da SPM, da Secretaria de Reforma do Judiciário (SRJ), do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) e de órgãos estaduais de políticas para as mulheres; b) entrevista com psicólogos, assistentes sociais e outros profissionais que prestam atendimento/acolhimento às mulheres; c) entrevista com juízes, promotores e defensores públicos; d) entrevista com delegados e agentes de Deam e de delegacias comuns; e) entrevista com as presidentes do Fonavid e da Copevid; f) entrevista com especialistas; g) entrevistas com mulheres vítimas de violência doméstica; h) pesquisa eletrônica (questionário) com juízes, promotores, defensores públicos e delegados de Deam; i) análise documental; j) análise de registros administrativos; k) revisão bibliográfica; l) Painel de Referência lx de Matriz de Planejamento e de Matriz de Achados.

Em relação aos questionários aplicados, foram obtidas respostas de: 30 delegados de Deams; 39 operadores do Direito (juízes, promotores e defensores públicos); 150 mulheres vítimas de violência doméstica; e 341 profissionais que atendem às mulheres. Não houve a pretensão de extrapolar as constatações obtidas a partir da pesquisa, devido ao fato de a amostra final não ser probabilística. Todavia, a pesquisa denota uma percepção importante de atores que convivem diariamente com a problemática da violência doméstica contra as mulheres e, desse modo, serve como indicativo para melhorias a serem implementadas. Juntamente com as entrevistas, análises documentais e verificações in loco, a pesquisa realizada corrobora as evidências apresentadas neste trabalho e as recomendações propostas.

## Apêndice B – Esquematização da rede de atendimento às mulheres em situação de violência

A figura abaixo ilustra e traduz a complexidade da Rede de Atendimento às Mulheres. Nela, podem-se identificar os serviços especializados e não especializados que prestam atendimento às vítimas de violência doméstica e familiar. Nos níveis mais diretos de atendimento (serviços especializados), os equipamentos estão subordinados a cinco principais áreas governamentais: organismos de política para as mulheres; saúde; assistência social; segurança pública; e justiça.



Os serviços especializados da rede de atendimento que foram contatados durante a auditoria compreendem:

- Centro de Referência: espaço de acolhimento/atendimento psicológico e social, orientação e encaminhamento jurídico, devendo exercer o papel de articulador das instituições e serviços governamentais e não governamentais que integram a rede;
- Casa Abrigo: local voltado a oferecer moradia protegida e atendimento integral a mulheres em risco de vida iminente. É um serviço de caráter sigiloso e temporário, no qual as usuárias permanecem por um período determinado, durante o qual deverão reunir condições para retomar o curso de suas vidas;
- Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher (Deam): unidade especializada da Polícia Civil, devendo realizar ações de prevenção, apuração, investigação e enquadramento legal, inclusive a expedição de medidas protetivas de urgência ao juiz no prazo máximo de 48 horas;
- Núcleos especializados nas Defensorias públicas: têm a finalidade precípua de dar assistência jurídica às mulheres que não possuem condições econômicas de ter advogado contratado por seus próprios meios;
- Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher: órgãos da Justiça Ordinária com competência cível e criminal que poderão ser criados para o processo, julgamento e a execução das causas decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a mulher;

- f) Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180: serviço do governo federal, criado pela SPM, que auxilia e orienta as mulheres sobre serviços disponíveis da rede de atendimento. As ligações podem ser feitas gratuitamente de qualquer parte do território nacional. Também recebe denúncias.
- g) Centro de Educação e Reabilitação do Agressor: Constituem espaços de atendimento e acompanhamento de homens autores de violência, encaminhados pelos Juizados Especiais de Violência Doméstica/Familiar contra a Mulher e demais juizados/varas. Visam à reeducação dos homens autores de violência e à construção de novas masculinidades, a partir do conceito de gênero e de uma abordagem responsabilizante.

**Apêndice C – Fundamentos das correntes interpretativas em relação  
à Lei Maria da Penha e aplicação da Lei 9.099/1995**

CONTRA a aplicação da Lei 9.099/1995	A FAVOR da aplicação da Lei 9.099/1995
<ul style="list-style-type: none"> <li>- A sociedade há muito tempo sente-se incomodada com as práticas violentas no seio familiar contra a mulher, cujas medidas despenalizadoras previstas na Lei 9.099/1995 não foram suficientes para coibir e prevenir a violência contra a mulher.</li> <li>- Na busca da concretização dos fins propostos pela lei 11.340/2006 prevalece o interesse público traduzido na coibição de violência doméstica, lastreada na garantia constitucional de ampla proteção à família e no princípio constitucional da dignidade da pessoa humana.</li> <li>- Essa orientação permite a compreensão do alcance, sentido e significado dos artigos 16 e 41 da lei nº 11.340/2006 para reconhecer que os delitos de lesão corporal simples e lesão culposa cometidos no âmbito doméstico e familiar contra a mulher são de ação pública incondicionada, reservando-se à aplicação do art. 16 àqueles crimes em que a atuação do Ministério Público fica vinculada ao interesse privado da vítima em punir o seu ofensor. As famílias que se erigem em meio à violência não possuem condições de ser base de apoio e desenvolvimento para os seus membros, os filhos daí advindos dificilmente terão condições de conviver sadiamente em sociedade, daí a preocupação do Estado em proteger especialmente essa instituição, criando mecanismos, como a Lei Maria da Penha, para tal desiderato.</li> <li>- Não é exigível a representação da vítima como condição de procedibilidade da ação penal na hipótese de crime de lesão corporal leve praticado contra a mulher no âmbito das relações domésticas ou familiares, pois o artigo 41 da Lei Maria da Penha afastou expressamente a aplicação da Lei 9.099/1995 para os crimes nela definidos, alterando a natureza da ação penal de pública condicionada à representação para incondicionada, conforme a regra geral estabelecida no artigo 100 do Código Penal, além de conferir proteção mais efetiva à vítima da violência doméstica, de acordo com o comando constitucional de proteção da unidade familiar.</li> <li>- A Lei 9.099/1995 não se aplica por inteiro, isso porque, o escopo de uma e de outra legislação são totalmente opostos.</li> <li>- Há vedação expressa contida no art. 41 da Lei Maria da Penha quanto à aplicação da lei 9.099/1995.</li> <li>- O quantum máximo da pena em abstrato previsto para o delito de lesão corporal leve já é suficientemente alto para afastá-lo do âmbito das infrações penais de menor potencial ofensivo.</li> <li>- A opção do legislador foi a de afastar, peremptoriamente, do âmbito do Juizado especial criminal o julgamento dos crimes perpetrados com violência doméstica e familiar contra a mulher, decorrente da brandura da resposta penal proposta pela Lei 9.099/1995.</li> <li>- Lei Maria da Penha pretendeu punir com maior rigor a violência doméstica, criando uma qualificadora ao crime de lesão corporal (art. 129, § 9º do CP).</li> <li>- a Lei 11.340/2006 regulou integralmente a matéria relativa à violência contra a mulher no âmbito doméstico e familiar, sendo, portanto, uma Lex specialis, de maneira a afastar a incidência de dispositivos inseridos em uma lei geral, no caso, a Lei 9.099/1995, que se trata de uma Lex generalis.</li> <li>- A definição ou a conceituação de crimes de menor potencial ofensivo é da competência do legislador ordinário, que, por isso, pode excluir alguns tipos penais que em tese se amoldariam ao procedimento da Lei 9.099/1995, em razão do quantum da pena imposta, como é o caso de alguns delitos que se enquadram na Lei 11.340/06, por entender que a real ofensividade e o bem jurídico tutelado reclamam punição mais severa.</li> <li>- A exigência de representação da mulher em situação de violência</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O princípio da unicidade impede que se dê larga interpretação ao art. 41, na medida em que condutas idênticas praticadas por familiar e por terceiro, em concurso, contra a mesma vítima, estariam sujeitas a disciplinas diversas em relação à condição de procedibilidade.</li> <li>- Interpretando-se o art. 41 de forma literal, uma injúria praticada contra a mulher não é infração penal de menor potencial ofensivo, já uma lesão corporal leve, cuja pena é o dobro da injúria, praticada contra um idoso ou uma criança, que também mereceram tratamento diferenciado do nosso legislador (Leis 10.741/2003 e 8.069/1990) é um crime de menor potencial ofensivo. No primeiro caso, o autor da injúria será preso e autuado em flagrante, responderá a inquérito policial, haverá queixa-crime, etc., etc. Já o covarde agressor não será autuado em flagrante, será lavrado um simples Termo Circunstanciado, terá a oportunidade da composição civil dos danos, da transação penal e da suspensão condicional do processo, etc., etc. (arts. 69, 74, 76 e 89 da Lei nº 9.099/1995).</li> <li>- De acordo com a outra corrente, em uma lesão corporal leve praticada contra uma mulher a ação penal independe de representação (é pública incondicionada), mas uma lesão corporal leve cometida contra um infante ou um homem de 90 anos depende de representação.</li> <li>- Se um pai agride e fere levemente seus dois filhos gêmeos, um homem e uma mulher; receberá tratamento jurídico-criminal diferenciado. O princípio da proporcionalidade não foi observado, o que torna inválida esta norma, apesar de vigente.</li> <li>- É exigível a representação da vítima como condição de procedibilidade da ação penal na hipótese de crime de lesão corporal leve praticado contra a mulher no âmbito das relações domésticas ou familiares, pois o artigo 41 da Lei Maria da Penha restringiu a aplicação da Lei 9.099/1995 quanto ao crime apenas no tocante à exclusão do procedimento sumário e às medidas despenalizadoras, permitindo a representação da vítima e a possibilidade de renúncia à representação em juízo, permitindo à vítima um juízo discricionário quanto ao prosseguimento da ação penal à reconciliação com o agressor.</li> <li>- O art. 16 do Lei nº 11.340/06 é claro ao autorizar a retração, mas somente perante o juiz. Isto significa que a ação penal, na espécie, é dependente de retratação. Outro entendimento contraria a nova filosofia que inspira o Direito Penal, baseado em princípios de conciliação e transação, com o objetivo de humanizar a pena e buscar harmonizar os sujeitos ativo e passivo do crime.</li> <li>- A garantia de livre e espontânea manifestação conferida à mulher pelo art. 16, na hipótese de</li> </ul>



CONTRA a aplicação da Lei 9.099/1995	A FAVOR da aplicação da Lei 9.099/1995
<p>doméstica e familiar para se instaurar a Ação Penal Pública no caso crimes de lesão corporal leve viola o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), os direitos fundamentais de igualdade (art. 5º, I) e de que a “a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais (art. 5º, XLI), proibição de proteção deficiente dos direitos fundamentais, e ao dever do Estado de coibir e prevenir a violência no âmbito das relações familiares (art. 226, 8º).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Não se pode cogitar de um mecanismo despenalizador como a suspensão condicional do processo quando a prática delitiva atinge a mulher, em casos de violência doméstica e familiar.</li> <li>– A Lei Maria da Penha não estabeleceu que não se aplicam aos crimes praticados com violência doméstica apenas alguns mecanismos despenalizadores da lei dos juizados. Acaso o quisesse, o legislador assim teria procedido.</li> <li>– A suspensão condicional do processo é medida de caráter despenalizador criado pela Lei 9.099/1995 e vai de encontro aos escopos criados pela Lei Maria da Penha para a proteção do gênero feminino.</li> <li>– Praticado o ilícito, o procedimento penal deve ter início, deixando de lado mecanismos despenalizadores utilizados no passado que se mostraram inócuos em casos de violência doméstica, servindo apenas para estimular o agressor que atua no lar.</li> <li>– O legislador procurou tratar de forma mais severa aquele que pratica infrações no âmbito familiar, em especial contra a mulher, justamente pelo fato de os institutos despenalizadores previstos na Lei nº 9.099/1995 não terem se mostrado eficazes o suficiente no combate aos crimes desta natureza.</li> <li>– Uma família desestruturada conduz, fatalmente, a um Estado desarticulado e frágil, tornando-o incapaz de resguardar a esfera pública e de assegurar aos indivíduos seus direitos constitucionalizados.</li> <li>– A desagregação familiar é, em verdade, promovida pela violência e não o contrário.</li> <li>– As famílias que se erigem em meio à violência não possuem condições de ser base de apoio e desenvolvimento para os seus membros, os filhos daí advindos dificilmente terão condições de conviver sadiamente em sociedade, daí a preocupação do Estado em proteger especialmente essa instituição, criando mecanismos, como a Lei Maria da Penha, para tal desiderato.</li> <li>– Somente o crime de ameaça, por ser de ação penal pública condicionada, permite a providência do artigo 16 da Lei Maria da Penha, servindo a audiência judicial para ratificar a retratação.</li> </ul>	<p>renúncia à representação, que deve ocorrer perante o Magistrado em audiência especialmente designada para esse fim, justifica uma interpretação restritiva do art. 41.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Não há como prosseguir uma ação penal depois de o juiz ter obtido a reconciliação do casal ou ter homologado a separação com a definição de alimentos, partilha de bens, guarda e visitas. Assim, a possibilidade de trancamento de inquérito policial em muito facilitaria a composição dos conflitos envolvendo as questões de Direito de Família, mais relevantes do que a imposição de pena criminal ao agressor.</li> <li>– Muitos casais se reconciliam após momentos de crise.</li> <li>– O processamento do ofensor, mesmo contra a vontade da vítima, não é a melhor solução para as famílias que convivem com o problema da violência doméstica, pois a conscientização, a proteção das vítimas e o acompanhamento multidisciplinar com a participação de todos os envolvidos são medidas juridicamente adequadas, de preservação dos princípios do direito penal e que conferem eficácia ao comando constitucional de proteção à família.</li> <li>– Não existe estabelecimento prisional para todos os agressores que seriam presos pela Lei Maria da Penha.</li> <li>– A lei infraconstitucional de Violência Doméstica não poderia limitar a competência constitucional do Juizado Especial Criminal (art. 98, I, CF).</li> <li>– Respeito à vontade da mulher.</li> <li>– Entender a ação como incondicionada resultaria subtrair da mulher ofendida o direito e o anseio de livremente se relacionar com quem quer que seja escolhido como parceiro, o que significaria negar-lhe o direito à liberdade de se relacionar, direito de que é titular, para tratá-la como se fosse submetida à vontade dos agentes do Estado.</li> <li>– Preservação da entidade familiar.</li> </ul>

## Apêndice D – Histórico do posicionamento do STJ sobre a Lei Maria da Penha

A presente análise da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) em relação à Lei Maria da Penha foi realizada com base nos julgados constantes do site daquele tribunal. Verificou-se que até 25/11/2011 constavam 136 julgados a respeito do tema. Assim, cada um desses acórdãos foram verificados para se avaliar a pertinência quanto ao tema focado na auditoria.

Optou-se por analisar as decisões do STJ por ser a Corte que julga, em recurso ordinário, os habeas-corpus decididos pelos tribunais dos Estados e do Distrito Federal, quando a decisão for denegatória, e por julgar, em recurso especial, as causas decididas, em única e última instância pelos tribunais dos Estados e do Distrito Federal quando a decisão recorrida contrariar tratado ou Lei federal, ou negar-lhes vigência ou der a lei federal interpretação divergente da que lhe haja atribuído outro tribunal, nos termos do art. 118, II, a e III, a e c da Constituição Federal.

Ademais, como a auditoria está sendo realizada em várias unidades da Federação, o STJ, é uma Corte superior que decide sobre os referidos recursos, e que de certa forma retrata, por meio de seus julgados, a posição dos respectivos Tribunais de Justiça dos estados e do Distrito-Federal.

Os acórdãos do STJ referentes à Lei Maria da Penha são apreciados pelas Turmas da Terceira Seção (Quinta e Sexta). Os feitos são remetidos à respectiva Seção de acordo com o art. 14 do Regimento Interno daquela Corte. Nas Seções especializadas também são julgados os processos de competência originária do STJ, aqueles que têm início no próprio Tribunal, inclusive quando há divergência de interpretação do Direito entre as turmas de uma mesma seção.

Os primeiros acórdãos do STJ relativos à Lei Maria da Penha foram julgados no início de 2008. A partir daí até fevereiro de 2009 as decisões, tanto da Quinta quanto da Sexta Turma, de relatoria dos Ministros Felix Ficher, Jane Silva, Paulo Galotti, Napoleão Nunes Maia Filho eram no sentido de não aplicar a Lei 9.099/95 aos crimes de violência doméstica e familiar, considerando o crime de lesão corporal leve de ação civil pública incondicionada (HC 84831/RJ, HC 96992/DF, HC 108098/PE, REsp 105276/DF, REsp 1000222/DF, CC 101272/PR, HC 91540/MS).

Em 05/03/2009, data em que foi apreciado o HC 113608/MG, a Sexta Turma entendeu, em sua maioria, após o voto vista do Ministro Celso Limongi, Desembargador convocado TJ/SP, que, no delito de lesões corporais de natureza leve, a ação penal depende de representação, tendo em vista que o art. 16 da Lei 11.340/2006 autoriza a retratação, o que significa que ação penal, na espécie, é dependente de retratação. De acordo com a ementa “Outro entendimento contraria a nova filosofia que inspira o Direito Penal, baseado em princípios de conciliação e transação, com o objetivo de humanizar a pena e buscar harmonizar os sujeitos ativo e passivo do crime”.

Até fevereiro de 2010 todos os Ministros relatores mudaram o entendimento e passaram a considerar a ação penal pública condicionada à representação. Apenas a Ministra Jane da Silva ainda não havia mudado o seu entendimento.

Em 24/2/2010 foi julgado um Recurso Especial Repetitivo Representativo da controvérsia (Resp) 1097042/DF pela Terceira Seção (art. 543-c do CPC, Lei 11.672/08 e Resolução do STJ 08/2008). Esse enquadramento do recurso especial objetiva reunir e sobrestar na origem recursos especiais quando conexos em relação à matéria, subindo ao STJ apenas um ou alguns representativos da controvérsia cujo julgamento pretenderá ter efeito vinculante aos sobrestados mediante a revisão dos divergentes, no tribunal de origem, sob pena de sujeitarem-se ao exame de admissibilidade, segundo os §§ 7º e 8º do art. 543-C do Código de Processo Civil.

Por meio desse recurso paradigma a Terceira Seção do Superior Tribunal de Justiça firmou o entendimento de que a ação penal nos crimes de lesão corporal leve cometidos em detrimento da mulher, no âmbito doméstico e familiar, é pública condicionada à representação. Assim, de acordo o STJ, nos crimes praticados por meio de violência doméstica e familiar não se aplicam as regras da Lei nº 9.099/95, exceto as do art. 88 daquela lei. Concluiu a aquela Corte que a Lei Maria da Penha não alterou a natureza da ação penal para crime de lesões corporais leves, que continua sendo pública condicionada à representação da vítima. Segundo o STJ, a não aplicação da lei 9.099/1995 refere-se aos institutos despenalizadores nela previstos, como a composição civil, a transação penal e a suspensão condicional do processo. A ementa do referido recurso paradigma assim dispõe:

**RECURSO ESPECIAL REPETITIVO REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA. PROCESSO PENAL. LEI MARIA DA PENHA. CRIME DE LESÃO CORPORAL LEVE. AÇÃO PENAL PÚBLICA CONDICIONADA À REPRESENTAÇÃO DA VÍTIMA. IRRESIGNAÇÃO IMPROVIDA.**

1. A ação penal nos crimes de lesão corporal leve cometidos em detrimento da mulher, no âmbito doméstico e familiar, é pública condicionada à representação da vítima.
  2. O disposto no art. 41 da Lei 11.340/2006, que veda a aplicação da Lei 9.099/95, restringe-se à exclusão do procedimento sumaríssimo e das medidas despenalizadoras.
  3. Nos termos do art. 16 da Lei Maria da Penha, a retratação da ofendida somente poderá ser realizada perante o magistrado, o qual terá condições de aferir a real espontaneidade da manifestação apresentada.
- (...)

Até o momento da auditoria, o STJ não havia alterado o seu entendimento (RMS 34607/MS), em que pese a decisão do STF, no sentido de considerar constitucional o art. 41 da Lei Maria da Penha ao afastar a aplicação da Lei 9.099/95, quando do julgamento do Habeas Corpus 106.212/MS, da Relatoria do Ministro Marco Aurélio, conforme ilustra a seguinte ementa:

**VIOLÊNCIA DOMÉSTICA – ARTIGO 41 DA LEI Nº 11.340/06 – ALCANCE.** O preceito do artigo 41 da Lei nº 11.340/06 alcança toda e qualquer prática delituosa contra a mulher, até mesmo quando consubstancia contravenção penal, como é a

relativa a vias de fato. VIOLÊNCIA DOMÉSTICA – ARTIGO 41 DA LEI Nº 11.340/06 – AFASTAMENTO DA LEI Nº 9.099/95 – CONSTITUCIONALIDADE. Ante a opção político-normativa prevista no artigo 98, inciso I, e a proteção versada no artigo 226, § 8º, ambos da Constituição Federal, surge harmônico com esta última o afastamento peremptório da Lei nº 9.099/95 – mediante o artigo 41 da Lei nº 11.340/06 – no processo-crime a revelar violência contra a mulher.

No âmbito do STJ é pacífico o entendimento de que o oferecimento da representação prescinde de maiores formalidades legais, bastando que a ofendida demonstre o interesse na apuração do fato delituoso, o que é evidenciado, no caso dos autos, pelo registro da ocorrência na Delegacia de Polícia e a submissão a exame para apurar as lesões (HC 134866/ES, HC 130000/SP, HC 142020/ES e RMS 34607/MS). Não havendo representação, aquela Corte tem determinado o trancamento da ação penal por considerar a representação imprescindível (HC 95261/DF, HC 145473/ES, HC 157416/MT e HC 155057/RJ).

Os julgados do STJ tem sido proferidos no sentido da impossibilidade de retração da vítima após o recebimento da denúncia, conforme dispõe o art. 16 da Lei 11.340/2006 (AgRg no REsp 1111032, REsp 1199147/MG, HC 142020/ES, HC 181879/RS, HC 12015/ES). Eventual retratação ocorrida após o oferecimento da acusatória não importa em trancamento da ação penal (REsp 1199147/MG).

De acordo com o STJ a obrigatoriedade da audiência em Juízo, prevista no art. 16 da Lei 11.340/2006, dá-se somente no caso de prévia manifestação expressa ou tácita da ofendida que evidencie a intenção de se retratar antes do recebimento da denúncia, seja por meio da autoridade policial ou diretamente no fórum. (HC 178744/MG, HC 96601/MS, HC 168003/ES e RMS 34607/MS). Em se constatando razões outras a motivar o desinteresse da ofendida no prosseguimento da ação penal, o magistrado poderá desconsiderar a manifestação de vontade da vítima e, por conseguinte, determinar o prosseguimento da ação penal, desde que, demonstrado, nos autos, que agiu privada de sua liberdade de escolha, por ingerência ou coação do agressor (HC 153548/RJ, HC 137622/DF).

Para aquele Tribunal, a audiência de que trata o art. 16 da Lei nº 11.340/2006 não deve ser realizada ex officio, como condição da abertura da ação penal, sob pena de constrangimento ilegal à mulher, vítima de violência doméstica e familiar, pois configuraria ato de ‘ratificação’ da representação, inadmissível na espécie (RMS 34607/MS).

Tendo a decisão recorrida entendido que a ação era incondicionada e considerando, o STJ, a necessidade de representação da vítima como condição de procedibilidade da Ação Penal por crime de lesão corporal leve cometida no âmbito familiar, admitida a representação consubstanciada no boletim de ocorrência e exame pericial da vítima, entende o STJ ser indispensável a designação da audiência do art. 16 da Lei Maria da Penha, porquanto eventual retratação somente pode ocorrer perante o juiz. Nesse caso o processo é anulado desde o recebimento da denúncia, para que seja designada a referida audiência (HC 134866/ES, AgRg no REsp 1154504).

A suspensão condicional do processo é uma questão à parte, que também tem sofrido divergências de entendimento e alterações no posicionamento dos Ministros do STJ. Os primeiros julgados sobre o tema datam de 2008. Inicialmente a Quinta e a Sexta Turma entendiam ser inaplicável, em toda a sua extensão, a lei 9.099/1995, considerando que a lei 11.340/2006 é clara quanto a não-aplicabilidade dos institutos da Lei dos Juizados Especiais aos crimes praticados com violência doméstica e familiar contra a mulher (HC 84831/RJ, REsp 1000222/DF, HC 130000/SP).

A partir de setembro de 2009, a interpretação do art. 41 sofreu uma nova alteração, haja vista que as decisões do STJ foram no sentido de que a não aplicação da lei 9.099/95 e do seu art. 89 refere-se aos institutos despenalizadores como a composição civil, a transação penal e a suspensão condicional do processo (REsp 105314/DF, HC 137620/DF, HC110965/RS, HC 110965/RS, HC 109547/ES, HC142017/MG, HC 109547/ES, HC 142017/MG).

Por força do retromencionado Recurso Especial Repetitivo Representativo da Controvérsia – REsp 1097042/DF, julgado pela Terceira Seção do Superior Tribunal de Justiça em 24/02/2010, firmou-se o entendimento de que “O disposto no art. 41 da Lei 11.340/2006, que veda a aplicação da Lei 9.099/95, restringe-se à exclusão do procedimento sumaríssimo e das medidas despenalizadoras”. Posteriormente foram apreciados os HC 152209/RS e HC 156924/MS no mesmo sentido.

Em 14/2/2011 foi apreciado o HC 185.930- MS, de relatoria da Ministra Maria Thereza Assis Moura, da Sexta Turma, que entendeu que o recurso em apreciação era uma excelente oportunidade para que STJ melhor refletisse acerca da possibilidade de aplicação do art. 89 da Lei 9.099/1995 para os casos da Lei 11.340/2006, respeitado, o patamar de pena mínima não superior a um ano. Assim, foi concedida a ordem para anular o trânsito em julgado, devendo o Tribunal a quo providenciar a abertura de vista para que o Ministério Público se manifeste sobre o art. 89 da Lei 9.099/95, ou seja, propiciar ao Ministério Público a possibilidade de oferecimento ao agressor da suspensão condicional do processo, considerando afastado o óbice do art. 41 da Lei 11.340/2006.

O STJ só tornou a apreciar a questão da suspensão condicional do processo em 22/3/2011 quando voltou a posicionar-se pela impossibilidade de aplicação dos institutos despenalizadores (HC 180821/MS). Em 24/3/2011 o HC 106.212/MS foi apreciado pelo STF, que se manifestou pela constitucionalidade do art. 41 da Lei 11.340/2006, afastando a aplicação do artigo 89 da Lei 9.099/95. Tendo em vista essa decisão do STF, a Quinta Turma do STJ, por meio dos habeas corpus 150398/SP e 198540/MS, considerou inaplicável a o art. 89 da Lei 9.099/1995.

Decisão datada de 9/8/2011, proferida no HC 178623/MS, de relatoria da Ministra Laurita Vaz, da Quinta Turma, assim dispôs:

HABEAS CORPUS. LESÃO CORPORAL E AMEAÇA. VIOLÊNCIA DOMÉSTICA. SUSPENSÃO CONDICIONAL DO PROCESSO. INAPLICABILIDADE DA LEI Nº 9.099/95. ORIENTAÇÃO DO PRETÓRIO EXCELSO NO SENTIDO DA CONSTITUCIONALIDADE DO ART. 41 DA LEI Nº 11.340/2006. ORDEM DENEGADA.

1. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça firmou-se no sentido da inaplicabilidade da Lei nº 9.099/95 aos crimes praticados com violência doméstica ou familiar, em razão do disposto no art. 41 da Lei nº 11.340/2006. Precedentes.

Posteriormente, em 20/10/2011, ao apreciar o HC 181217/RS, restou assentado pelo STJ que o STF afastou de uma vez por todas quaisquer questionamentos quanto à não aplicação dos institutos despenalizadores previstos na Lei nº 9.099/1995.

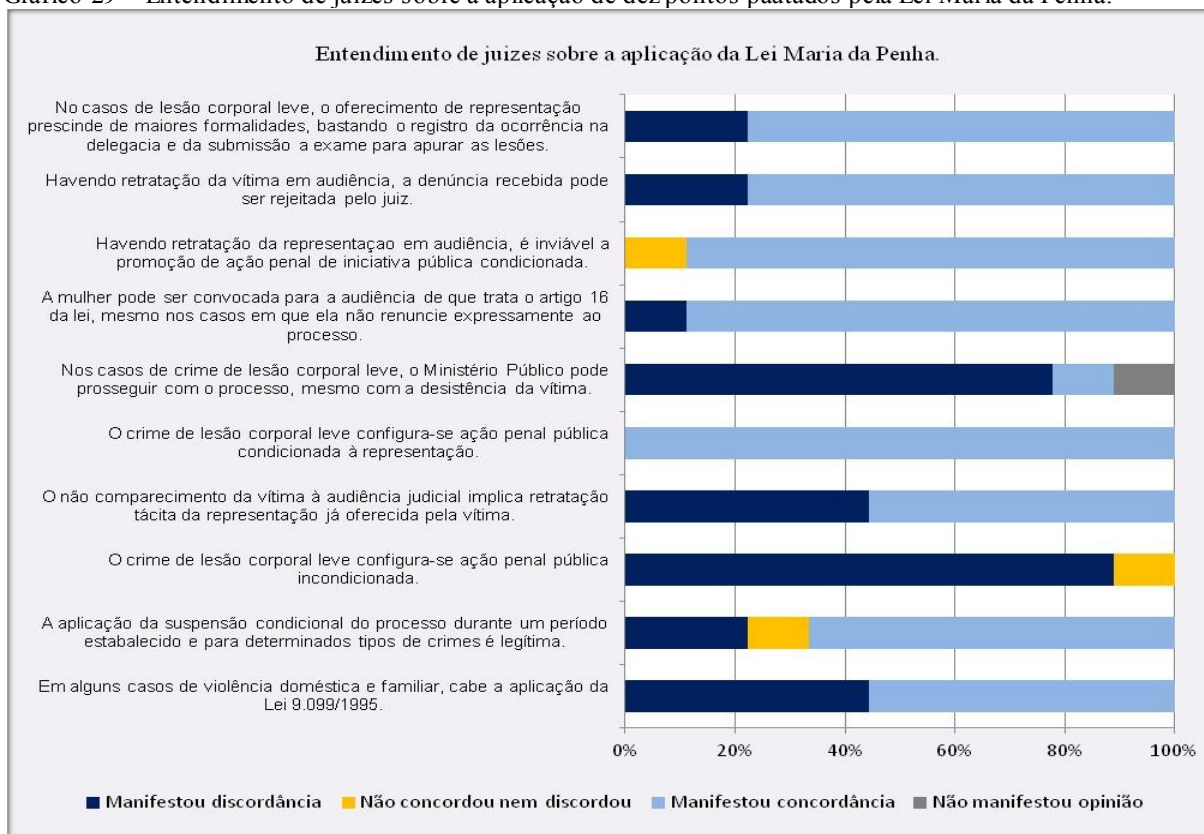
#### Apêndice E – O entendimento da Lei Maria da Penha pelos aplicadores do Direito da rede de atendimento à mulher em situação de violência

Alguns dos posicionamentos dos promotores e juízes conflitavam com a jurisprudência do STJ. Sobreleva notar a divergência de entendimento entre o STJ e os juízes quanto à audiência prevista no art. 16 da Lei 11.340/2006 no caso de prévia manifestação expressa ou tácita da ofendida. O enunciado nº 4 do Fonavid estabelece que a audiência independe de prévia retratação da vítima e os juízes estão a realizar o ato de marcar as audiências, independentemente de prévia retração, e de tentar promover a conciliação nas audiências, mantendo a prática da Lei dos Juizados Especiais Criminais (Lei 9.099/1995).

Também merece destaque a questão da suspensão condicional do processo. O STJ tem tido posicionamentos instáveis nesse sentido. Os últimos julgados têm considerado inaplicável o artigo 89 da Lei 9.099/1995, mormente tendo em vista a decisão do STF prolatada no HC 106.212/MS. Por outro lado, o Fonavid tem o enunciado nº 10 com conteúdo contrário e boa parte dos juízes tem aplicado esse instituto para os crimes de violência doméstica e familiar.

Aqui, procura-se mostrar como promotores, juízes e delegados estão aplicando a Lei Maria da Penha no que tange às questões mais polêmicas mencionadas no item precedente. Foram colhidas informações mediante entrevistas realizadas durante as visitas in loco nos dez estados visitados e no Distrito Federal e por meio de questionário enviado eletronicamente a promotores e juízes (Gráficos 29 e 30).

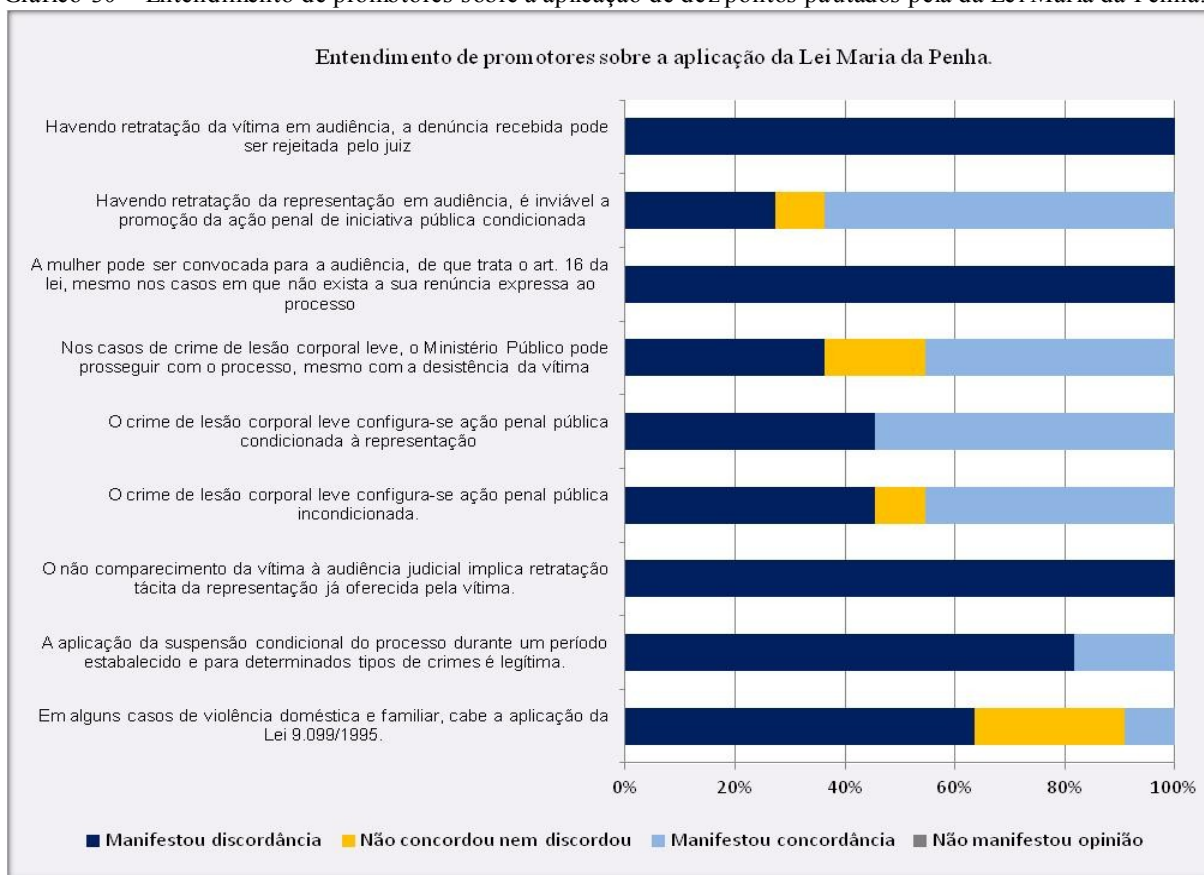
Gráfico 29 – Entendimento de juízes sobre a aplicação de dez pontos pautados pela Lei Maria da Penha.



Fonte: Questionário aplicado a juízes, de agosto a outubro de 2011.



Gráfico 30 – Entendimento de promotores sobre a aplicação de dez pontos pautados pela da Lei Maria da Penha.



Fonte: Questionário aplicado a juízes, de agosto a outubro de 2011.

De ressaltar que o engajamento com a Lei Maria da Penha é maior nas capitais do que no interior do país, dada à existência de promotorias e varas especializadas em violência doméstica e familiar nas capitais e raras no interior do Brasil. A seguir, encontram-se demonstrados, de forma sumarizada, os posicionamentos no sentido afirmativo ou negativo de seis temas controversos.

#### **Da aplicação ou não da Lei 9.099/1995 nos casos de violência doméstica e familiar**

Pelo que se apurou das entrevistas e da pesquisa de jurisprudência realizadas, a Lei 9.099/1995 está sendo aplicada em pelo menos quatro situações: a) quando se exige representação da vítima no caso de crime de lesões corporais leves, sendo o processo arquivado no caso de desistência da mulher; b) quando realiza audiências em todos os casos para questionar as mulheres vítimas se desejam continuar com o processo; c) quando propõe acordos e conciliações entre os casais; d) quando aplica os institutos despenalizadores, dentre eles a suspensão condicional do processo.

No entendimento de 86% dos promotores entrevistados, não cabe à aplicação da Lei 9.099/1995 nos casos de violência doméstica e familiar, enquanto 45% dos juízes responderam no mesmo sentido. Essa mesma compreensão foi manifestada no questionário eletrônico por 64% dos promotores e 45% dos juízes que responderam a pesquisa do TCU. Observa-se que os juízes foram mais refratários em acatar o que dispõe a Lei Maria da Penha.

#### **Da exigência ou não da representação da vítima no caso de crime de lesões corporais leves – ação penal pública condicionada à representação ou incondicionada?**

Dos magistrados entrevistados, a grande maioria (92%) manifestou entendimento de que a ação em comento é condicionada à representação e alguns deles estão seguindo o entendimento do STJ. Já nas entrevistas realizadas com os promotores verifica-se uma divisão de opiniões, já que 57% consideravam o crime de lesões corporais leves como sendo de ação penal pública incondicionada, ao passo que 43% consideravam condicionada à representação. Todavia, 40% dos que consideram incondicionada, na prática, seguem a decisão do STJ para evitar a produção de recursos e uma falsa esperança na vítima.

A Promotoria em Campo Grande/MS relatou que depois do julgamento do referido REsp 1097042/DF fez vários recursos nessa temática, infelizmente, sem êxito. O entendimento daquela Promotoria é que “a Lei Maria da Penha buscou afirmar que é a sociedade brasileira que não mais tolera a violência doméstico-familiar contra a mulher e é o Ministério Público o representante dessa nova sociedade que, em tese, pretende romper paradigma.”



Gráfico 31 – Entendimento de delegados de Deams sobre a exigência de formalidade para a representação formal da vítima.



Fonte: Aplicação de questionário com delegados de Deam, de agosto a outubro de 2011.

#### Da exigência ou não de formalidade para a representação

Nas delegacias visitadas durante a auditoria, verificou-se o entendimento predominante de que para instaurar o inquérito policial era necessário a representação formal da vítima. Consideram que a mulher tem um prazo de seis meses para representar. A pesquisa realizada junto a algumas Deams confirma tal assertiva, conforme denota o Gráfico 31.

Já a pesquisa realizada junto aos juízes demonstrou que cerca de 78% deles entendem que nos casos de lesão corporal leve, o oferecimento de representação prescinde de maiores formalidades, bastando que a ofendida demonstre o interesse na apuração do fato.

#### Da audiência prevista no art. 16 da Lei Maria da Penha ser ou não cabível, mesmo quando já houver retratação nos autos

Questionados se a mulher pode ser convocada para a audiência, de que trata o artigo 16 da Lei Maria da Penha, mesmo nos casos em que não exista a sua renúncia expressa ao processo, 23% dos promotores e 30% dos juízes entrevistados responderam que “sim”.

De acordo com o enunciado nº 3 da Copevid: “Quanto à audiência prevista no artigo 16 da Lei Maria da Penha, nos crimes que dependem de representação da vítima, somente deve ser designada quando a vítima procura espontaneamente o Juízo para manifestar sua desistência antes do recebimento da denúncia.”.

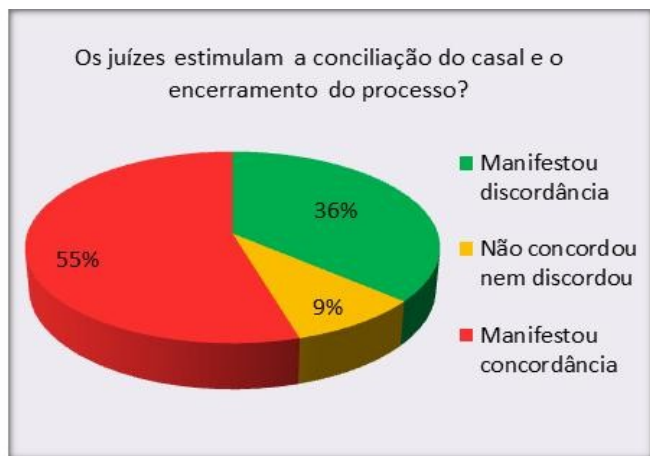
Já o Fonavid estabeleceu em seu enunciado nº 4/2010 que “A audiência prevista no art. 16 do Lei nº 11.340/06 é cabível, mas não obrigatória, somente nos casos de ação penal pública condicionada à representação, independentemente de prévia retratação da vítima.”.

O Manual de Rotinas e Estruturação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar (item 3.4), elaborado pelo CNJ em 2007, observa que a Lei Maria da Penha silenciou quanto aos procedimentos relativos ao ato ou até mesmo sobre a obrigatoriedade e a melhor oportunidade para a realização da audiência de que trata o art. 16. Segundo o Manual, há magistrados que designam a referida audiência em todos os feitos e outros que somente o fazem no caso de manifestação expressa de retratação. No que se relaciona à oportunidade para a realização da audiência, assinala que igualmente são encontradas divergências, havendo quem as designe no corpo do inquérito policial e quem as designe no curso dos autos de medida protetiva.

Impende observar que a promotoria em Campo Grande/MS respondeu que a audiência a que se refere o artigo 16 da Lei Maria da Penha somente deveria ser designada nos delitos condicionados à representação nas hipóteses em que a mulher, espontaneamente, manifesta-se pelo interesse em se retratar. Entende ser uma completa inversão do espírito protetivo da lei esse chamamento compulsório de todas as mulheres para ratificar a representação, caracterizando uma indução do Poder Judiciário à retratação. Ressaltou que em Campo Grande/MS houve chamamento compulsório das vítimas, inclusive com anulação de processos já com sentença condenatória.

A responsável pela Deam em Campo Grande/MS, ao responder quais são os principais obstáculos enfrentados por aquela delegacia para a aplicação da Lei Maria da Penha, apontou como um deles o fato de a audiência do art. 16 daquela lei estar sendo tratada como obrigatória pelo Poder Judiciário, mesmo diante da afirmativa da representação no inquérito policial.

Gráfico 32 – Percepção de promotores sobre a prática de estimular a conciliação conjugal.



Fonte: Aplicação de questionário com promotores, de agosto a outubro de 2011.

A promotoria em Recife/PE comentou que, no interior, os juízes marcam audiência para que a mulher possa ratificar o desejo de continuar com a ação. A ONG Coletivo Mulher, de Olinda/PE, confirmou tal situação afirmando que as mulheres vão desacompanhadas de advogados ou defensores nas audiências. As mulheres são pressionadas a desistirem do processo e a se reconciliarem com os agressores. Aduz que no interior do estado a situação é pior, em razão das denúncias não chegarem ao conhecimento do juiz e de que na delegacia desestimulam a mulher a registrar o Boletim de Ocorrência, alegando aspectos relacionados ao bem estar da família.

O juizado de Recife/PE ratificou tal entendimento afirmando que muitos juízes em Pernambuco atuam como conciliadores e conselheiros. Procuram a reconciliação dos casais e acabam empoderando os agressores e desestimulando as mulheres. Um dos promotores que atuam na área de violência doméstica no Distrito Federal, ao ser entrevistado pela equipe de auditoria, corroborou essa assertiva, asseverando que muitos juízes ainda fazem audiência de conciliação.

As ONGs nos estados visitados também foram entrevistadas e questionadas se os juízes incentivam as mulheres a desistirem do processo e a se reconciliarem com os seus parceiros. 78% delas afirmaram que sim. Por sua vez, 55% dos promotores que responderam à pesquisa do TCU responderam que há estímulo à conciliação do casal e ao encerramento do processo.

De acordo com a opinião externada por delegada da Deam/DF, os juízes não deveriam convocar as vítimas para perguntar se realmente querem levar o processo adiante, alertando sobre as consequências de seus atos para os agressores e suas famílias. Segundo a entrevistada, “esta atitude fragiliza ainda mais a mulher, coíbe e pode deixá-la com algum sentimento de culpa. Na realidade, vivemos uma inversão de papéis e procedimentos, onde a mulher é induzida pelos operadores do Direito a desistirem do processo.”.

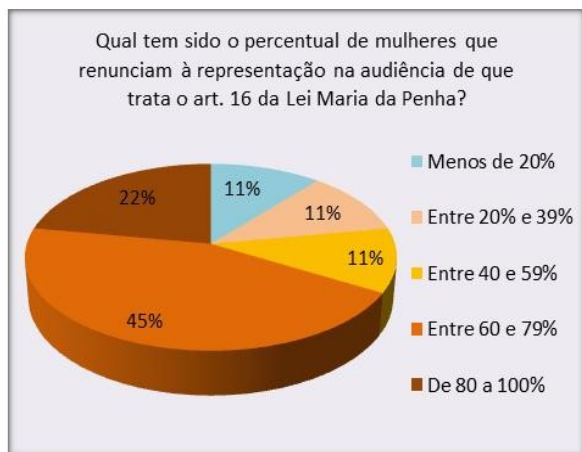
A socióloga e pesquisadora Ana Liési assinalou, em entrevista concedida à equipe de auditoria, que: A opção da conciliação tenta salvar a família a qualquer preço. (...) É preciso priorizar a cidadania da mulher e a sua dignidade. Se o desrespeito for aceito, a tendência é ter uma violência maior. (...) Os homens brasileiros estão morrendo no espaço público e as mulheres em casa.

Por sua vez, a antropóloga e pesquisadora Lia Zanotta ressaltou à equipe de auditoria que “O maior obstáculo é que a família não é entendida como um grupo de indivíduos que tem direitos”.

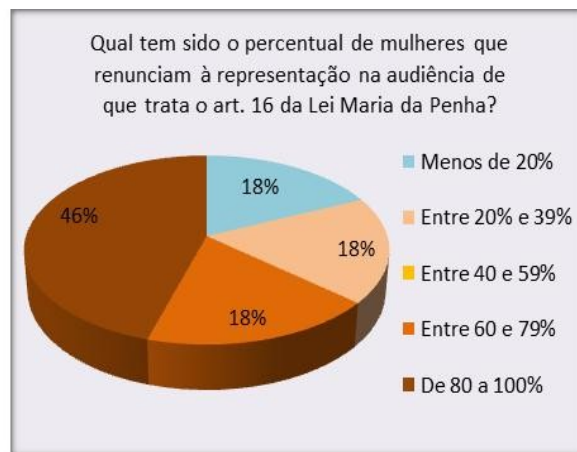
Com relação à desistência por parte das mulheres, o juizado em Serra/ES observou o alto índice de desistências ainda nas audiências preliminares – mais de 80% – e a presidente do Fonavid assinalou que 90% das desistências advêm do vínculo econômico e afetivo com o agressor. A mulher decide dar mais uma chance. Desiste também por outros fatores, como problemas de saúde do agressor. Os Gráficos 33 e 34 apresentam os resultados da pesquisa realizada pela auditoria junto a alguns juízes e promotores que atuam na área de violência doméstica e familiar: verifica-se que a maioria dos pesquisados respondeu que o percentual de mulheres que renunciam à representação na audiência de que trata o art. 16 da Lei Maria da Penha supera os 60%.

Gráfico 33 – Percepção de juízes sobre a proporção de mulheres que renunciam à representação.

Gráfico 34 – Percepção de promotores sobre a proporção de mulheres que renunciam à representação.



Fonte: Questionário aplicado a juízes, de agosto a outubro de 2011.



Fonte: Questionário aplicado a promotores, de agosto a outubro de 2011.

### **Do não comparecimento da mulher em situação de violência à audiência de que trata o art. 16 da Lei Maria da Penha implicar ou não em retratação tácita**

Questionados a respeito, 77% dos promotores e 67% dos juízes que responderam ao questionário aplicado pelo TCU entendem que o não comparecimento da vítima à audiência judicial de que trata o art. 16 da Lei Maria da Penha não implica em retratação tácita. Para esta questão, portanto, também há divergências de entendimento entre os operadores do Direito.

A promotoria em Vitória da Conquista/BA ao responder que não, acrescentou que quando a vítima falta é remarcada uma nova audiência. Já na vara daquela cidade, a resposta dada quando da entrevista foi que sim, desde que seja intimada pessoalmente e seja crime de lesão corporal leve. A promotoria em Campo Grande/MS, ao responder que não, afirma que o processo deve seguir regularmente. Segundo o promotor em Recife/PE, se a mulher não comparece à audiência, a tendência, no interior de Pernambuco, é considerar como renúncia tácita.

A representante da vara de Salvador/BA ao responder que não, observou que no Fonavid ficou decidido que a ausência da vítima implica em continuidade do processo. A vara em São Paulo/SP, que respondeu que sim, somente arquiva o processo nos casos em que a vítima não comparece de jeito nenhum. Esclarece que, primeiramente, a vítima é convocada por meio de correspondência. Em caso de não comparecimento, a vítima é novamente convocada por meio de oficial de justiça ou, quando for o caso, por meio da sua defensora.

### **Da aplicação do instituto da suspensão condicional do processo ou não**

O enunciado nº 10 do Fonavid é no sentido de que “A Lei nº 11.340/06 não impede a aplicação da suspensão condicional do processo nos caso que esta couber”. De observar que o Manual de Rotinas de Estruturação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher prevê aplicação do instituto da suspensão condicional do processo. A Copevid também tem um enunciado sobre a suspensão condicional do processo, mas no sentido de não aplicá-la. Trata-se do enunciado nº 1 que tem o seguinte teor: “Nos casos de crimes de violência doméstica e familiar contra a mulher não se aplica a suspensão condicional do processo”. Há também nesse ponto divergência de interpretação da Lei Maria da Penha.

Nas entrevistas realizadas durante a auditoria, observa-se que 71% dos promotores e 73% dos juízes responderam que a suspensão condicional do processo não pode ser aplicada para os crimes de violência doméstica. Alguns deles estão seguindo o entendimento do STJ e do STF. Por outro lado, a pesquisa eletrônica realizada com juízes demonstra resultado oposto, ou seja, 66% responderam que consideram a aplicação da suspensão condicional do processo legítima para casos de violência doméstica e familiar. Assim, tal instituto continua sendo aplicado por parte desses aplicadores do direito.

A 47ª Promotoria em Campo Grande/MS acreditava que o instituto era benéfico nas hipóteses da Lei Maria da Penha, por representar prestação jurisdicional célere. E, se bem aplicado, poderia dar resultado frutífero, inclusive com encaminhamento dos agressores a programas de reeducação, mantendo-o sob a fiscalização do Poder Público no período de prova. Ressalta que não considerava conflito com o artigo 41 da Lei Maria da Penha, porque a suspensão condicional do processo, embora previsto na Lei 9.099/1995, não tem correlação com a sistemática do Juizado Especial Criminal, não se destina a delitos de menor potencial ofensivo, tratando-se de instituto geral. Entretanto, mudou esse posicionamento, e tem a matéria por pacificada pela não aplicação do instituto desde o julgamento do processo de Habeas Corpus – HC 106.212 pelo Supremo Tribunal Federal.

Na visita à Promotoria em Rio Branco/AC foi passado o entendimento de que a suspensão condicional deveria ser aplicada, mas não aplica por que não tem estrutura.

Segundo a Copevid, em torno de 60% dos promotores, principalmente nas cidades do interior, ainda aplicam alguns dos institutos despenalizados da 9.099/1995

No Juizado em Recife/PE, a opinião manifestada foi de que a suspensão deve ser aplicada para crimes que são difíceis de provar, como a ameaça, e que prescrevem rápido. O entrevistado considera que o agressor fica, assim, ligado à justiça. Ademais, entende que é mais eficaz do que absolver por falta de provas ou deixar o crime prescrever. Só a condenação não resolve o problema da violência, é preciso tratar o agressor e a família.

Em contato com o Juizado no Distrito Federal, foi mencionado que a suspensão condicional do processo era uma boa medida. O agressor tinha que ficar preso a um processo por dois anos, muitas vezes com prestações de serviços extraordinários, voluntários. Ressalta que, hoje, depois da decisão do STF, só há a punição do agressor, sendo que essa não é a realidade, as mulheres não querem pena para seus companheiros, querem uma repreensão, um acompanhamento psicossocial, querem ajuda para a família. O juizado, quando aplicava a suspensão, conseguia acompanhar.

Consoante o Juizado de São Paulo/SP, a aplicação da suspensão processual (restrita aos casos puníveis com pena de reclusão de até um ano, para réus primários) era muito positiva, pois era concedida juntamente com medidas protetivas para a vítima e com determinação para que o agressor frequentasse curso de reeducação. O juiz conseguia acompanhar o agressor. Destacou como pontos positivos: a vítima tinha proteção durante o período da suspensão condicional e o curso de reeducação poderia induzir mudanças no comportamento do agressor. Como ponto negativo: poderia passar impressão de impunidade.

O Juizado de Vitória da Conquista/BA cita como pontos positivos a resposta rápida para o processo cuja sentença final seria praticamente a mesma solução e menos burocracia processual em uma audiência, e, em caso de reiteração do crime, o processo retornaria ao estado de antes. Disse que os pontos negativos são principalmente os problemas relacionados a não fiscalização das condições e medidas impostas ao agressor.

#### **Apêndice F – Inconsistência entre os dados fornecidos pela SPM e os organismos estaduais de políticas para as mulheres quanto ao número de equipamentos da Rede em onze unidades da federação visitadas durante a auditoria.**

##### **CASA ABRIGO**

Unidade da federação	Informações fornecidas pela SPM	Informações fornecidas pelos Organismos Estaduais de Políticas para as Mulheres
Acre	2	2
Amapá	1	1
Bahia	1	2
Ceará	2	2
Distrito Federal	1	1
Espírito Santo	2	2
Mato Grosso do Sul	2	2
Pará	2	2
Pernambuco	4	4
São Paulo	14	23
Tocantins	1	1

##### **CENTRO DE REFERÊNCIA**

Unidade da federação	Informações fornecidas pela SPM	Informações fornecidas pelos Organismos Estaduais de Políticas para as Mulheres
Acre	4	2
Amapá	2	2
Bahia	20	18
Ceará	9	14
Distrito Federal	3	2
Espírito Santo	6	? (não foi informado)
Mato Grosso do Sul	4	5
Pará	8	11
Pernambuco	8	8
São Paulo	32	44
Tocantins	3	2

##### **Deam**

Estado	Informações fornecidas pela SPM/PR	Informações fornecidas pelos Organismos Estaduais de Políticas para as Mulheres
Acre	2	2
Amapá	3	3
Bahia	15	15
Ceará	7	7

Disrito Federal	1	1
Espírito Santo	10	11
Mato Grosso do Sul	12	12
Pará	10	11
Pernambuco	8	7
São Paulo	125	121
Tocantins	11	9

**JUIZADOS E VARAS**

Estado	Informações fornecidas pela SPM/PR	Informações fornecidas pelos Organismos Estaduais de Políticas para as Mulheres
Acre	1	2
Amapá	1	1
Bahia	2	2
Ceará	2	2
Disrito Federal	4	22
Espírito Santo	3	3
Mato Grosso do Sul	1	1
Pará	6	3
Pernambuco	2	2
São Paulo	15	1
Tocantins	3	9

**DEFENSORIA PÚBLICA**

Estado	Informações fornecidas pela SPM/PR	Informações fornecidas pelos Organismos Estaduais de Políticas para as Mulheres
Acre	1	1
Amapá	1	1
Bahia	2	3
Ceará	2	1
Disrito Federal	6	1
Espírito Santo	1	1
Mato Grosso do Sul	3	5
Pará	2	1
Pernambuco	1	1
São Paulo	3	1
Tocantins	6	6

**PROMOTORIAS DE JUSTIÇA ESPECIALIZADAS OU NÚCLEOS DE GÊNERO**

Estado	Informações fornecidas pela SPM/PR	Informações fornecidas pelos Organismos Estaduais de Políticas para as Mulheres
Acre	0	0
Amapá	0	0
Bahia	1	3
Ceará	2	3
Disrito Federal	3	1
Espírito Santo	1	1
Mato Grosso do Sul	11	1
Pará	1	2
Pernambuco	1	1
São Paulo	0	0
Tocantins	1	5



## Apêndice G – Exemplos de campanhas de combate à violência doméstica e familiar contras as mulheres

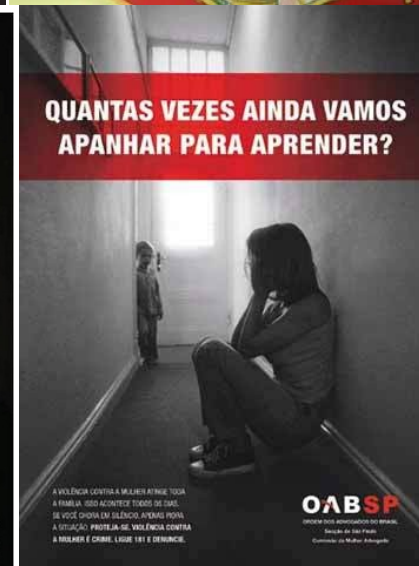
### Campanhas de divulgação da Central de Atendimento à Mulher (Ligue 180)



### Campanhas direcionadas às Mulheres











### Glossário

**AÇÃO PENAL PÚBLICA CONDICIONADA À REPRESENTAÇÃO** – é a ação penal pública que, para ser iniciada pelo Ministério Público, depende de representação da vítima.

**AÇÃO PENAL PÚBLICA INCONDICIONADA** – é a ação penal pública, de iniciativa do Ministério Público, cujo exercício não se subordina a qualquer requisito. Não depende, portanto, de prévia manifestação de qualquer pessoa para ser iniciada.

**AÇÕES AFIRMATIVAS** – conjunto de políticas públicas de caráter especial ou temporário com o intuito de combater os efeitos de discriminações historicamente acumuladas.

**ANDROCÊNTRICO** – aquele que tem tendência para privilegiar o ponto de vista masculino e considerá-lo como representante do geral.

**CHAMAMENTO À ORDEM** – Diz-se do ato pelo qual o juiz corrige ou manda corrigir as irregularidades existentes no processo, fazendo-o retornar ao curso normal.

**CONJUGABILIDADE** – qualidade ou condição daquilo que é conjugável; possibilidade de conjugar-se, unir-se, juntar-se. No caso de pessoas, elas têm a possibilidade de se unirem com o propósito de vida mútua em comum.

**EMPODERAMENTO** – é o mecanismo pelo qual as pessoas, as organizações, as comunidades tomam controle de seus próprios assuntos, de sua própria vida, de seu destino, tomam consciência da sua habilidade e competência para produzir e criar. No caso das mulheres, o empoderamento compreende a alteração radical dos processos e estruturas que reduzem a posição de subordinada das mulheres como gênero. As mulheres tornam-se empoderadas através da tomada de decisões coletivas e mudanças individuais. Esse processo de avanço se dá por meio de cinco níveis de igualdade: bem-estar, acesso a recursos, conscientização, participação e controle.

**FEMINICÍDIO** – É o assassinato de mulheres por motivo de gênero em meio a formas de dominação, exercício de poder e controle sobre as mesmas. O feminicídio resulta de ações caracterizadas pela violação contínua e sistemática dos direitos das mulheres e dos direitos humanos.

**GÊNERO** – O gênero constitui-se como conceito sociológico na década de 60 e, muito recentemente, vem sendo empregado no Direito. Como conceito sociológico, é utilizado como uma categoria analítica que reconhece que as diferenças entre homens e mulheres são construídas socialmente e se fundam em relações de poder. Por intermédio das relações de gênero, papéis sociais diferenciados são atribuídos ao feminino e ao masculino com sobrevalorização do sexo masculino. Essa sobrevalorização social do masculino hierarquiza as relações entre os sexos, criando diferenciações culturais que são justificadas socialmente, através de vários mecanismos de integração social, tais como o Direito. Teoricamente, pode-se dizer que esse preconceito passa a ser incorporado ao mundo do Direito por meio dos instrumentos internacionais dos direitos humanos.

**INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA DA LEI** – Considerando que sistema é um conjunto de elementos relacionados entre si de modo a formar um todo coerente e unitário, essa modalidade de interpretação da lei é aquela feita confrontando o texto com outros de leis semelhantes ou diversos, mas de finalidade comum. É aquela que procura harmonizar a norma como o sistema jurídico com um todo.

**LESBOFOBIA** – rejeição e/ou aversão às lésbicas.

**MISÓGINO** – que ou aquele que apresenta misoginia, ou seja, ódio ou aversão às mulheres, ou aversão ao contato sexual com as mulheres.

**RECURSO ESPECIAL REPETITIVO REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA** – Recurso ao Superior Tribunal de Justiça, de caráter excepcional, contra decisões de outros tribunais, em única ou última instância, quando houver ofensa à lei federal. Também é usado para pacificar a jurisprudência, ou seja, para unificar interpretações divergentes feitas por diferentes tribunais sobre o mesmo assunto. É processado quando houver multiplicidade de recursos com fundamento em idêntica questão de direito (v. Lei 11.672/2008).

**RELATIVIZAÇÃO** – ato ou efeito de relativizar. Consideração feita de maneira a opor-se às verdades absolutas. Tratar (alguma coisa) retirando-lhe o seu caráter absoluto ou independente, considerando-a em relação a outras coisas; tornar relativo.

**SEXISMO** – é uma posição, ou uma postura misógina, de desprezo frente ao sexo oposto. É atitude de discriminação em relação às mulheres, que pode ser perpetrada tanto por homens quanto por mulheres. Está presente intragêneros tanto quanto entre gêneros. Inscrita numa cultura falocrática, impregna o imaginário social e o prepara a um vasto conjunto de representações socialmente partilhadas, de opiniões e de tendência a práticas que desprezam, desqualificam, desautorizam e violentam as mulheres, tomadas como seres de menor prestígio social.

## Referências

- BRASIL. Lei 11.340, de 7 de agosto de 2006. Lei Maria da Penha. Dispõe sobre os mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Disponível em [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br).
- CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA – CFEMEA. Incidência Feminista no Processo Orçamentário da União: A Experiência do CFEMEA. Brasília: 2006. Disponível em [www.cfemea.org.br](http://www.cfemea.org.br)
- FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS – FNEDH. Protegendo as Mulheres da Violência Doméstica. Brasília, 2006. Disponível em [http://midia.pgr.mpf.gov.br/hotsites/diadamulher/docs/cartilha\\_violencia\\_domestica.pdf](http://midia.pgr.mpf.gov.br/hotsites/diadamulher/docs/cartilha_violencia_domestica.pdf)
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA – Ipea. Infraestrutura Social e Urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Livro 6 – Volume 2. Brasília: Ipea, 2010.
- \_\_\_\_\_. Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS) sobre igualdade de gênero. Brasília: Ipea, 2010.
- \_\_\_\_\_. Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas. Volume 3. Série Brasil: o estado de uma nação. Brasília: Ipea, 2009.
- LABROCINI, Lílíana Maria; FERRAZ, Maria Isabel Raimondo; TRIGUEIRO, Tatiane Herreíra; FEGADORE, Débora. Perfil da violência contra as mulheres atendidas na Pousada Maria. São Paulo: USP, 2010. Disponível em <http://www.scielo.br>.
- OBSERVATÓRIO LEI MARIA DA PENHA (OBSERVE). Condições para aplicação da Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) nas Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMS) e nos Juizados de Violência Doméstica e Familiar nas capitais e no Distrito Federal. UFBA: Novembro de 2010, Disponível em: <http://www.observe.ufba.br/dados>.
- OKABE, Irene; FONSECA, Rosa Maria Godoy Serpa da. Violência contra a mulher: contribuições e limitações do sistema de informação. São Paulo: USP, 2009. Disponível em <http://www.scielo.br>.
- PARENTE, Eriza de Oliveira; NASCIMENTO, Rosana Oliveira do; VIEIRA, Luíza Jane Eyre de Souza. Enfrentamento da violência doméstica por um grupo de mulheres após a denúncia. Florianópolis: Estudos Feministas, 2009. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-026X2009000200008&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-026X2009000200008&script=sci_arttext).
- PASINATO, Wânia e SANTOS, Cecília MacDowell. Pesquisa de opinião com as mulheres de Belo Horizonte: Percepções sobre direitos das mulheres, acesso à justiça e conhecimento sobre as Delegacias da Mulher e a Rede de Serviços. Campinas: PAGU/UNICAMP, 2009. Disponível em [www.ceplaes.org.ec/AccessoJusticia/docs/paper%20BRASIL.pdf](http://www.ceplaes.org.ec/AccessoJusticia/docs/paper%20BRASIL.pdf).
- SOUZA, Mércia. A Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e suas Implicações para o Direito Brasileiro. Publicado em: Revista Eletrônica de Direito Internacional, vol. 5, 2009, pp.346-386. Disponível em: <http://www.cedin.com.br/revistaeletronica/volume5>.
- SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES – SPM. Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra a Mulher. Brasília: Presidência das República, 2010.
- \_\_\_\_\_. Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Brasília: SPM, 2010. Disponível em: <http://www.sepm.gov.br/ouvidoria/pacto-nacional/politica-nacional-enfrentamento-a-violencia-versao-final.pdf>.
- \_\_\_\_\_. Com todas as mulheres, por todos os seus direitos. Brasília, 2010. Disponível em [www.spm.gov.br](http://www.spm.gov.br).
- \_\_\_\_\_. Proposta para Implementação dos Serviços de Responsabilização e Educação dos Agressores. Brasília, 2009. Mimeografado.
- \_\_\_\_\_. II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Brasília: Presidência da República, 2008.
- \_\_\_\_\_. Norma Técnica de Uniformização dos Centros de Referência de Atendimento à Mulher em Situação de Violência. Brasília, 2006.
- \_\_\_\_\_. Norma Técnica de Padronização Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher – Deams. Brasília: Presidência das República, 2006.
- \_\_\_\_\_. Enfrentando a Violência contra a Mulher – Orientações Práticas para Profissionais e Voluntários(as). Brasília: Presidência das República, 2005.”



### Notas de fim

- <sup>i</sup> A ONU declarou o período de 1976-1985 como a Década da Mulher. Nesse período, muitas pessoas do mundo inteiro se uniram no intuito de formular propostas a instituições e órgãos responsáveis pelos assuntos relacionados aos Direitos Humanos.
- <sup>ii</sup> Órgão responsável pelo recebimento de denúncias de violação aos direitos previstos na Convenção Americana sobre Direitos Humanos e na Convenção de Belém do Pará.
- <sup>iii</sup> Em 1983, o marido de Maria da Penha, o professor Marco Antonio Heredia Viveros, tentou matá-la duas vezes. Na primeira vez atirou simulando um assalto, e na segunda tentou eletrocutá-la. Por conta das agressões sofridas, Maria da Penha ficou paraplégica. Nove anos depois, seu agressor foi condenado a oito anos de prisão. Por meio de recursos jurídicos, ficou preso por dois anos e foi solto em 2002. O episódio chegou à Comissão Interamericana dos Direitos Humanos da OEA e foi considerado, pela primeira vez na história, um crime de violência doméstica.
- <sup>iv</sup> A saga vivida por Maria da Penha, vítima de diversas agressões, durante anos de convivência com seu ex-marido, reavivou a discussão acerca da proteção aos direitos da mulher e da necessidade de uma legislação mais específica, pronta a ser aplicada no caso concreto de violência doméstica.
- <sup>v</sup> A violência contra as mulheres é tema que extrapola as fronteiras nacionais e tem sido objeto de vários encontros internacionais. Por exemplo, a Conferência das Nações Unidas sobre Direitos Humanos em 1993 reconheceu formalmente a violência contra as mulheres como uma violação dos direitos humanos.
- <sup>vi</sup> O Pacto consiste em acordo entre o governo federal e governos dos estados e municípios brasileiros. O Pacto é respaldado pelos I e II Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres (2004 e 2008, respectivamente) e pela Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, a qual estabelece conceitos, princípios, objetivos, diretrizes e ações de prevenção e combate à violência contra as mulheres, assistência e garantia de direitos às mulheres em situação de violência. O II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres vigorará de 2008-2011 e prevê entre seus objetivos a consolidação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, por meio da expansão e aperfeiçoamento da Rede, programas e metas de conscientização e capacitação dos operadores dos serviços, ampliação do acesso das mulheres à justiça e o apoio a projetos educativos e culturais. E, também, visa à implementação da Lei Maria da Penha.
- <sup>vii</sup> A Subsecretaria de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres é composta por três coordenações gerais: de Fortalecimento da Rede de Atendimento; de Acesso à Justiça e Combate à Violência; de Ações Preventivas e Garantia de Direitos. As competências dessas coordenações são:
- a) Coordenação Geral de Fortalecimento da Rede de Atendimento: tem a competência geral de apoiar, monitorar e promover ações relativas à implementação de políticas públicas voltadas para o atendimento humanizado e qualificado das mulheres, no âmbito da rede de atendimento à mulher em situação de violência – a partir de perspectiva de gênero feminista. O foco, portanto se encontra na articulação e monitoramento das múltiplas instituições e serviços que constituem a rede de atendimento à mulher;
- b) Coordenação Geral de Acesso à Justiça e Combate à Violência: cabe elaborar, executar e promover ações relativas à implementação de políticas públicas voltadas ao acesso à justiça a partir da perspectiva de gênero feminista, em âmbito nacional, com enfoque em ações punitivas e de responsabilização e na garantia de direitos.
- c) Coordenação Geral de Ações Preventivas e Garantia de Direitos: compete, dentre outras, garantir e proteger os direitos das mulheres em situação de violência, desconstruir estereótipos e representações de gênero, publicar livros e cartilhas com ações de prevenção à violência contra as mulheres e organizar, divulgar e monitorar campanhas de caráter nacional que venham a combater a violência contra a mulher e desconstruir estereótipos e conceitos discriminatórios de imagem da mulher.
- <sup>viii</sup> Informações constantes do Ofício 1162/2012/SPM/PR, de 18/5/2012.
- <sup>ix</sup> Segundo informado pela SRJ no Ofício 233/2012/SRJ-MJ, de 30/4/2012, haviam sido repassados, via convênio, o montante de R\$ 34 milhões para a implementação de 111 equipamentos públicos, sendo aproximadamente 40% destes relativo a estruturação de Juizados de Violência Doméstica e Familiar. Até maio de 2012, segundo informado pela SRJ, foram registrados 126.104 processos distribuídos nos Juizados apoiados pela Secretaria. Além disso, foram 33.924 atendimentos da Defensoria Pública e 46.881 processos com atuação do Ministério Público, números referentes aos núcleos e promotorias também implementados com apoio da daquela Secretaria.
- <sup>x</sup> Segundo a Norma Técnica, os Centros de Referência são:
- estruturas essenciais do programa de prevenção e enfrentamento à violência contra a mulher, uma vez que visa promover a ruptura da situação de violência e a construção da cidadania por meio de ações globais e de atendimento interdisciplinar (psicológico, social, jurídico, de orientação e informação) à mulher em situação de violência. Devem exercer o papel de articuladores dos organismos governamentais e não-governamentais que integram a rede de atendimento às mulheres em situação de vulnerabilidade social, em função da violência de gênero. (SPM, 2006)

<sup>xi</sup> A distribuição dos 187 Centros de Referência, por Região do país, estava assim representada: 71 no Sudeste; 48 no Nordeste; 32 no Sul; 20 no Norte e 16 no Centro-Oeste.

<sup>xii</sup> Quantidade visitada por estado e no Distrito Federal. Em SP, TO, AC e PE foram visitados um Centro de Referência. No DF, AP, PA, MS e Ceará foram visitadas duas instituições. Na BA foram três Centros (Feira de Santana, Salvador e Vitória da Conquista). No ES foram sete, incluindo os Cras e Creas que prestam atendimento específico para as mulheres (Cras de Vitória, CAVVID Vitória, Centro de Vila Velha, Creas de Bento Ferreira, Centro de Serra, Creas de Maruípe, Creas do Centro).

<sup>xiii</sup> A equipe do Centro de Referência deve ser composta de uma coordenadora, duas secretárias, duas assistentes sociais, dois psicólogos, um advogado, dois educadores, um ajudante-geral e um segurança.

<sup>xiv</sup> O CIM reúne duas varas judiciais com competência exclusiva para julgar os casos previstos na Lei Maria da Penha, representantes do Ministério Público, da Defensoria Pública, Delegacia de Mulheres (atendimento 24 horas), Posto do Instituto Médico Legal (IML) e Polícia Militar. As vítimas contam, ainda, com atendimento psicológico que será prestado pela Coordenadoria Especial de Promoção e Defesa da Mulher – uma parceria com o Poder Executivo. (Fonte: <http://www.tjmg.jus.br/aviso/cim>)

<sup>xv</sup> Ferramenta facilitadora do diagnóstico situacional de uma organização, departamento, programa, etc. A técnica permite identificar as forças (Strengths) e fraquezas (Weaknesses) do ambiente interno do objeto da auditoria e das oportunidades (Opportunities) e ameaças (Threats) do ambiente externo.

<sup>xvi</sup> Proporcionalmente, a distribuição das 72 Casas Abrigo, por Região do país, estava assim representada: 35% no Sudeste; 21% no Nordeste; 18% no Sul; 14% no Norte e 12% no Centro-Oeste.

<sup>xvii</sup> Informações constantes do Ofício 1162/2012/SPM/PR, de 18/5/2012.

<sup>xviii</sup> Os questionários e as entrevistas realizadas pela equipe de auditoria evidenciaram que mais da metade dos juízes das varas e juizados especializados em violência contra a mulher concordam e aplicam a suspensão condicionada do processo em determinados tipos de crime. A constatação de que a suspensão condicionada está sendo utilizada ratifica a necessidade de criação de serviços especializados em atendimento aos agressores, sendo que estes podem pertencer ao Poder Executivo ou ao Poder Judiciário.

<sup>xix</sup> Destacam-se cinco delarações de atendentes que simbolizam a percepção da maioria dos entrevistados sobre a necessidade de ampliação da rede de atendimento aos agressores:

Garantir um Centro que possa atender exclusivamente o agente da violência.

Que haja atendimento especializado tanto à mulher quanto ao agressor, prevenindo assim novos casos de agressão.

(...) maior investimento no trabalho psicoeducativo dos agressores.

(...) devem ser implantados centros especializados de atendimento aos agressores, para que desenvolvam trabalhos no sentido de contribuir para a mudança de comportamento destes agressores.

(...) ter um trabalho psico-social intensivo com os agressores, podendo ser obrigado judicialmente a presença destes em atendimentos específicos.

<sup>xx</sup> Há evidências de que os agentes da educação – gestores/as, professores/as, orientadores/as pedagógicos/as, entre outros – reiteram em suas práticas, nas percepções e nas expectativas que têm sobre estudantes, preconceitos relacionados às dimensões de gênero, identidade de gênero, raça/etnia, orientação sexual, origem regional e socioeconômica, entre outros aspectos. (SPM. *II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres*. Brasília, 2008, p.56).

<sup>xxi</sup> A proposta principal do curso é fornecer elementos para transformar as práticas de ensino, desconstruir preconceitos e romper o ciclo de sua reprodução pela escola. Com este curso, os profissionais adquirem instrumentos para refletir e lidar com as atitudes e comportamentos discriminatórios de gênero, étnico-raciais e sexualidade, que alimentam a desigualdade e a exclusão social. Até 2009, foram formados em torno de 30 mil professores de quinta a oitava séries em vários estados e a meta é formar, até 2011, no mínimo, mais 30 mil profissionais da educação nesta área. (SPM, *Com todas as mulheres, por todos os seus direitos - parte 3*, Brasília, 2010, página 110).

<sup>xxii</sup> A produção e disponibilização de dados e informações padronizadas, tempestivas e confiáveis são fundamentais para a elaboração e avaliação de políticas públicas, pois fornece ao gestor subsídios para identificar as áreas que necessitam de intervenção prioritária, contribuindo para focar a ação governamental. Deste modo, as decisões sobre onde alocar recursos públicos se tornam mais profissionais, embasadas em estatísticas e estudos confiáveis, ao invés de percepções individuais.

<sup>xxiii</sup> No Estado do Mato Grosso do Sul, o cadastramento específico dos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher somente ocorre nas duas Promotorias de Justiça especializadas. Inicialmente, o cadastro era em meio físico, realizado com entrevistas das vítimas pelo serviço psicossocial das duas promotorias da capital. Com o cadastro do CNPG e a inclusão do

órgão no projeto piloto, a atividade passa a ser informatizada e a contar com uma base que se pretende que venha a ser padronizada a nível nacional. As demais Promotorias do Estado não fazem cadastro específico da Lei Maria da Penha, apenas da sua atuação processual, para fim de remessa à Corregedoria e ao Conselho Nacional do Ministério Público.

<sup>xxiv</sup> Informações constantes do Ofício 1834/2011/SPM/PR, de 23/9/2011.

<sup>xxv</sup> Informações constantes do Ofício 1162/2012/SPM/PR, de 18/5/2012.

<sup>xxvi</sup> Informações constantes do Ofício 1834/2011/SPM/PR, de 23/9/2011.

<sup>xxvii</sup> Documento elaborado conjuntamente pela SPM e pela SENASP em 2006.

<sup>xxviii</sup> Informações constantes do Memorando 482/DEPRO/SENASP, de 25/4/2012, anexo ao Ofício 2082/ SENASP, de 8/5/2012.

<sup>xxix</sup> Acrônimo de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros.

<sup>xxx</sup> Informações constantes do Memorando 482/DEPRO/SENASP, de 25/4/2012, anexo ao Ofício 2082/ SENASP, de 8/5/2012.

<sup>xxxi</sup> Informações constantes do Memorando 482/DEPRO/SENASP, de 25/4/2012, anexo ao Ofício 2082/ SENASP, de 8/5/2012.

<sup>xxxii</sup> A Lei Maria da Penha define para os juizados de violência doméstica e familiar uma atuação diferenciada da tradicional, conferindo a eles uma competência criminal e cível e a existência de equipes multidisciplinares, formadas por profissionais especializados nas áreas psicossocial, jurídica e de saúde, nos termos dos arts. 29 a 33 daquele diploma legal. Além disso, os juizados especializados passaram a ter a incumbência de apreciar medidas protetivas de urgência, no prazo de 48 horas (arts. 18 a 24) e de realizar um conjunto articulado de ações de integração operacional com outras áreas e com a Rede e Atendimento à Mulher em Situação de Violência, com relação à prevenção da violência doméstica e familiar e à capacitação dos juizes e servidores, dentre outras ações, sob a coordenação estadual. Há juizados e varas especializados, com competência exclusiva, varas de competência mista e varas competência comum atuando com violência doméstica e familiar. Note-se que para a criação de novos juizados e varas especializados é necessária a promulgação de lei nesse sentido.

<sup>xxxiii</sup> Atuando sob as diretrizes do CNJ, as coordenações estaduais, dentre outras atribuições, deverão elaborar sugestões para o aprimoramento da estrutura do Judiciário na área do combate e prevenção à violência doméstica e familiar contra as mulheres; dar suporte aos magistrados, aos servidores e às equipes multiprofissionais visando à melhoria da prestação jurisdicional; assim como recepcionar dados, sugestões e reclamações referente aos serviços de atendimento à mulher em situação de violência, promovendo os encaminhamentos e divulgações pertinentes.

<sup>xxxiv</sup> Quantidade recomendada de profissionais nos JVDFM por número de processos nas unidades:

Profissionais / Nº de processos	Até 2.000	2.000 a 5.000	5.000 a 10.000
Juiz	1	1	2
Assessor de Juiz	1	1	2
Diretor de Secretaria	1	1	1
Servidores do Cartório	2	4	6
Oficiais de Justiça	2	5	8
Equipe Multidisciplinar			
- Psicólogo	1	1	3
- Assistente Social	1	1	3
Equipe de Execução			
- Servidores	1	1	2
- Psicólogo	1	1	2

Fonte: CNJ. *Manual de Rotinas e Estruturação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher*. Brasília, 2010, p.19-20.

<sup>xxxv</sup> Sobre a equipe multidisciplinar, os artigos 30 e 31 da Lei Maria da Penha trazem como sua competência o fornecimento de subsídios por escrito, por meio de laudos ou verbalmente em audiências, aos juizes, membros do MP, e à Defensoria Pública, assim como estabelece outras competências como o desenvolvimento de trabalhos de orientação, encaminhamento, prevenção, sem prejuízo daquelas que lhe forem reservadas pela legislação local. Quanto aos recursos para a criação e manutenção da equipe de atendimento multidisciplinar, dispõe, no artigo 32, que o Poder judiciário poderá prevê-los na sua proposta orçamentária, nos termos da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

<sup>xxxvi</sup> Os quatro enunciados são: “Os Juizes com competência para processar e julgar os processos de violência doméstica e familiar contra a mulher deverão contar com Equipe Multidisciplinar” (e. 14); “Poderá a equipe multidisciplinar do juízo proceder ao encaminhamento da vítima para atendimento pela rede social, independente de decisão judicial” (e. 13); “(...)”

elaborar documentos técnicos solicitados pelo Ministério Público ou Defensoria Pública mediante autorização do Poder Judiciário” (e. 15); e “Constitui atribuição da Equipe Multidisciplinar e contribuir com a articulação, mobilização e fortalecimento da rede de serviços de atenção às mulheres em situação de violência doméstica e familiar” (e. 16).

<sup>xxxvii</sup> Do total de 2.310 feitos distribuídos no ano de 2010 naquela vara, 1.438 (62%) são referentes à Lei Maria da Penha. Segundo o relatório do CNJ, “a prática de realização de audiência de conciliação/mediação pelas delegacias é uma política institucional do poder executivo de Sergipe. As ocorrências que são atendidas nessa modalidade de mediação não são encaminhadas ao Judiciário”. Acrescenta o CNJ que, de acordo com o Tribunal de Justiça do Sergipe, o quantitativo de procedimentos atinentes à Lei 11.340/2006 está sofrendo acompanhamento mensal, bem assim que ao se atingir número suficiente de feitos será possível a instalação de uma unidade com competência exclusiva. Não houve, todavia, informação de qual seria o valor mínimo de feitos para autorizar esta iniciativa

<sup>xxxviii</sup> Informações constantes do Ofício 1834/2011/SPM/PR, de 23/9/2011.

<sup>xxxix</sup> De acordo com informações prestadas pela SRJ, a partir de convênios do Pronasci, entre 2008 e 2011, foram apoiados os seguintes juizados/varas por estado:

UF	Apoiado	Instalado à época da auditoria
Acre	1	1
Alagoas	1	1
Amapá	3	2
Bahia	1	1
Ceará	2	2
Distrito Federal	4	4
Espírito Santo	4	3
Maranhão	1	1
Minas Gerais	1	1
Pernambuco	6	1
Piauí	3	1
Rio de Janeiro	4	4
Rio Grande do Norte	1	1
Rio Grande do Sul	1	1
Rondônia	1	1
São Paulo	7	1
Tocantins	2	2
<b>Total</b>	<b>43</b>	<b>28</b>

<sup>xl</sup> Entrevista com a Juíza Dra. Luciane Bortoleto.

<sup>xli</sup> mas o juizado de Serra/ES esclareceu que as varas especializadas acumulam, enquanto o juizado na capital de São Paulo respondeu que os casos de acumulação não decorrem da Lei Maria da Penha, mas da própria estrutura do Judiciário, pois em muitas comarcas do interior um único juiz acumula todas as competências. Na realidade, a questão diz respeito à acumulação pelos juizados/varas especializadas.

<sup>xlii</sup> Tais coordenadorias irão atuar sob as diretrizes do CNJ e serão órgãos permanentes de assessoria da Presidência dos Tribunais de Justiça. Terão papel de relevo no aprimoramento da estrutura do Judiciário na questão de violência doméstica e familiar contra a mulher e na promoção da articulação interna e externa do Poder Judiciário com outros órgãos governamentais e não governamentais (BRASIL, 2011).

<sup>xliii</sup> As mulheres foram contatadas em casas abrigo, centros de referência, juizados.

<sup>xliv</sup> A Delegada da Deam/DF ressaltou que a mulher pode solicitar várias medidas protetivas, mas se o juiz achar que no caso dela só se aplicam algumas, ele vai aprovar somente essas. Se o autor da violência desrespeitar a medida protetiva, isso se constitui em crime de desobediência. Assinalou a Deam que a mulher deve registrar na delegacia essa desobediência e, então, pode ser decretada prisão preventiva. O agressor, nesse caso, responderá, também, pelo crime de desobediência. Cabe à mulher denunciar que a medida protetiva não está sendo cumprida.

<sup>xlv</sup> As primeiras Jornadas tiveram como foco principal a divulgação de políticas públicas promotoras da efetividade da Lei Maria da Penha, em especial aquelas relativas à SRJ/MJ e da Secretaria de Políticas para Mulheres para a criação e implementação dos Juizados especializados. A IV Jornada teve por objeto a proposição de um Manual de Rotinas e

Estruturação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, elaborado por magistrados integrantes do Fonavid. A V Jornada tratou da ampliação das parcerias institucionais do CNJ.

<sup>xlvi</sup> O CNJ é signatário do Termo de Cooperação Técnica MJ 03/2009, com vistas a fomentar o desenvolvimento do Fórum. A parceria do CNJ, por meio da Comissão de Acesso à Justiça daquele Conselho, tem se concretizado por meio da atuação dos membros do Fonavid junto à Comissão, fornecendo subsídios nas proposições de novas ações envolvendo a matéria (Brasil, 2011).

<sup>xlvi</sup> A Lei Maria da Penha se remete ao Ministério Público nos artigos 8º, incisos I e II; 11, inciso I; 16; 18, inciso III; 19, inciso III e § 3º; 20; 22, §1º; 25; 26, incisos I, II e III; 30; 34; 37 e 38. Nos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, a referida lei outorgou ao Ministério Público, quando necessário e sem prejuízo de outras atribuições, a possibilidade de requisitar força policial e serviços públicos de saúde, de educação, de assistência social e de segurança, entre outros; fiscalizar os estabelecimentos públicos e particulares de atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar, assim como adotar, de imediato, as medidas administrativas ou judiciais cabíveis no tocante a quaisquer irregularidades constatadas e cadastrar os casos de violência doméstica e familiar contra a mulher.

<sup>xlvi</sup> Segundo informado pela SRJ, os estados beneficiados por convênios do Pronasci na estruturação de núcleos e promotorias especializadas de violência contra a mulher foram:

AC	AP	BA	CE	ES	GO	MG	MS	PB	PE	PR	RN	RO	RS	SP	TO
2 <sup>(a)</sup>	0 <sup>(b)</sup>	1	2	1	3	1	2	2	1	1	1 <sup>(c)</sup>	1	1	0 <sup>(d)</sup>	0 <sup>(e)</sup>

Em relação aos dados acima, a SRJ informou que: (a) na comarca de Rio Branco/AC foram apoiados um núcleo e uma promotoria. Durante auditoria verificou-se que se trata apenas de uma unidade, a 13ª Promotoria de Justiça Criminal especializada no combate à violência doméstica e familiar contra a mulher, que tanto atua na área processual, como orienta as mulheres e agressores e realiza a fiscalização na rede; (b) No Amapá, foi apoiada uma promotoria no município de Santana, cuja implementação estava em andamento; (c) No Rio Grande do Norte foram apoiados uma Promotoria de Justiça de Combate à Violência, que está em funcionamento, e um Núcleo de Apoio ao Combate à Violência, em implementação; (d) No Estado de São Paulo foram apoiadas doze promotorias em 2010, ainda não implementadas, sendo dez promotorias de justiça dos foros regionais da capital (Itaquera, Santana, São Miguel Paulista, Ipiranga, Jabaquara, Penha de França, Tatuapé, Lapa, Santo Amaro e Pinheiros), uma promotoria especializada do interior (que abrangerá a circunscrição de Itapeverica da Serra), e uma referente ao Núcleo de Apoio e Combate à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher da capital; (e) Em Tocantins Foi apoiado um Núcleo, cuja implementação estava em andamento.

<sup>xlvi</sup> A promotora do Núcleo de Gênero informou que a estrutura do Ministério Público da Bahia prevê o funcionamento de núcleos e grupos de atuação vinculados à estrutura Central dos órgãos de assessoramento do Procurador Geral, dando suporte aos promotores de justiça do interior. Além desses núcleos/grupos, há na capital uma promotoria específica de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher, com duas promotoras de justiça. Também há uma promotoria específica nas Comarcas de Feira de Santana e de Vitória da Conquista que atuam junto à Vara Especializada local. Esclareceu que o promotor de justiça com atuação na área criminal assume todas as atribuições da área de enfrentamento a violência doméstica e familiar contra a mulher. Observou que a demora nos julgamentos das ações penais, bem como do cumprimento das medidas protetivas, levam as mulheres a buscarem as promotorias de justiça, e sobretudo a equipe multidisciplinar da Coordenação do Grupo de Atuação em Defesa da Mulher (núcleo do Ministério Público da Bahia), para denunciar essa demora e para noticiar novas práticas de crimes

<sup>l</sup> Entrevista com a Promotora Lindinalva Rodrigues Dalla Costa.

<sup>li</sup> Os objetivos da Copevid são: a) fomentar a criação de núcleos e promotorias que contem com equipe multidisciplinar e promotores especializados na fiscalização e implementação de políticas públicas para as mulheres vítimas de violência e seus familiares; b) uniformizar entendimentos e formas de atuação nesta área, por meio de enunciados e modelos nacionais de manifestações e formas de fiscalização de políticas públicas; c) elaborar e divulgar campanha nacional que estimule as denúncias e efetiva punição dos agressores; d) realizar encontros nacionais, palestras e debates sobre a violência doméstica contra a mulher e suas mazelas para a família; e) acompanhar as proposições legislativas que visam diminuir as conquistas legislativas trazidas pela Lei Maria da Penha e apresentar sugestões de novos projetos de lei para efetiva proteção e empoderamento das mulheres.

<sup>lii</sup> A Constituição Federal confere à família, nos termos do art. 226, *caput* e §8º, especial proteção do Estado, assim como prevê a criação de mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar. De outra parte, estabelece no art. 1º, como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito o a dignidade da pessoa humana e assegura direitos e garantias em seu art. 5º, como igualdade, vida, dignidade humana, saúde e integridade física e psíquica, inclusive aqueles expressos nos tratados e convenções internacionais nos quais o Brasil é parte.

<sup>liii</sup> Por força de Convenções Internacionais o Brasil assumiu o dever de adotar leis e implementar políticas públicas destinadas a prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher. Dentre os inúmeros compromissos internacionais ratificados pelo



Estado Brasileiro em convenções internacionais, merecem destaque a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher -Cedaw, o Plano de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher (1995), a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará, 1994), o Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, além de outros instrumentos de Direitos Humanos.

<sup>liv</sup> Destacou a referida Exposição de Motivos que:

É contra as relações desiguais que se impõem os direitos humanos das mulheres. O respeito à igualdade está a exigir, portanto, uma lei específica que dê proteção e dignidade às mulheres vítimas de violência doméstica. Não haverá democracia efetiva e igualdade real enquanto o problema da violência doméstica não for devidamente considerado. Os direitos à vida, à saúde e à integridade física das mulheres são violados quando um membro da família tira vantagem de sua força física ou posição de autoridade para infligir maus tratos físicos, sexuais, morais e psicológicos. (parágrafo 12)

(...)

As desigualdades de gênero entre homens e mulheres advêm de uma construção sociocultural que não encontra respaldo nas diferenças biológicas dadas pela natureza. Um sistema de dominação passa a considerar natural uma desigualdade socialmente construída, campo fértil para atos de discriminação e violência que se "naturalizam" e se incorporam ao cotidiano de milhares de mulheres. As relações e o espaço intra-familiares foram historicamente interpretados como restritos e privados, proporcionando a complacência e a impunidade. (parágrafo 16)

<sup>lv</sup> Antes de ser aprovada a Lei Maria da Penha, as lesões corporais leves e ameaças praticadas contra a mulher eram de competência dos Juizados Especiais Criminais desde a Lei 9.099/1995, por serem delitos de menor potencial ofensivo (até dois anos de reclusão).

<sup>lvi</sup> Na ADC, procurou-se caracterizar a controvérsia jurisprudencial, ante a existência de significativas decisões em sentidos completamente opostos acerca da constitucionalidade da norma.

Consta que foram publicados os enunciados aprovados no II Encontro dos Juízes de Juizados Especiais Criminais e de Turma Recursais/2006, que negam validade parcial à Lei Maria da Penha, no sentido de considerar inconstitucional o art. 41 da Lei 11.340/06 ao afastar os institutos despenalizadores da Lei nº 9.099/1995 para crimes que se enquadram na definição de menor potencial ofensivo, na forma do art. 98, I e 5º, I, da Constituição Federal; considerar aplicáveis os institutos despenalizadores da Lei nº 9.099/1995 aos crimes abrangidos pela Lei nº 11.340/06 quando o limite máximo da pena privativa da liberdade cominada em abstrato se confinar com os limites previstos no art. 61 da Lei 9.099/1995, com a redação que lhe deu a Lei nº 11.313/06 e por considerar cabível, em tese a suspensão condicional do processo para o crime previsto no art. 129, § 9º, do Código Penal, e de ser considerado inconstitucional o artigo 33 da Lei 11.340/06 por versar matéria de organização judiciária, cuja competência legislativa é estadual (art. 125, § 1º, da CF).

<sup>lvii</sup> No tocante à desnaturalização da violência, a pesquisadora Ana Liési teceu os seguintes comentários:

O movimento social se juntou para desnaturalizar a violência, produzir um entendimento do social para senso comum. É preciso desnaturalizar a violência. Ela não é natural, nem normal. Nas academias se produz um conhecimento buscando desnaturalizar a violência contra a mulher. (...) Nós constatamos que tudo que é social é produzido pelo social (pelas relações sociais). Se é construído, pode ser desconstruído. Temos um Brasil arcaico, patriarcal, há um outro que procura avançar. Há um embate do novo com o velho. O mundo velho querendo persistir e o novo querendo nascer (Paulo Freire).”.

<sup>lviii</sup> Disponível em: [http://www.sepm.gov.br/noticias/ultimas\\_noticias/2011/12/6-12-spm-cn-j-e-ministerio-da-justica-assinam-acordo-para-enfrentar-violencia-contra-mulheres](http://www.sepm.gov.br/noticias/ultimas_noticias/2011/12/6-12-spm-cn-j-e-ministerio-da-justica-assinam-acordo-para-enfrentar-violencia-contra-mulheres). Consulta em 19/3/2012.

<sup>lix</sup> Informações constantes do Ofício 1162/2012/SPM/PR, de 18/5/2012.

<sup>lx</sup> Reunião realizada com a participação de pessoas reconhecidas e experientes no tema da auditoria, visando estimulá-las a contribuir para o aperfeiçoamento do projeto de auditoria e de suas conclusões. Na fase de planejamento, objetiva verificar se o foco dos exames recai sobre as questões mais relevantes e se o método proposto é suficiente para chegar às conclusões pretendidas. Na fase de execução, objetiva verificar a qualidade das evidências, a coerência das conclusões e a pertinência das propostas.”

É o Relatório.

### **ACÓRDÃO Nº 469/2017 - TCU - Plenário**

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo a seguir relacionado, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, c/c os arts. 143, inciso III, 243, e 250, inciso III, do Regimento Interno, em considerar definitivamente atendidos os itens 9.1.1, 9.1.2, 9.1.4, 9.1.6, 9.1.7, 9.1.8, 9.1.9, 9.2.1, 9.2.2 e 9.2.3, parcialmente atendidos os itens 9.1.3, 9.1.5, 9.3.1 e 9.3.2 e não atendido pela SRJ o item 9.4 do Acórdão 403/2013-TCU-Plenário, sem prejuízo das determinações descritas no subitem 1.6 desta deliberação.

#### **1. Processo TC-023.932/2015-5 (MONITORAMENTO)**

1.1. Órgão/Entidade: Ministério da Justiça e Cidadania; Secretaria Especial de Políticas Para As Mulheres

1.2. Relator: Ministro Augusto Nardes

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou

1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (SecexPrevi).

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.6.1. Determinar à SecexPrevidência a continuação do presente monitoramento;

1.6.2. Encaminhar cópia desta deliberação à Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres – SEPM, Secretaria Nacional de Segurança Pública – Senasp e à Secretaria Nacional de Justiça e Cidadania;

1.6.3. Apensar o presente monitoramento ao processo 012.099/2011-2, conforme prevê o inciso II do art. 5º da Portaria-Segecex nº 27, de 19 de outubro de 2009.

Dados da Sessão:

Ata nº 9/2017 – Plenário

Data: 22/3/2017 – Ordinária

Relator: Ministro AUGUSTO NARDES

Vice-Presidente, no exercício da Presidência: Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Representante do Ministério Público: Procurador-Geral PAULO SOARES BUGARIN

TCU, em 22 de março de 2017.

Documento eletrônico gerado automaticamente pelo Sistema SAGAS