



## RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL

Ações de enfrentamento à  
violência doméstica e familiar  
contra as mulheres





**RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL NAS AÇÕES DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA  
DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA AS MULHERES**

TC 012.099/2011-2

Fiscalis: 499/2011

**Ministro Relator:** Aroldo Cedraz

**Modalidade:** Auditoria Operacional - Fiscalização de Orientação Centralizada

**Ato originário:** Representação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União aprovada pelo Despacho de 27/4/2011 do Ministro Aroldo Cedraz (TC 008.952/2011-6)

**Objetivo:** Avaliar 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.

**Atos de designação - Portarias de Fiscalização:**

Nº da Portaria	Data	Nº da Portaria	Data
947	2/5/2011	2032	8/9/2011
1110	23/5/2011	2296	11/10/2011
1302	13/6/2011	2477	9/11/2011
1639	19/7/2011	2655	19/12/2011
1668	22/7/2011		

**Período de realização da auditoria:** 25/04 a 30/12/2011

**Composição da equipe:**

Auditor(a)	Matrícula	Lotação
Agnaldo da Luz Costa	3594-7	Secex/AP
Antônia Maria da Silva	5616-2	Secex/TO
Armildo Vendramin	3179-8	Secex/PA
Cristina Monken Mascarenhas	7669-4	Seprog
Eliane Meira Barros de Oliveira	425-1	Seprog
Francino Dias Ferreira	1078-2	Secex/SP
Germana Rodrigues Martins	482-0	Secex/BA
Helder Wanderley Sasaki Ikeda	3084-8	Secex/SP
Ítala Ramalho de Queiroz	514-2	Secex/CE
João Andrade de Alencar	2384-1	Secex/MS
Joaquim Cesar Nava Sousa	1823-6	Secex/TO
Joel Nogueira Rodrigues	3043-0	Secex/AP
José Maria da Silva Saldanha	811-7	Secex/PA
Júlio Marcelo da Silva Matias	7800-0	Secex/MS
Marcos Shinji Kinpara	2854-1	Secex/SP
Maria Lúcia de Oliveira F. de Lima (coordenadora)	3135-6	Seprog
Nicole Veiga Prata	6580-3	Seprog
Patrícia M. de Alencar Nogueira de Melo	6589-7	6ª Secex
Paulo Gomes Gonçalves (supervisor)	4553-5	Seprog
Telma Moura Conceição Silva	788-9	Secex/BA
Valéria Galgariny de Magalhães Melo	2628-0	Secex/ES
Waldy Sombra Lopes Junior	1043-0	Secex/CE

**Unidade coordenadora da política:** Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM)

## Resumo

---

A presente auditoria tratou das ações de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher, com ênfase na implementação da Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) e na estruturação dos serviços especializados de atendimento.

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.

A auditoria foi pautada 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 (inclusive 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.

De início, a Secretaria de Política para as Mulheres ressalta que um dos desafios para o fortalecimento dessa política reside na institucionalização dos organismos de Políticas para Mulheres nos estados, Distrito Federal e municípios, dando maior empoderamento aos gestores desses organismos para negociar e coordenar as ações junto aos seus respectivos níveis de governo.

Com relação à estrutura da rede de atendimento que presta acolhimento e abrigo às mulheres, a auditoria evidenciou que a quantidade destes equipamentos no país estava bem aquém do idealizado, como no caso dos Centros de Referência, que não chegavam a 20%. Além disso, as unidades instaladas estavam concentradas nas capitais e regiões metropolitanas e boa parte enfrenta problemas como a precariedade de seus espaços físicos e a falta de recursos humanos. Ademais, foram identificadas poucas ações estruturadas e sistemáticas voltadas à reabilitação dos agressores.

A respeito das Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres, verificou-se que menos de 10% dos municípios brasileiros contam com esse serviço policial especializado, e, quando existente, a estrutura física nem sempre é plenamente adequada e os atendimentos não ocorrem todos os dias da semana, durante 24 horas, horário recomendado. O funcionamento ininterrupto se mostrou essencial, pois a maior parte das ocorrências de violência doméstica e familiar se dá nos finais de semana e à noite. Constatou-se que, nesse período, não há atendimento disponível em grande parte das delegacias especializadas (93% delas), deixando as vítimas desamparadas no momento em que elas mais precisam.

Tanto nas delegacias especializadas quanto nas delegacias comuns, a falta de pessoal foi apontada como um dos principais problemas enfrentados para atender de modo mais célere e qualificado às mulheres. A auditoria também identificou oportunidade de se intensificar a qualificação dos agentes policiais sobre violência de gênero. Isso se reveste de extrema importância, pois, muitas vezes, devido ao seu estado emocional, além de pedirem ajuda ou orientação ao agente policial, essas mulheres demandam um atendimento afável, onde a escuta do profissional não pode ser uma reação meramente passiva. Sem uma

---



compreensão adequada da Lei Maria da Penha, a violência doméstica e familiar é encarada por muitos policiais como agressão de menor gravidade.

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. A grande maioria desses juizados lida com grande acúmulo de processos, gerando atraso na expedição das medidas protetivas, demora no julgamento dos feitos e aumentando do risco de prescrição do crime.

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.

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.

Ao final do relatório, apresentam-se uma série de recomendações voltadas a aperfeiçoar as ações de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres, entre as quais se destacam: a) definir estratégias para a ampliação da cobertura da rede de atendimento quanto à instalação de centros de referência, casas abrigo, delegacias especializadas, juizados e promotorias de violência doméstica e familiar, bem como para a qualificação dos serviços prestados por esses equipamentos; b) intensificar as ações voltadas à qualificação dos agentes policiais e à orientação dos operadores do Direito a respeito da temática de violência de gênero e aplicação da Lei Maria da Penha; c) desenvolver protocolos de atendimento para as delegacias; d) fomentar a abordagem de questões relativas à igualdade de gênero e violência familiar contra as mulheres nas instituições de ensino; e) aperfeiçoar a sistemática de coleta, registro e uso dos dados relativos à violência doméstica e familiar.

---



## **Lista de siglas**

---

<b>ADC – Ação Declaratória de Constitucionalidade</b>
<b>ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade</b>
<b>Anop – Auditoria Operacional</b>
<b>Cedaw – Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher</b>
<b>CNJ – Conselho Nacional de Justiça</b>
<b>CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público</b>
<b>CNPG – Conselho Nacional de Procuradores Gerais</b>
<b>Condege – Conselho Nacional de Defensores Públicos Gerais</b>
<b>Copevid – Comissão Permanente de Promotores da Violência Doméstica do Brasil</b>
<b>Cras – Centro de Referência de Assistência Social</b>
<b>Creas – Centro de Referência Especializado de Assistência Social</b>
<b>Deam – Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher</b>
<b>FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação</b>
<b>FNEDH – Fórum Nacional de Educação em Direitos Humanos</b>
<b>FOC – Fiscalização de Orientação Centralizada</b>
<b>Fonavid – Fórum Nacional de Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher</b>
<b>IML – Instituto Médico Legal</b>
<b>Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada</b>
<b>JVDFM – Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher</b>
<b>MP/TCU – Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União</b>
<b>Nafavid – Núcleos de Atendimento às Famílias e aos Atores de Violência</b>
<b>OEA – Organização dos Estados Americanos</b>
<b>ONG – Organização não Governamental</b>
<b>ONU – Organização das Nações Unidas</b>
<b>PAM – Postos de atendimento à mulher nas delegacias comuns</b>
<b>PNPM – Plano Nacional de Política para as Mulheres</b>
<b>PPA – Plano Plurianual</b>
<b>Pronasci – Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania</b>
<b>Secex – Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União</b>
<b>Senac – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial</b>
<b>Senasp – Secretaria Nacional de Segurança Pública</b>
<b>Seprog – Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo</b>
<b>Sine – Sistema Nacional de Emprego</b>
<b>SPM – Secretaria de Políticas para as Mulheres</b>
<b>SRJ – Secretaria de Reforma do Judiciário</b>
<b>STF – Supremo Tribunal Federal</b>
<b>STJ – Superior Tribunal de Justiça</b>
<b>TCU – Tribunal de Contas da União</b>

---

## Índice de Figuras

---

Figura 1 – Eixos estruturantes da política de enfrentamento à violência contras as mulheres. ....	1
Figura 2 – Problema e questões de auditoria. ....	2
Figura 3 – Exemplos de deficiências de infraestrutura e manutenção em Casas Abrigo visitadas (banheiro interdito, espaço improvisado e sem privacidade, área interna e externa mal cuidada). ....	16
Figura 4 – Propaganda do Núcleo do Agressor, no estado do Acre. ....	54
Figura 5 – Brinquedoteca montada pelo JVDFM, em Rio Branco/AC. ....	54
Figura 6 – Cartaz de campanha do Ministério Público do Estado do Acre. ....	59

## Índice de Gráficos

---

Gráfico 1 – Comparação do número dos serviços especializados de atendimento às mulheres existentes no Brasil, por tipo, nos anos de 2003, 2008 e 2011. ....	6
Gráfico 2 – Programação de recursos do programa Prevenção e Enfrentamento da Violência contra as Mulheres (0156) nos últimos três Planos Plurianuais. ....	8
Gráfico 3 – Total de Centros de Referência existentes em setembro/2011 em comparação com a quantidade idealizada pela SPM. ....	11
Gráfico 4 – Total de Casas Abrigo existentes em setembro/2011 em comparação com a quantidade idealizada pela SPM. ....	14
Gráfico 5 – Cinco principais motivos para a mulher não denunciar uma situação de violência. ....	18
Gráfico 6 – Iniciativas que deveriam ser priorizadas para aperfeiçoar as ações de enfrentamento à violência contra as mulheres. ....	20
Gráfico 7 – Regularidade no fluxo de informações entre Deam e unidades de saúde. ....	28
Gráfico 8 – Total de Deams existentes em setembro/2011 em comparação com a quantidade idealizada pela SPM. ....	30
Gráfico 9 – Horário de funcionamento da Deam. ....	30
Gráfico 10 – Condições operacionais da Deam – estrutura física e veículos. ....	32
Gráfico 11 – Condições operacionais da Deam – localização, sinalização e proximidade com outros equipamentos da Rede. ....	33
Gráfico 12 – Condições operacionais da Deam – disponibilidade de funcionários. ....	35
Gráfico 13 – Tempo de atendimento na delegacia. ....	35
Gráfico 14 – Reclamações recebidas pelo Ligue 180, nos anos de 2008 e 2009. ....	36
Gráfico 15 – Acesso de funcionários da Deam à capacitação sobre a Lei Maria da Penha. ....	37
Gráfico 16 – Percentual de atendentes das Deams que leram a publicação orientadora da SPM. ....	38
Gráfico 17 – Percentual de atendentes da Delegacias comuns que leram a publicação orientadora da SPM. ....	38
Gráfico 18 – Condições operacionais da Deam – disponibilidade de protocolos de atendimento. ....	39
Gráfico 19 – Prazo de envio do pedido da medida protetiva pela autoridade policial. ....	40
Gráfico 20 – Percentual de Boletins de Ocorrência transformados em inquéritos ou termos circunstanciados. ...	41
Gráfico 21 – Número de Juizados por unidade federativa, até julho de 2011. ....	43
Gráfico 22 – Total de juizados/varas existentes em setembro/2011 em comparação com a quantidade idealizada pela SPM. ....	44
Gráfico 23 – Quantidade de processos em trâmite nos JVDFM. ....	47
Gráfico 24 – Disponibilidade de equipe multidisciplinar no juizado. ....	49
Gráfico 25 – Perfil das medidas protetivas aplicadas pelos juízes. ....	51
Gráfico 26 – Tempo de concessão das medias protetivas. ....	51
Gráfico 27 – Total de promotorias especializadas/núcleos de gênero existentes em setembro/2011 em comparação com a quantidade idealizada pela SPM. ....	55
Gráfico 28 – Prioridade de capacitações a serem oferecidas para servidores e funcionários das promotorias. ....	58
Gráfico 29 – Entendimento de juízes sobre a aplicação de dez pontos pautados pela Lei Maria da Penha. ....	83
Gráfico 30 – Entendimento de promotores sobre a aplicação de dez pontos pautados pela da Lei Maria da Penha. ....	84
Gráfico 31 – Entendimento de delegados de Deams sobre a exigência de formalidade para a representação formal da vítima. ....	85
Gráfico 32 – Percepção de promotores sobre a prática de estimular a conciliação conjugal. ....	86
Gráfico 33 – Percepção de juízes sobre a proporção de mulheres que renunciam à representação. ....	87
Gráfico 34 – Percepção de promotores sobre a proporção de mulheres que renunciam à representação. ....	87

---



## Índice de Tabelas

---

Tabela 1 – Execução orçamentária das ações do programa Prevenção e Enfrentamento da Violência contra as Mulheres (0156), por ação, de 2008 a 2011.....	9
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.	48

## Índice

---

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
1.1. ANTECEDENTES .....	1
1.2. DELIMITAÇÃO DO OBJETO DA AUDITORIA.....	1
1.3. OBJETIVOS E ESCOPO DA AUDITORIA.....	2
1.4. CRITÉRIOS E PROCEDIMENTOS .....	2
1.5. ESTRUTURA DO RELATÓRIO.....	3
<b>2. VISÃO GERAL .....</b>	<b>3</b>
2.1. CONVENÇÕES INTERNACIONAIS SOBRE A DISCRIMINAÇÃO E VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER.....	3
2.2. LEI MARIA DA PENHA (LEI 11.340/2006).....	4
2.3. PACTO E POLÍTICA NACIONAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES.....	5
2.4. PRINCIPAIS ATORES INTERVENIENTES EM NÍVEL FEDERAL .....	6
2.5. FINANCIAMENTO DAS AÇÕES .....	7
<b>3. ESTRUTURA E ARTICULAÇÃO DA REDE DE ATENDIMENTO NO ACOLHIMENTO E ABRIGAMENTO ÀS MULHERES, REABILITAÇÃO DE AGRESSORES, CAMPANHAS EDUCATIVAS E PRODUÇÃO DE DADOS E ESTATÍSTICAS SOBRE VIOLÊNCIA DE GÊNERO .....</b>	<b>10</b>
3.1. DISPONIBILIDADE DE CENTROS DE REFERÊNCIA AQUÉM DO IDEALIZADO, ESTRUTURA PRECÁRIA DE OPERACIONALIZAÇÃO E ATUAÇÃO DESARTICULADA COM OUTROS SERVIÇOS DA REDE.....	10
3.2. CASAS ABRIGO DEIXAM DE CUMPRIR PLENAMENTE A FUNÇÃO SOCIAL PARA A QUAL FORAM CRIADAS .....	14
3.3. FALTA DE ACESSO DA MULHER A AÇÕES DE APRENDIZAGEM E QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL.....	17
3.4. INICIATIVAS RESTRITAS NA INSTALAÇÃO DE CENTROS DE EDUCAÇÃO E DE REABILITAÇÃO PARA AGRESSORES.....	20
3.5. INSUFICIÊNCIA DE ABORDAGEM DE QUESTÕES RELATIVAS À IGUALDADE DE GÊNERO E VIOLÊNCIA FAMILIAR CONTRA AS MULHERES NAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO .....	21
3.6. FRAGILIDADE NA SISTEMÁTICA DE REGISTRO E USO DOS DADOS RELATIVOS À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA .....	24
<b>4. ESTRUTURA DE ATENDIMENTO NAS DELEGACIAS ESPECIALIZADAS.....</b>	<b>29</b>
4.1. MENOS DE 10% DOS MUNICÍPIOS CONTAVAM COM SERVIÇO POLICIAL ESPECIALIZADO E, QUANDO EXISTENTE, COM HORÁRIO DE FUNCIONAMENTO RESTRITO.....	30
4.2. DELEGACIAS COM ESTRUTURA FÍSICA PRECÁRIA, INADEQUADA E FORA DO PADRÃO ESTABELECIDO EM NORMA TÉCNICA.....	31
4.3. CARÊNCIA DE PESSOAL, AUSÊNCIA DE PROTOCOLOS DE ATENDIMENTO E PROFISSIONAIS COM INCOMPREENSÃO OU VISÃO DISTORCIDA SOBRE VIOLÊNCIA DE GÊNERO .....	34
4.4. DIFICULDADE EM CUMPRIR PRAZO DE ENVIO DAS MEDIDAS PROTETIVAS E INQUÉRITOS POLICIAIS .....	40
<b>5. A ATUAÇÃO DOS JUIZADOS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER .....</b>	<b>42</b>
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 .....	42
5.2. QUANTIDADE EXCESSIVA DE PROCESSOS E LOTAÇÃO INSUFICIENTE DE JUÍZES E SERVIDORES .....	47
5.3. DEMORA NO DEFERIMENTO DAS MEDIDAS PROTETIVAS DE URGÊNCIA .....	50
<b>6. PROMOTORIAS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER .....</b>	<b>54</b>
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 .....	54
<b>7. CONTROVÉRSIA SOBRE A APLICAÇÃO DA LEI MARIA DA PENHA.....</b>	<b>59</b>
7.1. O ESPÍRITO DA LEI 11.340/2006 (LEI MARIA DA PENHA) .....	59
7.2. RELATIVIZAÇÃO DA LEI MARIA DA PENHA.....	60
7.3. IMPETRAÇÃO DA ADC 19 E DA ADI 4424 NO STF E DA SUA APRECIÇÃO .....	61
7.4. QUESTÕES QUE PRECISAM SER OBJETO DE AÇÕES ESPECÍFICAS .....	62
7.4.1. QUESTÕES CULTURAIS E COMPORTAMENTAIS .....	62
7.4.2. NECESSIDADE DE MAIOR DISCUSSÃO E DE SENSIBILIZAÇÃO DOS OPERADORES DO DIREITO SOBRE AS QUESTÕES DE GÊNERO .....	63

---



7.4.3.	RESISTÊNCIA DE APLICAÇÃO DA LEI MARIA DA PENHA DENTRO DO ESPÍRITO DE PROTEÇÃO, PELO ESTADO, À MULHER EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA .....	64
7.5.	EFEITOS PARA A MULHER EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA E PARA A SOCIEDADE COMO UM TODO .....	65
<b>8.</b>	<b>ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR .....</b>	<b>66</b>
<b>9.</b>	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>67</b>
<b>10.</b>	<b>PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO.....</b>	<b>68</b>
	<b>APÊNDICE A – CRITÉRIOS E PROCEDIMENTOS ADOTADOS PELA AUDITORIA .....</b>	<b>72</b>
	<b>APÊNDICE B – ESQUEMATIZAÇÃO DA REDE DE ATENDIMENTO ÀS MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA.</b>	<b>74</b>
	<b>APÊNDICE C – FUNDAMENTOS DAS CORRENTES INTERPRETATIVAS EM RELAÇÃO À LEI MARIA DA PENHA E APLICAÇÃO DA LEI 9.099/1995 .....</b>	<b>76</b>
	<b>APÊNDICE D – HISTÓRICO DO POSICIONAMENTO DO STJ SOBRE A LEI MARIA DA PENHA.....</b>	<b>79</b>
	<b>APÊNDICE E – O ENTENDIMENTO DA LEI MARIA DA PENHA PELOS APLICADORES DO DIREITO DA REDE DE ATENDIMENTO À MULHER EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA .....</b>	<b>83</b>
	DA APLICAÇÃO OU NÃO DA LEI 9.099/1995 NOS CASOS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR .....	84
	DA EXIGÊNCIA OU NÃO DA REPRESENTAÇÃO DA VÍTIMA NO CASO DE CRIME DE LESÕES CORPORAIS LEVES - AÇÃO PENAL PÚBLICA CONDICIONADA À REPRESENTAÇÃO OU INCONDICIONADA?.....	85
	DA EXIGÊNCIA OU NÃO DE FORMALIDADE PARA A REPRESENTAÇÃO .....	85
	DA AUDIÊNCIA PREVISTA NO ART. 16 DA LEI MARIA DA PENHA SER OU NÃO CABÍVEL, MESMO QUANDO JÁ HOUVER RETRATAÇÃO NOS AUTOS .....	85
	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 .....	88
	DA APLICAÇÃO DO INSTITUTO DA SUSPENSÃO CONDICIONAL DO PROCESSO OU NÃO .....	88
	<b>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. ....</b>	<b>90</b>
	<b>APÊNDICE G – EXEMPLOS DE CAMPANHAS DE COMBATE À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRAS AS MULHERES.....</b>	<b>92</b>
	<b>GLOSSÁRIO .....</b>	<b>95</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>97</b>
	<b>NOTAS DE FIM .....</b>	<b>99</b>

## 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.

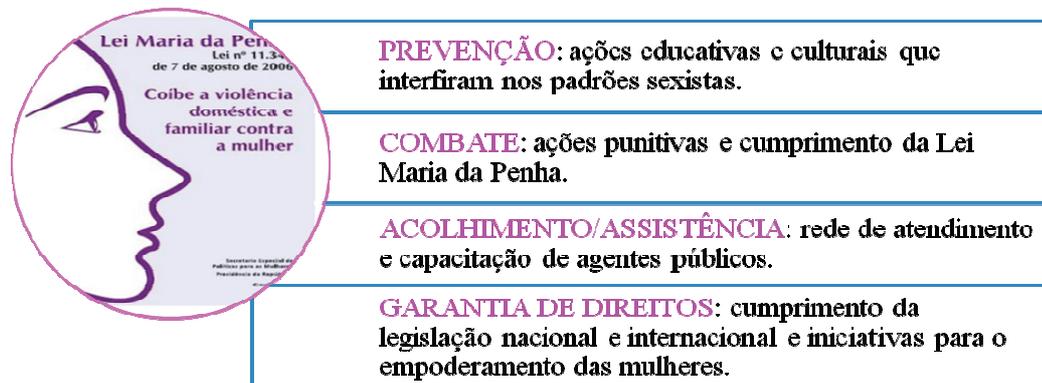
### 1.2. Delimitação do objeto da auditoria

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, 2010a, 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, 2010a, 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, 2010a, 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, 2010a, 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.

<p><b>PROBLEMA DE AUDITORIA:</b></p> <p>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.</p>		
<p><b>QUESTÃO 1:</b></p> <p>A rede de atendimento está preparada para orientar e acolher as mulheres vítimas de violência doméstica e familiar?</p>	<p><b>QUESTÃO 2:</b></p> <p>Quais dificuldades são enfrentadas pelas esferas policial e judicial (inclusa análise jurisprudencial da aplicação da Lei Maria da Penha)?</p>	<p><b>QUESTÃO 3:</b></p> <p>Quais seriam as oportunidades de aperfeiçoamento no que se refere às atividades de prevenção da violência doméstica e familiar contra as mulheres?</p>

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<sup>1</sup>.

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**

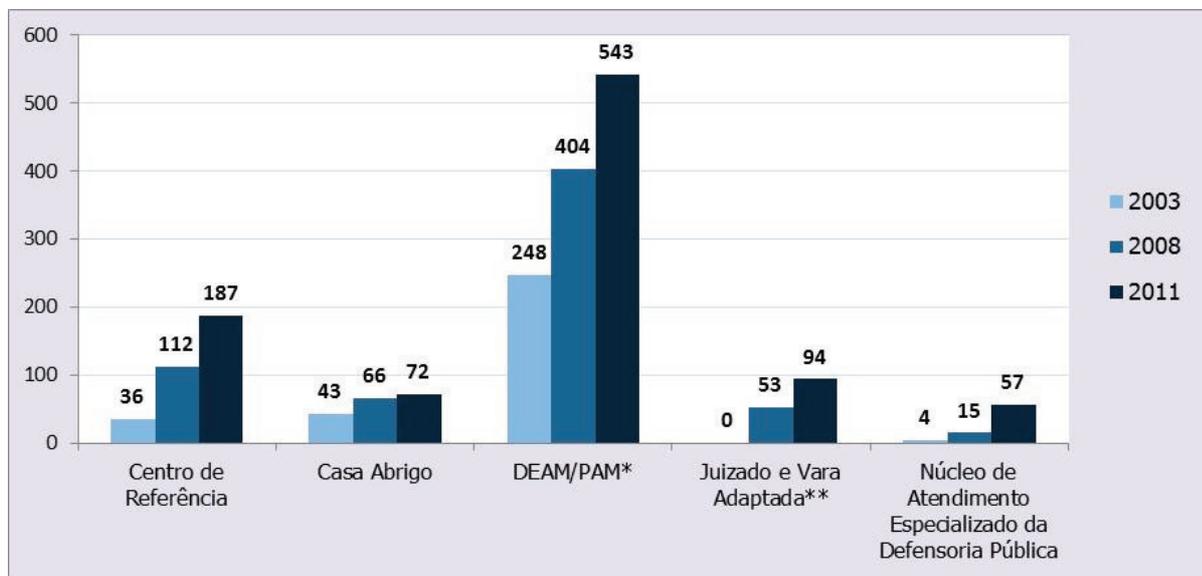
22. Em 2007, foi lançado o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres<sup>vi</sup>, estruturado em quatro eixos: i) Implementação da Lei Maria da Penha e Fortalecimento dos Serviços Especializados de Atendimento (eixo objeto desta auditoria); ii) Proteção dos Direitos Sexuais e 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, 2010a), 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.

<b>Ação</b>	<b>Créditos Autorizados (2008/2011)</b>	<b>Valor Empenhado (2008/2011)</b>	<b>% Empenhado</b>
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<sup>ix</sup>. 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 abrigamento 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.

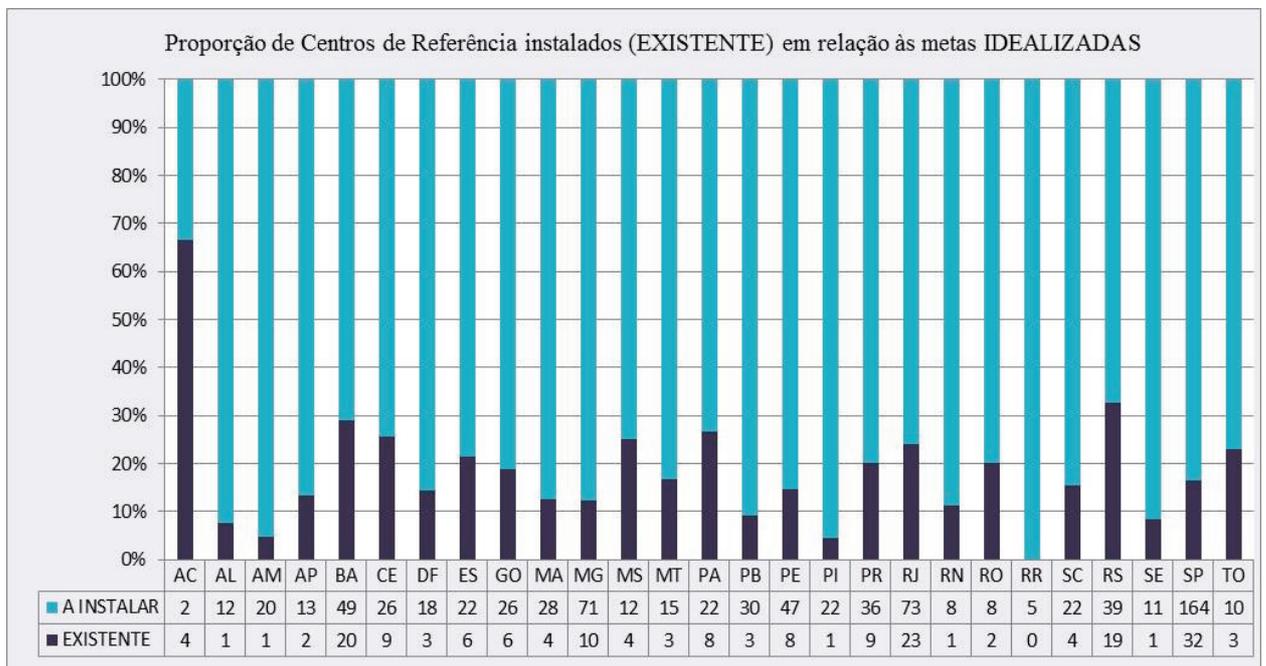
#### **3.1. Disponibilidade de Centros de Referência aquém do idealizado, estrutura precária de operacionalização e atuação desarticulada com outros serviços da rede**

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<sup>x</sup>, 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 SWOT<sup>xv</sup>, 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.

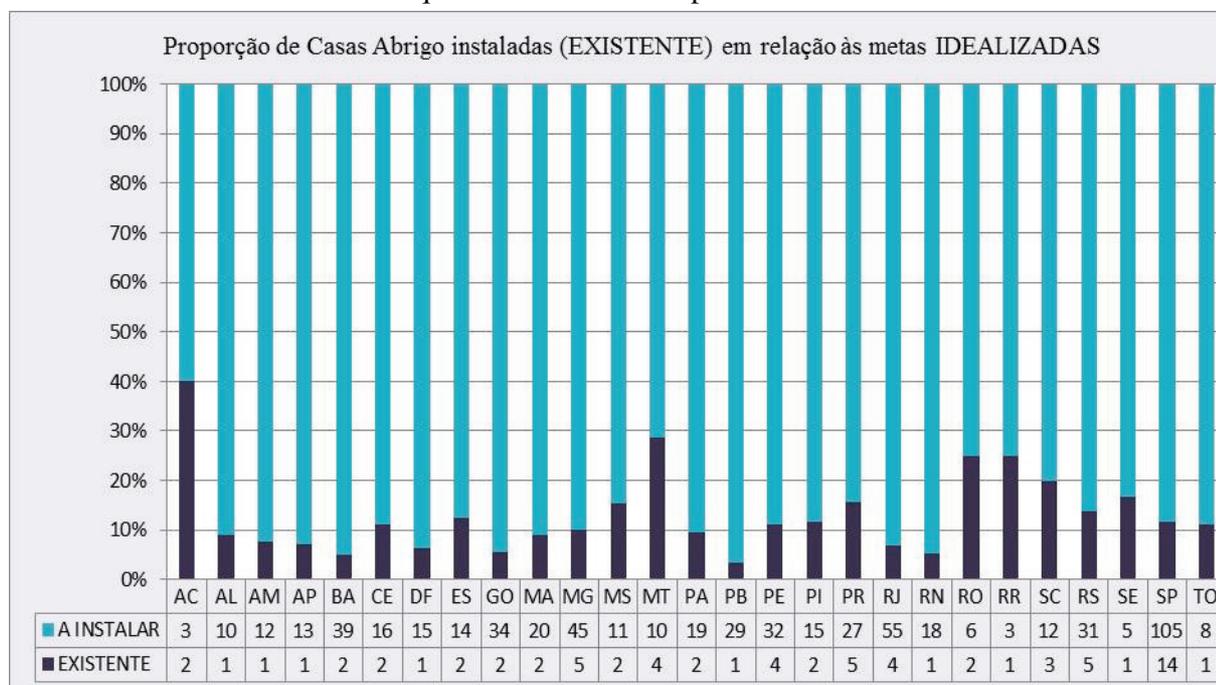
### 3.2. Casas Abrigo deixam de cumprir plenamente a função social para a qual foram criadas

60. Parte das Casas Abrigo visitadas funcionavam apenas como abrigamento 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 abrigamento, 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 abrigamento, 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>xvi</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 entrevistadas 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 abrigamento. 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.

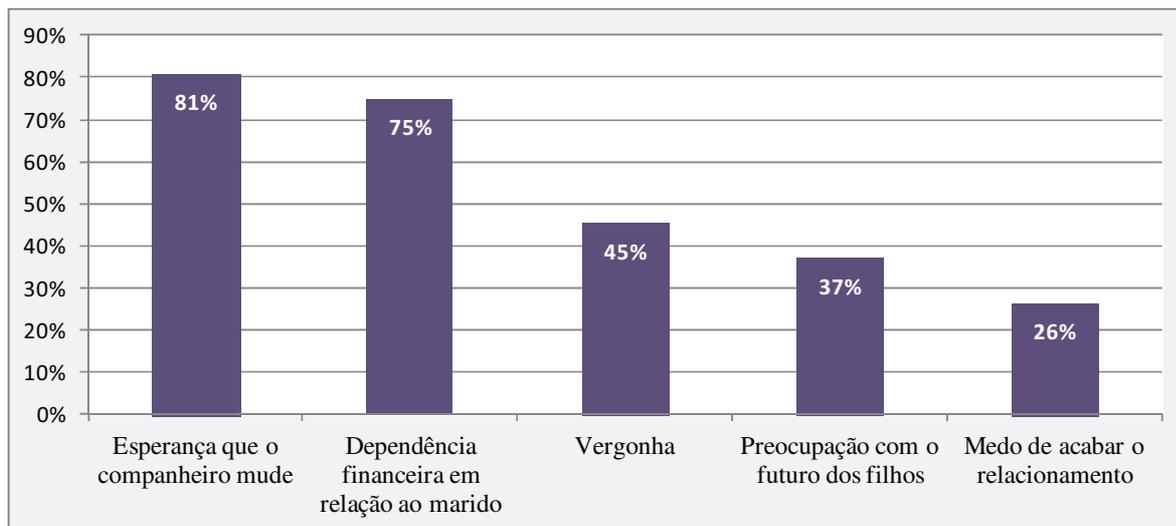
74. Pesquisas e artigos de especialistas apontam que a dependência financeira da mulher em relação ao marido é um dos fatores que contribui para a aceitação da violência por longos períodos, retardando a decisão de denunciar o companheiro pelas agressões sofridas. Mulheres sem renda suficiente para sustentarem 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<sup>xvii</sup> 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 denunciadas 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 abrigo.

### 3.4. Iniciativas restritas na instalação de centros de educação e de reabilitação para agressores

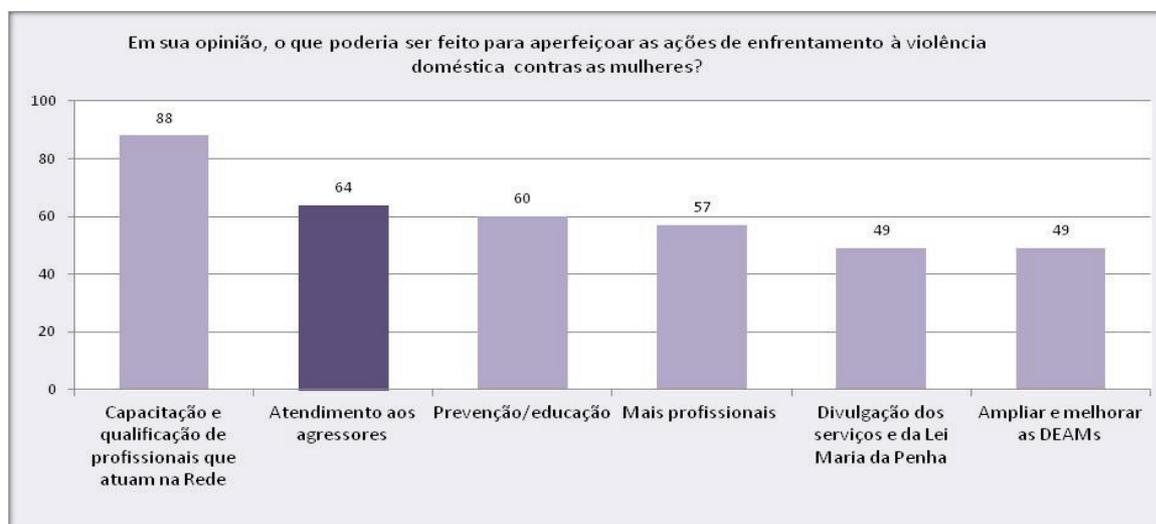
87. A rede ainda não conta com estrutura mínima de atendimento e acompanhamento periódico de agressores, com profissionais capacitados para realizarem atividades educativas e de responsabilização voltadas a mudar comportamentos e atitudes preconceituosas, machistas e violentas. Sem este aparato, o agressor 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 gênero<sup>xx</sup>.

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), Dra. 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-raciais<sup>xxi</sup>.

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 política<sup>xxii</sup>.

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, conseqüentemente, 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 constatada 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/conjugalidade, 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>xxiii</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 (CNPJ). A proposta do CNPJ 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 CNPJ.

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.

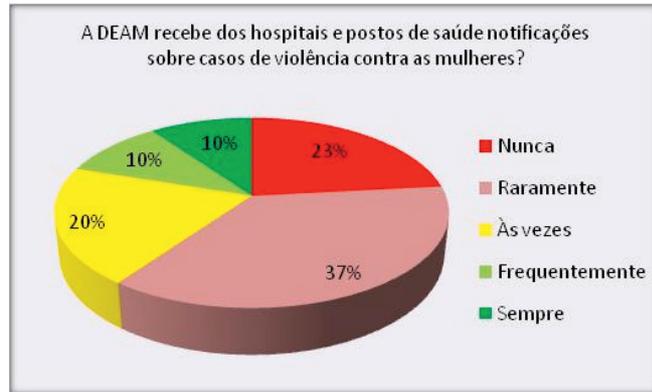
131. A equipe de auditoria pôde comprovar essa deficiência ao solicitar estatísticas básicas, por meio de ofícios de requisição aos órgãos estaduais de políticas para as mulheres, dos serviços prestados pelos centros de referência, casas abrigo, núcleos de atendimento e pela central de atendimento telefônico. 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.

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.

Gráfico 7 – Regularidade no fluxo de informações entre Deam e unidades de saúde.



Fonte: Questionários aplicados a delegados de Deam.

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.

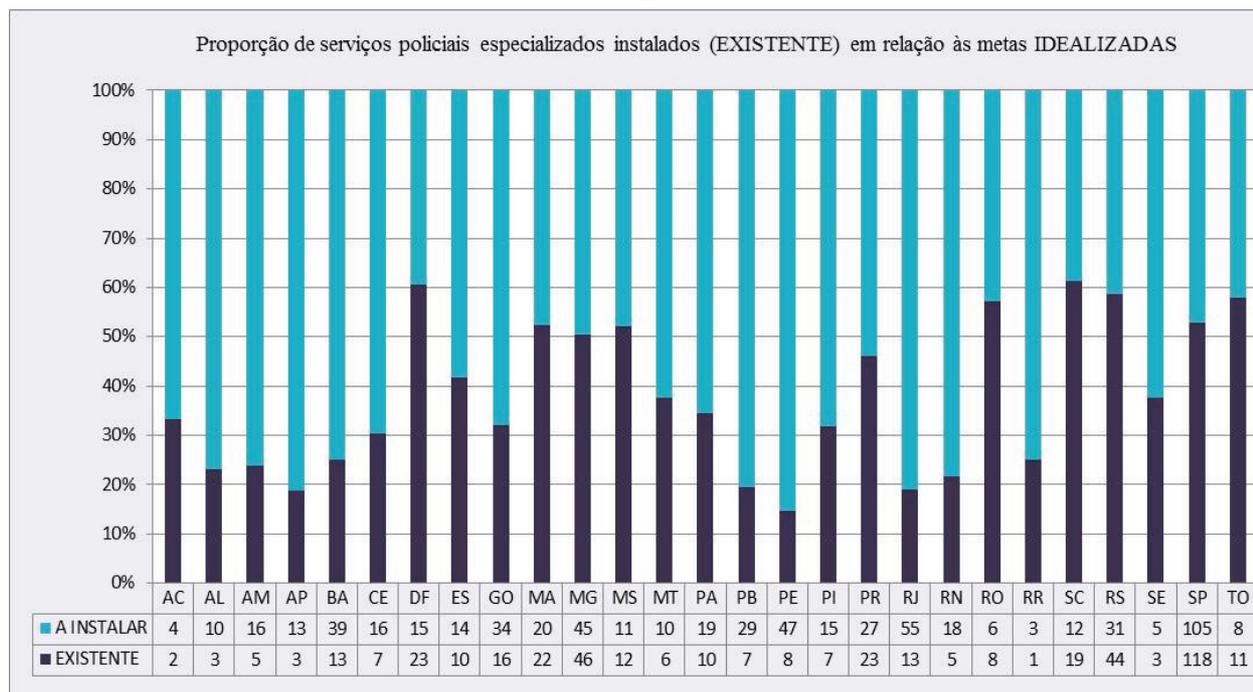
141. A bibliografia sobre o tema aponta as delegacias, em especial as Deams, como a principal porta de entrada para a rede de atendimento. Pesquisa realizada em Belo Horizonte, pela Universidade de Campinas (PASINATO & SANTOS, 2009) demonstra que a maioria das mulheres pesquisadas aponta a preferência 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 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.

#### 4.1. 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,

Gráfico 9 – Horário de funcionamento da Deam.



Fonte: Questionário aplicado a delegados de Deam, de agosto a outubro de 2011.

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.

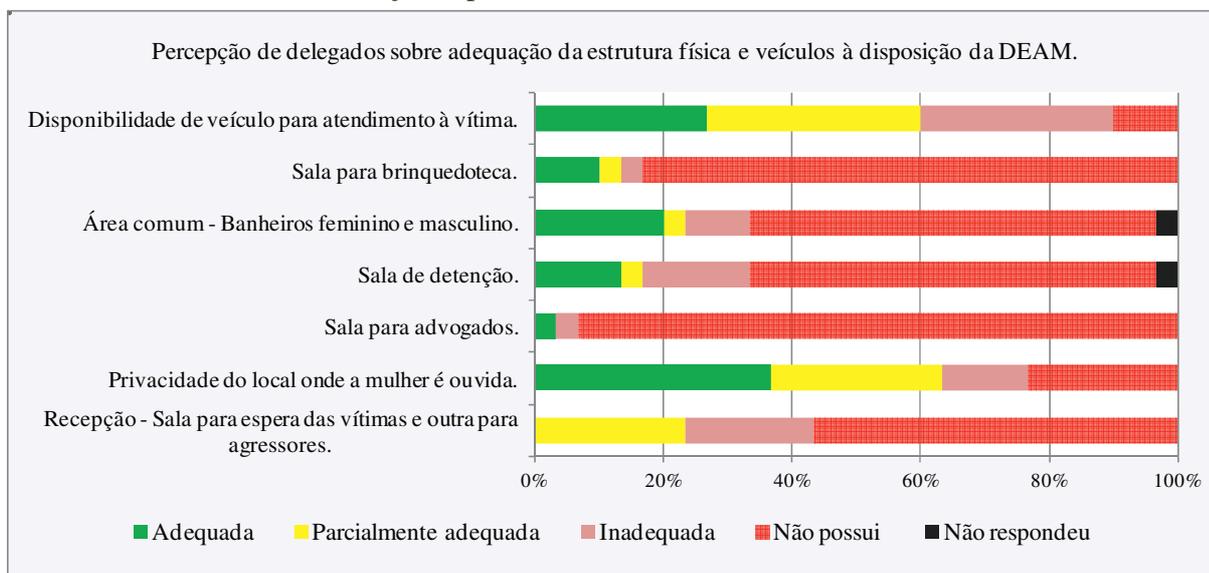
147. Estudo da Universidade de Campinas (PASINATO, 2009) corrobora essa percepção. Segundo os resultados apresentados, a Deam aparece como alternativa de busca de apoio a centros e instituições para mulheres em situação de violência para 80% das entrevistadas. A busca por um distrito policial comum é 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 cometimento 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 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.

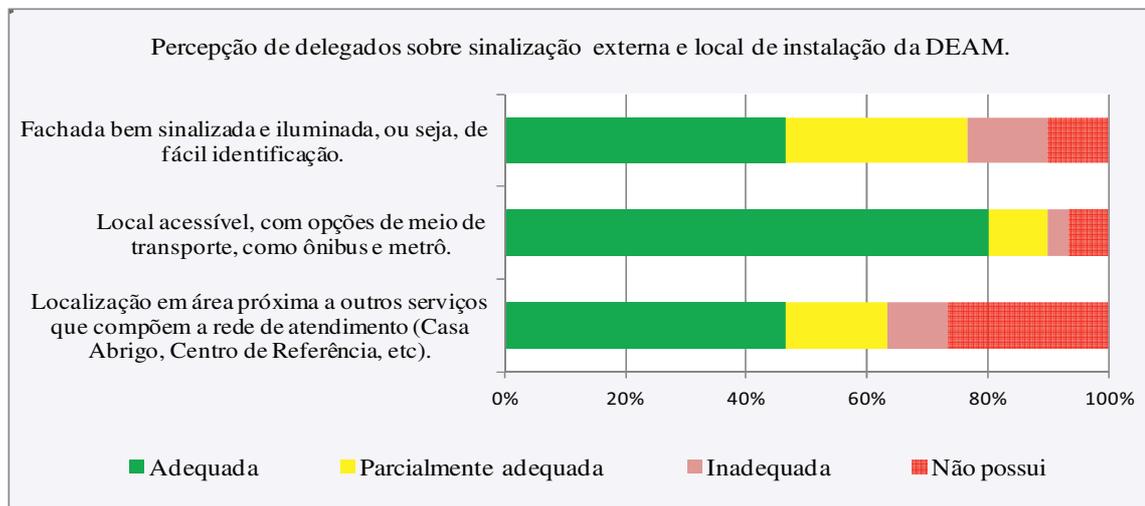
155. Alguns delegados entrevistados durante a auditoria chegaram a relatar que a falta de privacidade, além de produzir constrangimento, pode resultar na omissão de informações nos boletins de ocorrência, já que a mulher, devido à exposição indevida, tende a omitir mais informações do que se tivesse a privacidade adequada no momento do atendimento. Os boletins de ocorrência conseqüentemente 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.

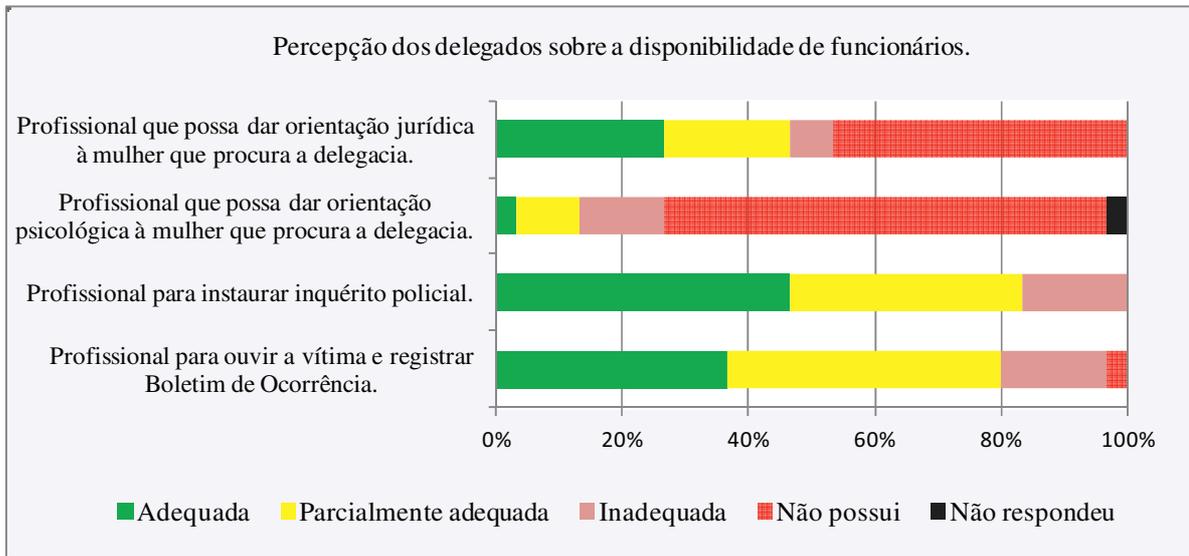
#### **4.3. Carência de pessoal, ausência de protocolos de atendimento e profissionais com incompreensão ou visão distorcida sobre violência de gênero**

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.

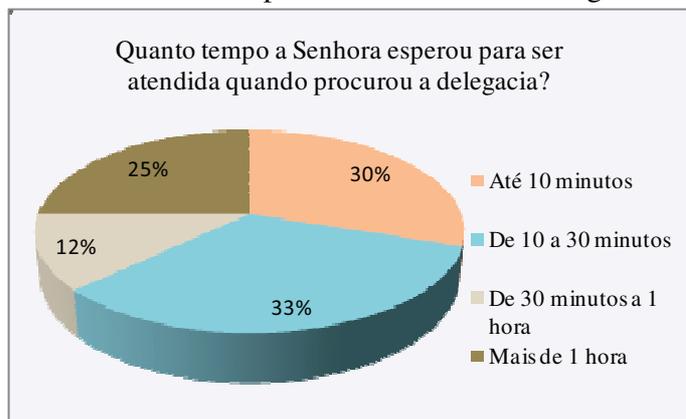


Fonte: Questionário aplicado a delegados de Deam, de agosto a outubro de 2011.

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

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, juizados, etc), em agosto de 2011.

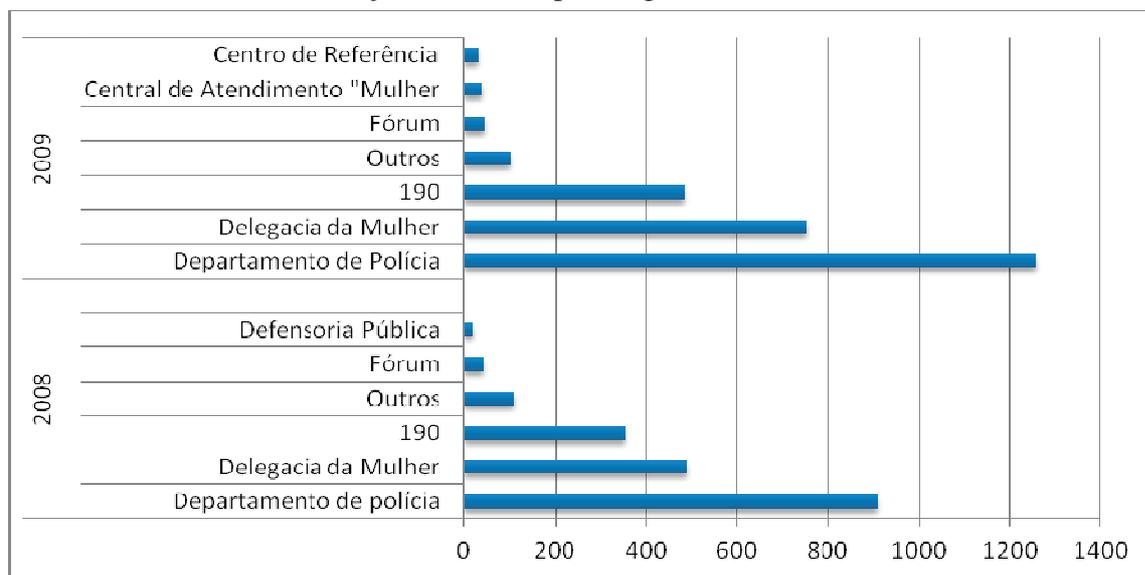
investigações e conclusões dos inquéritos policiais e no envio do pedido de medidas protetivas. No questionário aplicado pelo TCU com mulheres que já passaram pelo atendimento em delegacias, 25% das respondentes assinalaram ter esperado mais de uma hora pelo atendimento.

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.

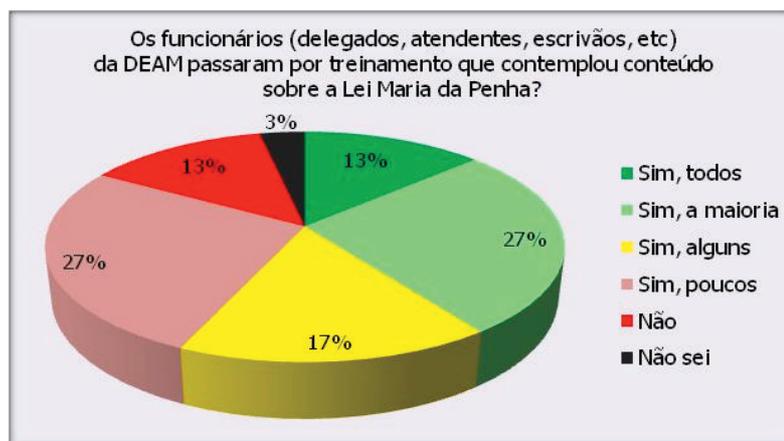
171. Um dos problemas no atendimento das delegacias é a falta de escuta humanizada, citada por sete dos dez organismos estaduais de política para as mulheres visitados. Essa percepção também foi corroborada nas entrevistas feitas com representantes de ONGs (sete das dez visitadas). Algumas mencionaram 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

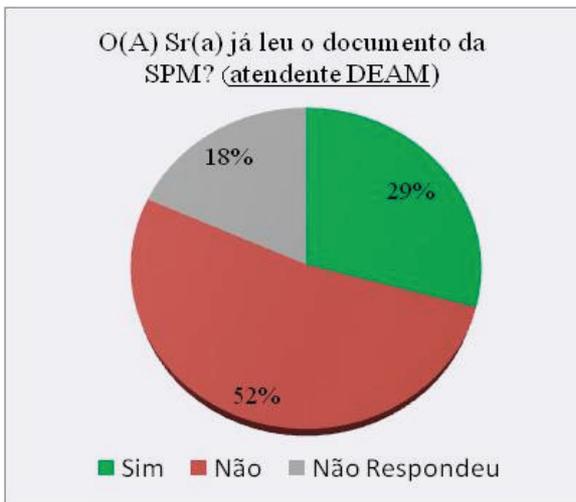
(...) boa parte da força policial das DEAMS nunca fez um curso de capacitação para conhecer o problema com o qual precisam lidar no dia-a-dia das delegacias. Sua ação é orientada pelo senso comum, que não reconhece a violência contra a mulher como violação de direitos humanos e muito menos reconhece 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.

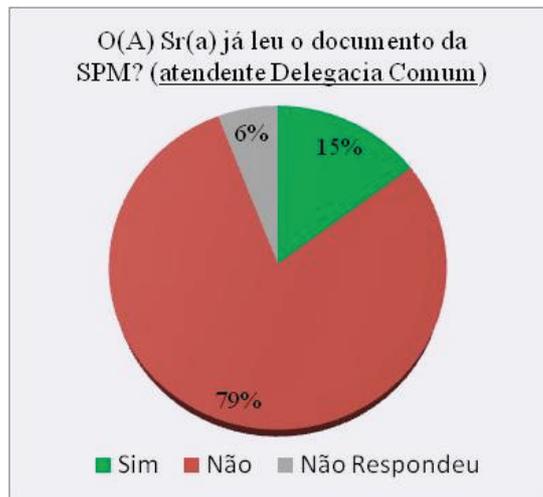
180. Questionados sobre a leitura desse documento, 29% dos atendentes de Deams que responderam ao questionário do TCU mencionaram ter lido a publicação (Gráfico 16). Nas delegacias comuns esse percentual foi bem menor, de 15% (Gráfico 17). Isso indica que os esforços da SPM de tornar o atendimento mais 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.

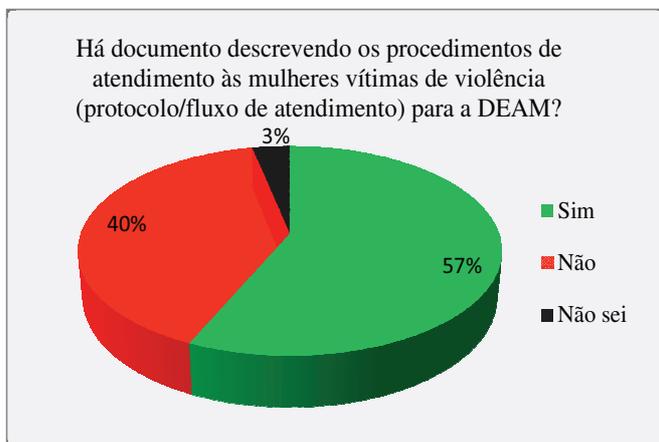


Fonte: Questionário aplicado a atendentes de delegacia comum, em agosto de 2011.

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.

Gráfico 18 – Condições operacionais da Deam – disponibilidade de protocolos de atendimento.



Fonte: Aplicação de questionário com delegados de Deam, de agosto a outubro de 2011.

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 mencionou<sup>xxx</sup> 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”.

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% 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

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).

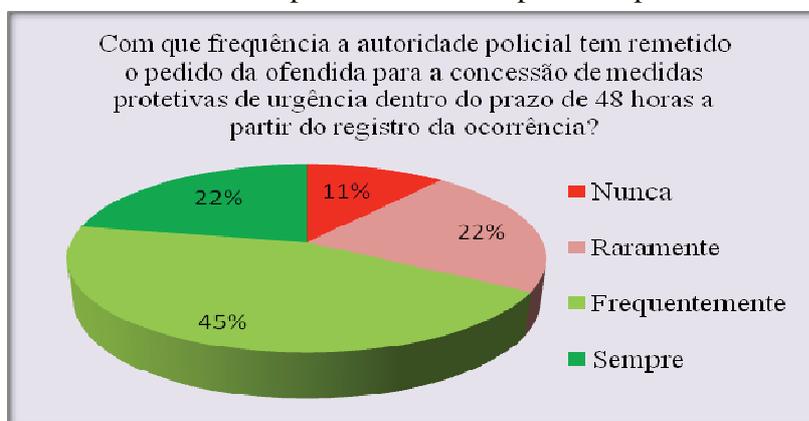
187. Assim, é importante que esse profissional reconheça o direito da mulher em procurar ajuda institucional e saiba das dificuldades que estas mulheres enfrentam para denunciar os maridos/companheiros. Além disso, a existência de normatizações e protocolos de atendimento também contribui para que todas 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>xxxii</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.

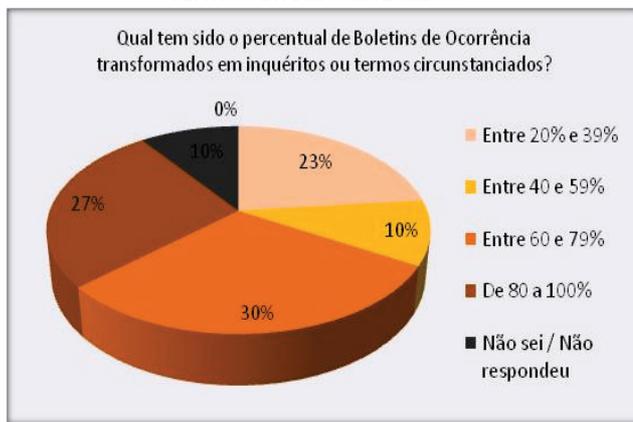
192. A auditoria constatou também que o percentual de boletins de ocorrência levados a procedimentos de investigação (inquéritos policiais ou termos circunstanciados) é muito variado dependendo da instituição. O inquérito policial tem a finalidade de produção de provas da existência e autoria de crime, 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

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.

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 Familiar contra a Mulher (JVDFM)<sup>xxxii</sup> 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 Familiar<sup>xxxiii</sup> 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 especializada<sup>xxxiv</sup>.

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 saúde<sup>xxxv</sup>. 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 multidisciplinares<sup>xxxvi</sup>.

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.

### **5.1. 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**

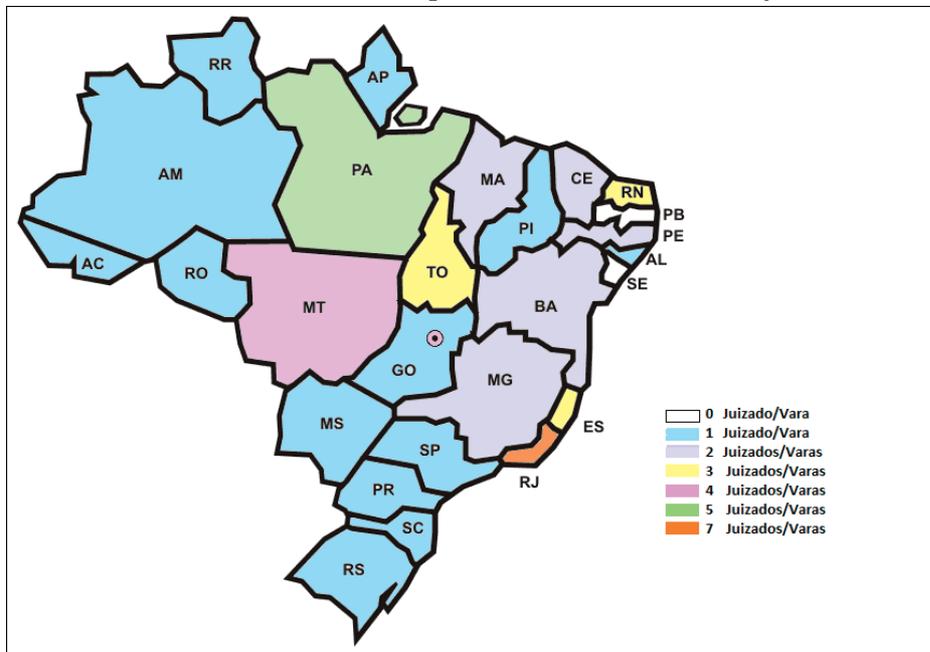
201. A auditoria constatou que a grande maioria dos juizados especializados criados encontra-se nas capitais dos estados. Além disso, a maior parte das capitais só contava com um juizado de violência doméstica e familiar, o que tem se mostrado insuficiente frente ao passivo de processos por julgar. Nas 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.

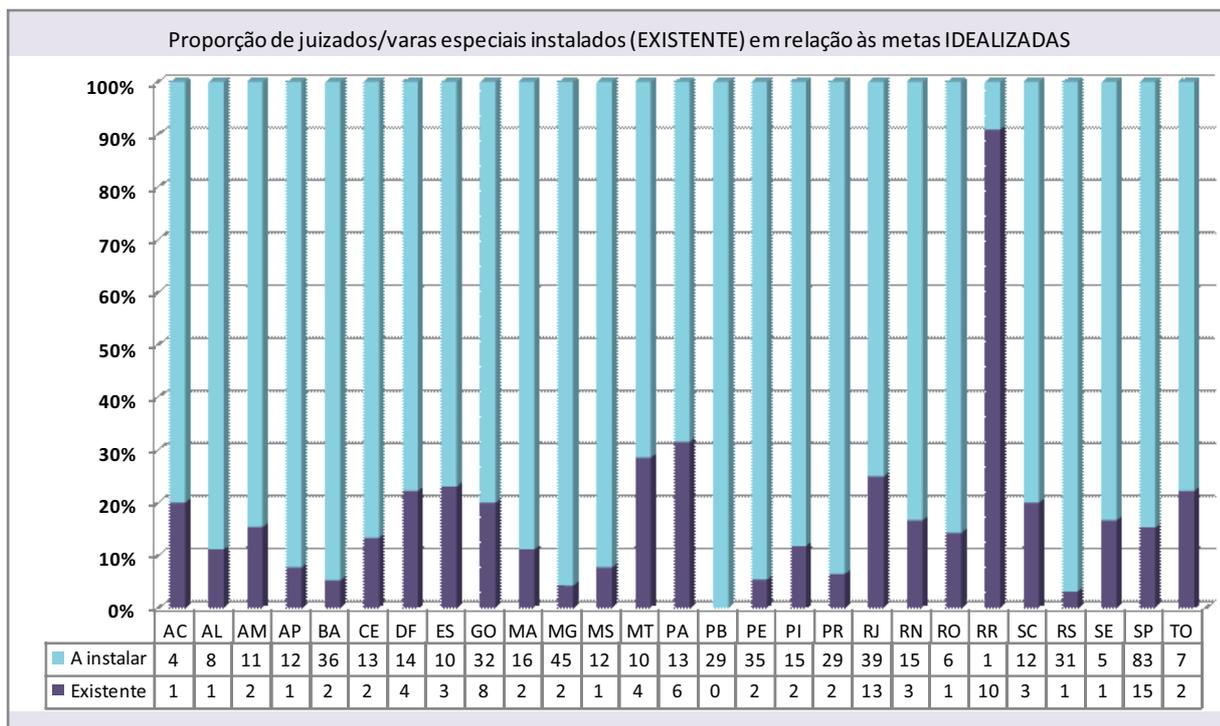
204. No que diz respeito aos estados cujos tribunais que ainda não contavam com pelo menos uma unidade especializada, o relatório da Comissão de Acesso à Justiça e Cidadania aponta que: a) no caso da Paraíba, em 1/3/2011, foi aprovada a nova Lei de Organização Judiciária do estado, na qual estão previstos 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<sup>xxxvii</sup>, 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 SPM<sup>xxxviii</sup>, 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 JVDF 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 Fonavid<sup>xl</sup>, perguntou-se por que as varas criminais designadas para tratar da violência doméstica e familiar contra a mulher não acumulam as competências 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 de 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<sup>xii</sup>. 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.

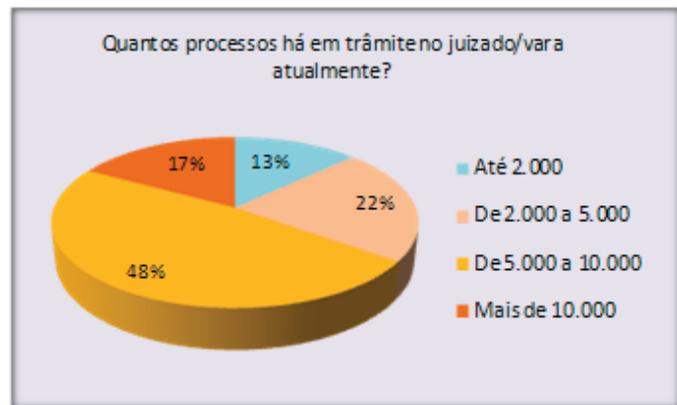
## 5.2. Quantidade excessiva de processos e lotação insuficiente de juízes e servidores

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 JVD FM.

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 JVD FM 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.

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.

Gráfico 23 – Quantidade de processos em trâmite nos JVD FM.



Fonte: Aplicação de questionário e entrevista com juízes, no período de agosto a outubro de 2011.

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 JVD FM 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) <sup>1</sup>	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Não
Psicólogo/Assist. Social (EM) <sup>2</sup>	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 oficiais de justiça nos JVDFMs 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 ressalta “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.

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 JVD FM 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 contra 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”.

Gráfico 24 – Disponibilidade de equipe multidisciplinar no juizado.



Fonte: Aplicação de questionário e entrevista com juízes, no período de agosto a outubro de 2011.

234. Em resposta ao questionamento do TCU, os juízes 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 JVD FM 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 juizados 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.

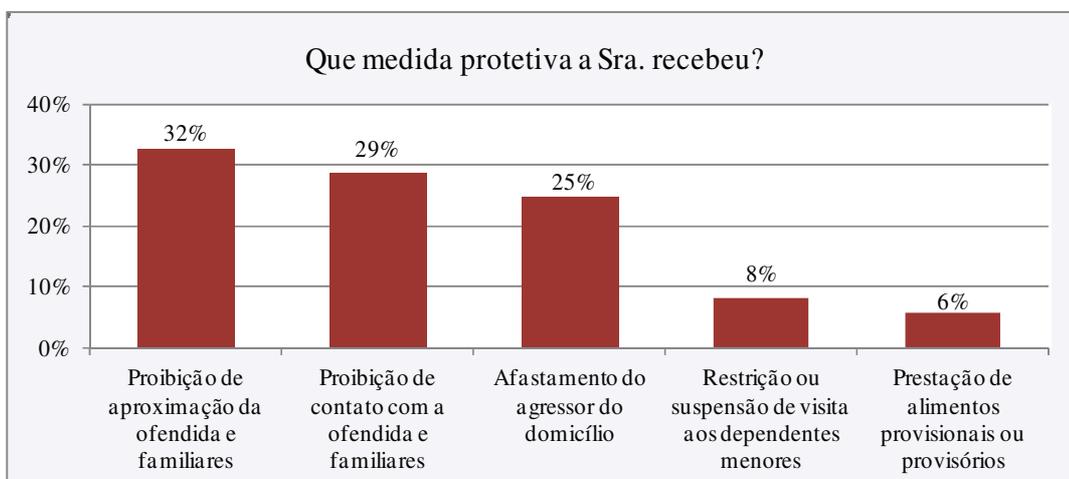
243. Relativamente aos procedimentos das medidas protetivas, observa o referido Manual que a Lei 11.340/2006 não prevê rito específico, não havendo entendimento pacífico quanto à forma de seu processamento. Parte dos magistrados entende que se aplica às medidas protetivas o rito cautelar do Código de 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<sup>xliii</sup>, 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.

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 mais a requisitar medidas protetivas. Essa percepção também foi manifestada por um 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<sup>xliv</sup>, 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

Gráfico 26 – Tempo de concessão das medidas protetivas.



Fonte: Questionário aplicado com mulheres vítimas de violência doméstica, em agosto de 2011.

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 juízes 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>xlv</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.



Fonte: Equipe de auditoria.

Figura 5 – Brinquedoteca montada pelo JVDFM, em Rio Branco/AC.



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>xlvii</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.

### **6.1. 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**

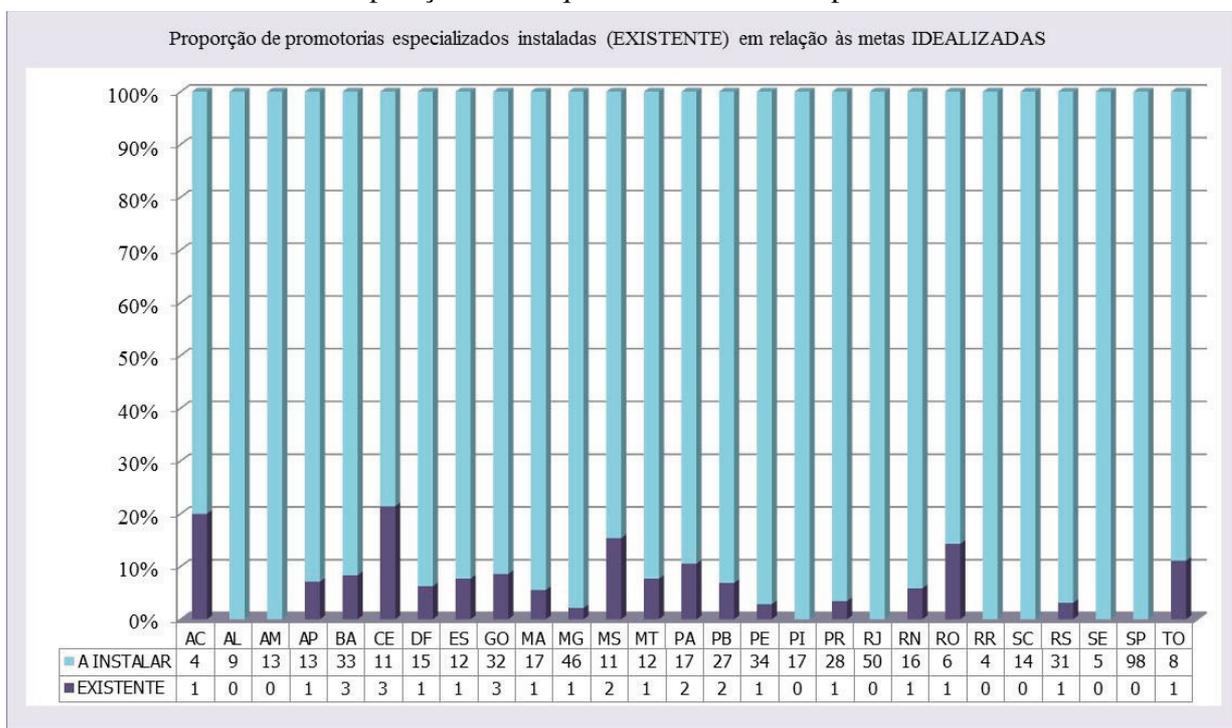
263. A auditoria constatou que a estruturação de promotorias ou núcleos especializados em violência doméstica e familiar encontra-se incipiente. Aliado ao fato de que os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher estão sendo criados praticamente nas capitais dos estados, as mulheres em 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>xlviii</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 denunciadas.

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”.

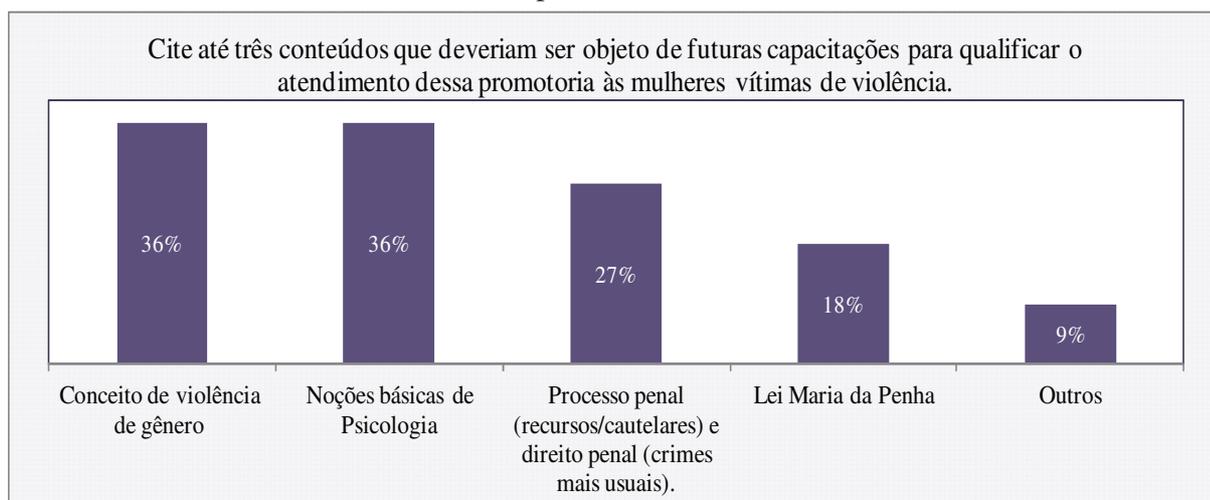
278. A 13ª Promotoria de Justiça Criminal de Rio Branco/AC, especializada no combate à violência doméstica e familiar contra a mulher, dispõem de estrutura apropriada para acolher mulheres vítimas de violência doméstica, contando com recepção, brinquedoteca, sala de assessores jurídicos, sala de assistência 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<sup>1</sup> da Comissão Permanente de Promotores da Violência Doméstica (Copevid), vinculada ao Conselho Nacional de Procuradores Gerais (CNPGE), 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.

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.

Figura 6 – Cartaz de campanha do Ministério Público do Estado do Acre.



Fonte: Equipe de auditoria.

## **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<sup>lvi</sup>. Essa ação foi motivada precipuamente porque alguns juízos 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, ressalta 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<sup>lix</sup> 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 Seprog/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, Sra. 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, Exmo. 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.

Brasília/DF, em 15 de junho de 2012.

Maria Lucia O. Feliciano de Lima  
AUFC – matrícula 3135-6  
(coordenadora)

Cristina Monken Mascarenhas  
AUFC – matrícula 7669-4

Eliane Meira Barros de Oliveira  
AUFC – matrícula 425-1

Nicole Veiga Prata  
AUFC – matrícula 6580-3

Patrícia M. de Alencar Nogueira de Melo  
AUFC – matrícula 6589-7

## **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 (CNPJG).

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.

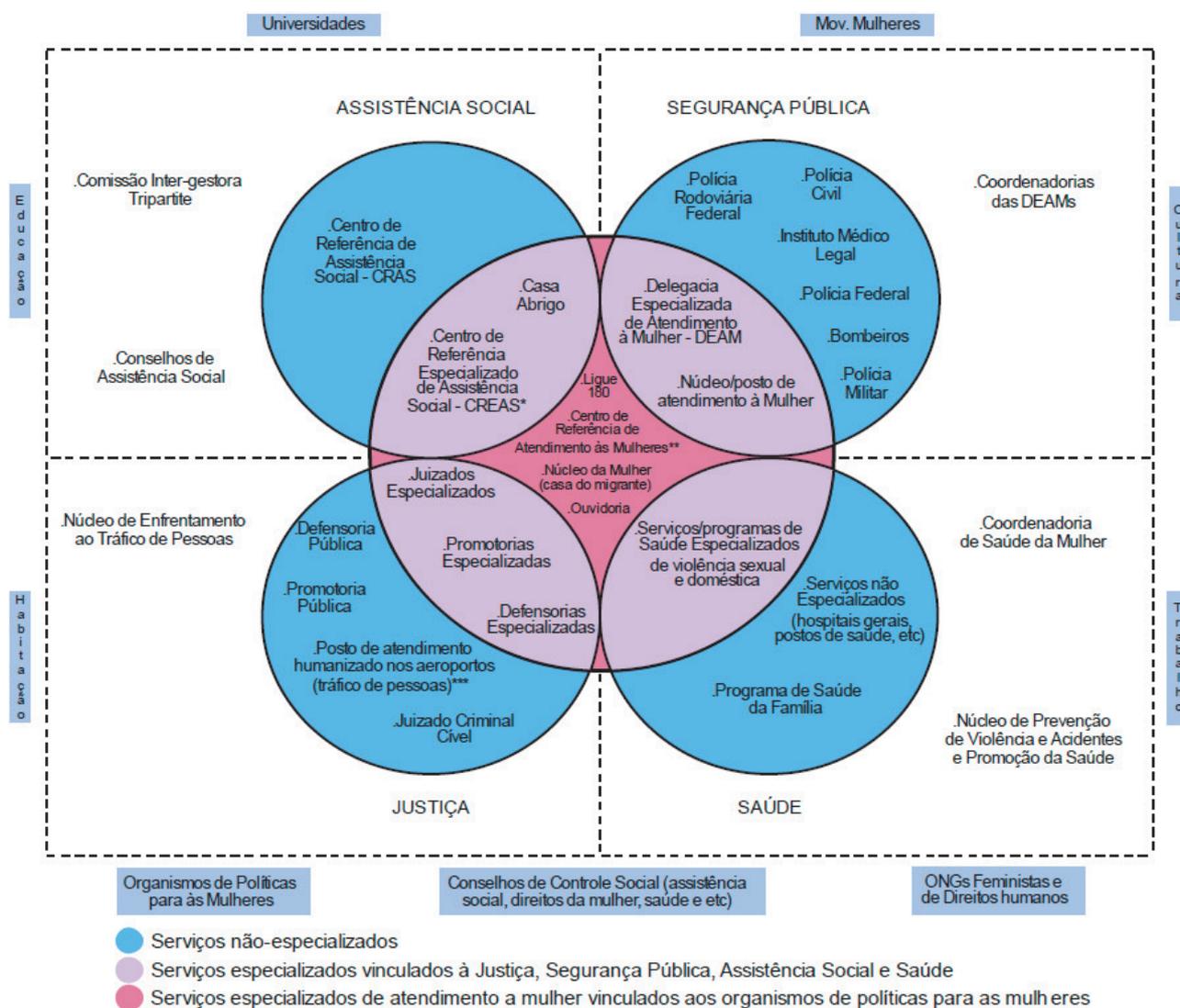
A FOC foi realizada na modalidade de relatório único. Na fase de Planejamento, as equipes de Brasília e das secretarias do TCU nos estados realizaram levantamento preliminar de informações junto aos gestores de órgãos envolvidos com a articulação e implementação da política e com responsáveis por equipamentos 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<sup>lx</sup> 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;

- b) 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;
- c) 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;
- d) 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;
- e) 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**

<b>CONTRA</b> a aplicação da Lei 9.099/1995	<b>A FAVOR</b> da aplicação da Lei 9.099/1995
<p>- 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.</p> <p>- 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.</p> <p>- 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.</p> <p>- 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.</p> <p>- A Lei 9.099/1995 não se aplica por inteiro, isso porque, o escopo de uma e de outra legislação são totalmente opostos.</p> <p>- Há vedação expressa contida no art. 41 da Lei</p>	<p>- 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.</p> <p>- 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 atuado em flagrante, responderá a inquérito policial, haverá queixa-crime, etc., etc. Já o covarde agressor não será atuado 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).</p> <p>- 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.</p> <p>- 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.</p> <p>- 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 sumaríssimo 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.</p>

<b>CONTRA</b> a aplicação da Lei 9.099/1995	<b>A FAVOR</b> da aplicação da Lei 9.099/1995
<p>Maria da Penha quanto à aplicação da lei 9.099/1995.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- O <i>quantum</i> 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, preempitoriamente, 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 <i>Lex specialis</i>, 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 <i>Lex generalis</i>.</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 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).</li> <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</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <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 renúncia à representação, que deve ocorrer perante o Magistrado em audiência especialmente designada para esse fim, justifica uma interpretação restritiva do art. 41.</li> <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>

<b>CONTRA</b> a aplicação da Lei 9.099/1995	<b>A FAVOR</b> da aplicação da Lei 9.099/1995
<p>quisesse,o legislador assim teria procedido.</p> <ul style="list-style-type: none"><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 n.º 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 sadamente 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>	

## 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 N.º 9.099/95. ORIENTAÇÃO DO PRETÓRIO EXCELSO NO SENTIDO DA CONSTITUCIONALIDADE DO ART. 41 DA LEI N.º 11.340/2006. ORDEM DENEGADA.

1. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça firmou-se no sentido da inaplicabilidade da Lei n.º 9.099/95 aos crimes praticados com violência doméstica ou familiar, em razão do disposto no art. 41 da Lei n.º 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.

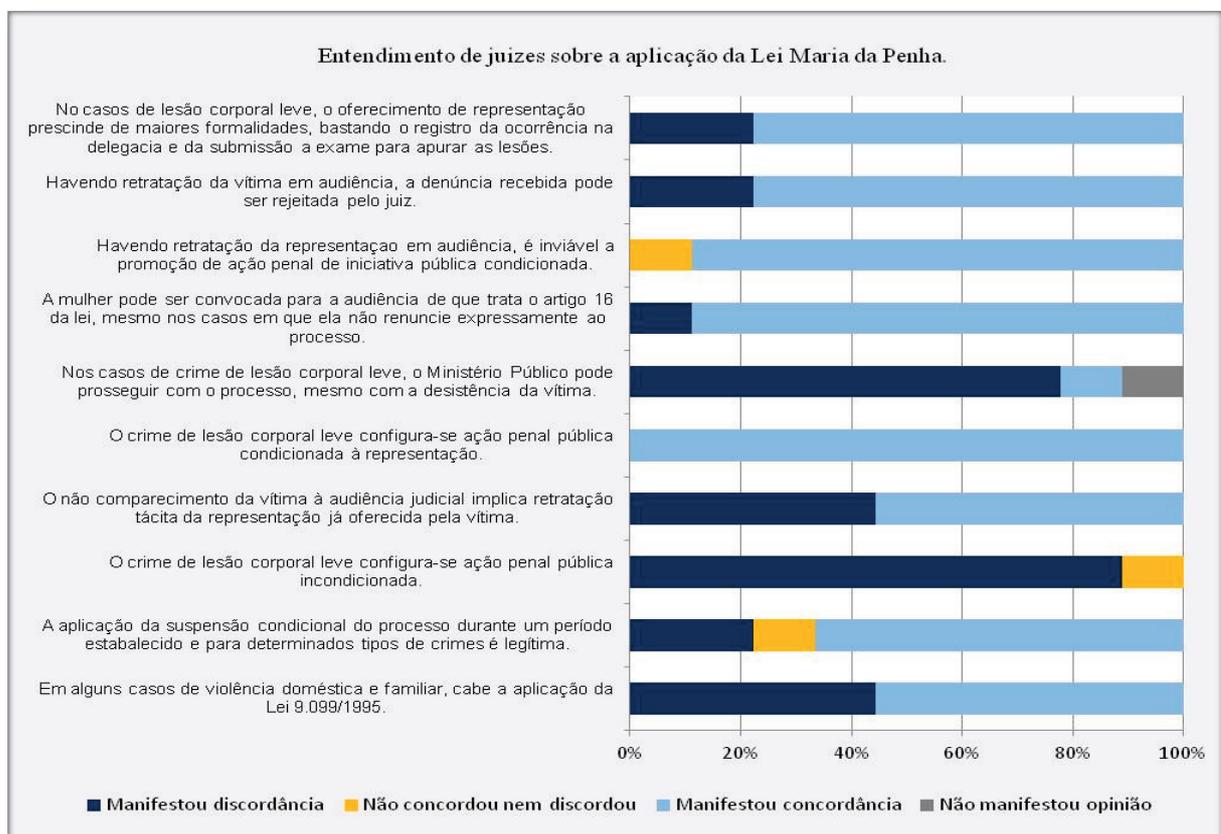
## Apêndice E – O entendimento da Lei Maria da Penha pelos aplicadores do Direito da rede de atendimento à mulher em situação de violência

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.

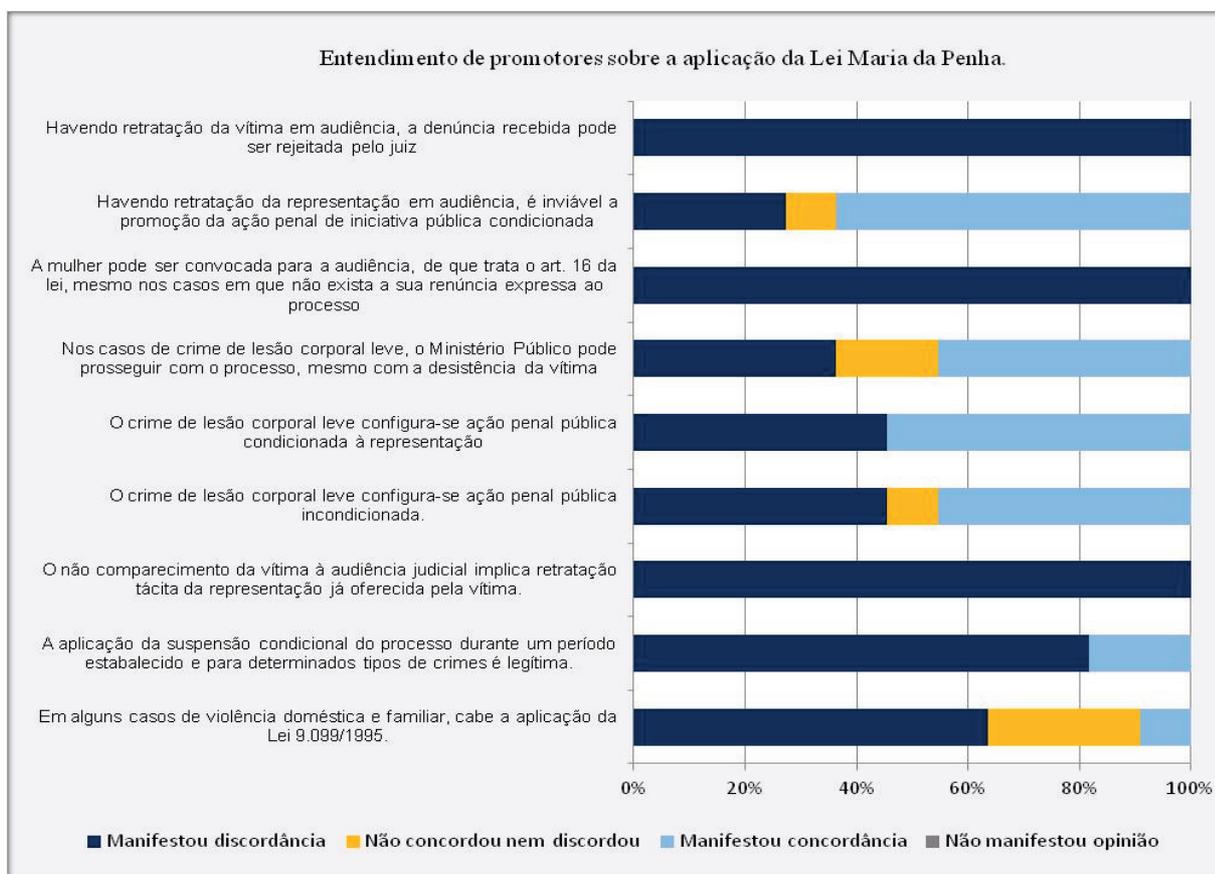
Aqui, procura-se mostrar como promotores, juízes e delegados estão aplicando a Lei Maria da Penha no que tange às questões mais polêmicas mencionadas no item precedente. Foram colhidas informações mediante entrevistas realizadas durante as visitas *in loco* nos dez estados visitados e no Distrito Federal 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 controvertidos.

### 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.”.

### 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.

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 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.

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

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.

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.”*

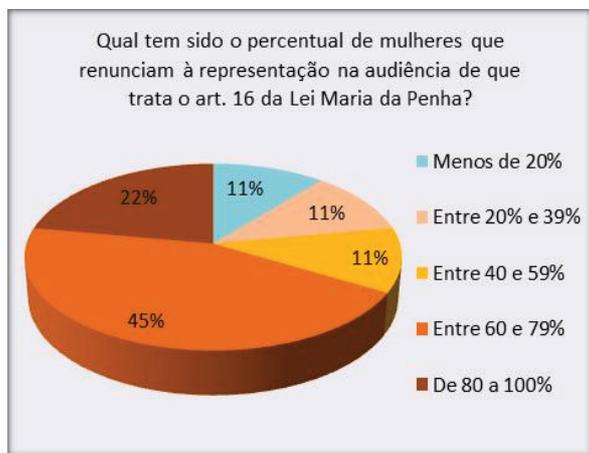
A socióloga e pesquisadora Ana Liési assinalou, em entrevista concedida à equipe de auditoria, que:

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”*.

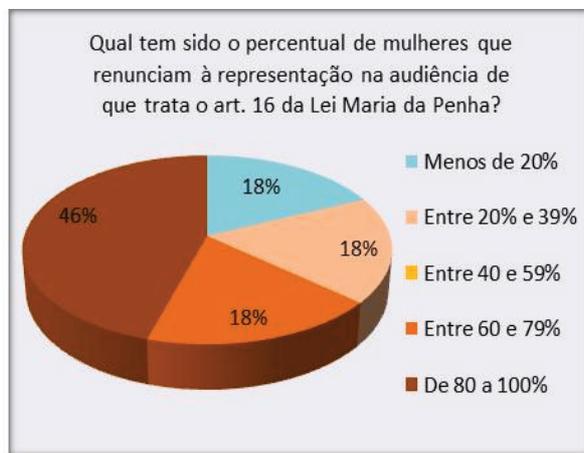
Com relação à desistência por parte das mulheres, o juizado em Serra/ES observou o alto índice de desistências ainda nas audiências preliminares – mais de 80% – e a presidente do Fonavid assinalou que 90% das desistências advêm do vínculo econômico e afetivo com o agressor. A mulher decide dar mais uma 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.



Fonte: Questionário aplicado a juízes, de agosto a outubro de 2011.

Gráfico 34 – Percepção de promotores sobre a proporção de mulheres que renunciam à representação.



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 arquivava 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 casos 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 despenalizadores 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
Distrito 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**



**Semana de Combate à Violência Contra a Mulher.**

**Participe!**  
De 25/11 a 03/12.

Acesso: [www.carapicuiba.sp.gov.br](http://www.carapicuiba.sp.gov.br)

**Não é acidente!**

**25 de novembro**  
**Dia Internacional de luta contra violência à mulher.**

**QUANTAS VEZES AINDA VAMOS APANHAR PARA APRENDER?**

**OABSP**  
Ordem dos Advogados do Brasil - Seção de São Paulo  
Comitê de Mulher Advogada

**Bandeirantes**  
Mídia Exterior

**VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER É JOGO SUJO.**

DENUNCIE:  
81 3421.9595 ou 180.

**CAXANGÁ 956**

**Violência contra a mulher é covardia e dá cadeia!**

**DIREITOS DAS MULHERES**  
Conheça a Lei Maria da Penha

**MULHERES E VIOLÊNCIAS**

**16**  
ANOS DE CAMPANHA ASSUMA ESSA LUTA!

**UMA VIDA SEM VIOLÊNCIA É UM DIREITO DAS MULHERES**  
CAMPANHA 16 DIAS DE ATIVISMO PELO FIM DA VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES

**UMA VIDA SEM VIOLÊNCIA É UM DIREITO DAS MULHERES**

**É UM DIREITO DAS MULHERES**

COMPROMETA-SE • TOMA UMA ATITUDE • EXIJA SEUS DIREITOS

**EU APOIO!**

**EXIJA SEUS DIREITOS: ESTÁ NA LEI**  
LEI MARIA DA PENHA



## 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 ente 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 com 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, Liliana Maria; FERRAZ, Maria Isabel Raimondo; TRIGUEIRO, Tatiane Herreira; 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, Luiza 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 Maruipe, 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 juízes 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 / N° 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 juízes, 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 Juízos 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>xi</sup> Entrevista com a Juíza Dra. Luciane Bortoleto.

<sup>xii</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 juzizados/varas especializados.

<sup>xiii</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>xiiii</sup> As mulheres foram contatadas em casas abrigo, centros de referência, juzizados.

<sup>xlv</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 Juzizados especializados. A IV Jornada teve por objeto a proposição de um Manual de Rotinas e Estruturação dos Juzizados 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>xlvii</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>xlviii</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 Itapecerica 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>xlix</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>i</sup> Entrevista com a Promotora Lindinalva Rodrigues Dalla Costa.

<sup>ii</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 proposituras 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>iii</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>iiii</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-cnj-e-ministerio-da-justica-assinam-acordo-para-enfrentar-violencia-contra-mulheres](http://www.sepm.gov.br/noticias/ultimas_noticias/2011/12/6-12-spm-cnj-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.

## 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 juizes. 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 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 gravosos 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 o 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 coletadas 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

## 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)  
AROLDO CEDRAZ  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
LUCAS ROCHA FURTADO  
Procurador-Geral