

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO EGRÉGIO TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DE SANTA CATARINA**

Representação MPC/GPCF/004/2019

Assunto: REALIZAÇÃO DE AUDITORIA OPERACIONAL PARA AVALIAR SISTEMICAMENTE A APLICAÇÃO, EM SANTA CATARINA, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, DA LEI MARIA DA PENHA E DA POLÍTICA NACIONAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES – ESPECIALMENTE DO TOCANTE AO COMBATE, PREVENÇÃO, ASSISTÊNCIA E GARANTIA DE DIREITOS, BEM COMO O DESEMPENHO DOS ÓRGÃOS PÚBLICOS RESPONSÁVEIS E SUAS AÇÕES.

O Ministério Público de Contas de Santa Catarina vem, com amparo na competência conferida pelo art. 66 da Lei Complementar n. 202/2000, interpor a presente **REPRESENTAÇÃO** junto a esse Tribunal de Contas em face de necessidade de avaliar sistemicamente a aplicação, em Santa Catarina, da Constituição Federal, da Lei Maria da Penha e da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres – especialmente do tocante ao combate, prevenção, assistência e garantia de direitos, bem como o desempenho dos órgãos públicos responsáveis e suas ações, na medida de suas atribuições. A representação encontra suporte nos fatos e fundamentos a seguir delineados, diante dos quais urge ação por parte dessa Corte de Contas.

1. FUNDAMENTAÇÃO

1.1. Cabimento e Competência

Segundo o Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União - TCU¹, *in verbis*:

Auditoria operacional (ANOp) é o exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública.

Do conceito acima, extrai-se que a auditoria operacional é um instrumento de fiscalização voltado para a avaliação do desempenho organizacional, que visa aferir os resultados obtidos por uma determinada organização ou programa governamental de forma a colaborar com o aprimoramento da gestão.

Vale dizer que o enfoque tradicional de controle, que se preocupa principalmente com questões contábeis e financeiras, deixou de ser suficiente com o surgimento de novas demandas sociais. Nesse contexto, é imprescindível que, além da conformidade com a legislação, os **órgãos de controle verifiquem o desempenho da gestão pública** a partir de uma **análise** que leve em consideração indicadores **de qualidade, eficácia e eficiência**.

É que se depreende igualmente do Regimento Interno dessa Corte (Resolução N. TC-06/2001), *in verbis*:

Art. 48. A auditoria ou inspeção para apuração de denúncia e representação será determinada pelo Relator quando da admissibilidade prevista no art. 96, § 2º, deste Regimento Interno.

Art. 49. A Auditoria tem por objetivo:

(...)

III - avaliar, do ponto de vista de desempenho operacional, as atividades e sistemas desses órgãos e entidades, e aferir os resultados alcançados pelos

¹ Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/control-externo/normas-e-orientacoes/normas-de-fiscalizacao/auditoria-operacional.htm>

programas e projetos governamentais a seu cargo;

Da Resolução N. TC-79/2013, colhe-se ainda:

Art. 1º A auditoria operacional compreende o exame de funções, subfunções, programas, projetos, atividades, operações especiais, ações, áreas, processos, ciclos operacionais, serviços e sistemas governamentais com o objetivo de emitir comentários sobre o desempenho dos órgãos e entidades da Administração Pública estadual e municipal, e sobre o resultado dos projetos realizados pela iniciativa privada sob delegação, ou mediante contrato de gestão ou congêneres, bem como sobre o resultado das políticas, programas e projetos públicos, pautado em critérios de economicidade, eficiência, eficácia, efetividade, equidade, ética e proteção ao meio ambiente, além dos aspectos de legalidade.

Assim, considerando que a auditoria operacional é uma ferramenta de controle que tem a **eficiência** como objetivo central, o deferimento do presente requerimento é a medida que possibilitará a esta Corte de Contas avaliar sistemicamente a aplicação, em Santa Catarina, da Constituição Federal, da Lei Maria da Penha e da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres – especialmente do tocante ao combate, prevenção, assistência e garantia de direitos, bem como o desempenho dos órgãos públicos responsáveis e suas ações, na medida de sua atribuição.

Ademais, como cediço, incumbe ao Ministério Público de Contas atuar junto a esse Tribunal de modo a defender a responsabilidade fiscal e a eficiência na gestão pública, bem como aprimorar os resultados das políticas públicas, seja quando exerce suas atribuições como parte suscitante ou como fiscal da ordem jurídica, tudo com vistas a garantir a supremacia do interesse público primário, a ordem pública e a democracia. No exercício desta missão, compete a este órgão ministerial utilizar-se de todos os meios hábeis previstos na legislação, seja intervindo nos procedimentos em trâmite para emissão de parecer, seja inaugurando medidas materiais com vistas a ulterior instrução processual.

Aliás, esse foi o objetivo previsto nas Constituições Federal (art. 129 c/c art. 130) e Estadual (art. 102) para o MPC, conforme, ainda, a dicção do art. 108 da Lei Complementar Estadual 202/2000, que previu a missão da

instituição como “guarda da lei e fiscal de sua execução”, bem como de “promover a defesa da ordem jurídica requerendo, perante o Tribunal de Contas do Estado, as medidas de interesse da Justiça, da Administração e do Erário”.

Assim, cabe a este Órgão Ministerial fiscalizar os atos dos Administradores Públicos quanto à economicidade, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37 da Constituição Federal). Nesta senda, enquadra-se a atuação em face da estrutura existente em Santa Catarina para ações de combate, prevenção assistência e garantia de direitos de mulheres vítimas de violência.

1.2. Previsão legal

O combate à violência contra a mulher tem ampla base legal no Brasil, assegurada em tratados internacionais, na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional.

De pronto, no âmbito internacional, tem-se como marco a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (*Committee on the Elimination of Discrimination against Women – CEDAW*), considerada a “lei internacional” dos direitos das mulheres². 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.

Em 1994, a Assembleia Geral da Organização dos Estados

² Tribunal de Contas da União - Relatório de Auditoria Operacional nas Ações de Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar Contra as Mulheres - TC 012.099/2011-2. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A14D92792C014D9282D2B35E13>, acesso em 5.9.2018, às 16h28.

³ Tribunal de Contas da União - Relatório de Auditoria Operacional nas Ações de Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar Contra as Mulheres - TC 012.099/2011-2. Disponível em

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.

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.

Como já destacado, o combate à violência contra a mulher também merece amplo espaço no texto constitucional. De pronto, cumpre destacar a garantia do direito à vida, à integridade física e psicológica, à saúde e ao bem-estar, inscrita no âmbito dos direitos fundamentais, e, de forma mais ampla, no direito à dignidade da pessoa humana, princípio estruturante de nossa República, como se denota dos seguintes dispositivos, *in verbis*:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

III - a dignidade da pessoa humana;

(...)

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

(...)

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

(...)

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição;

II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

III - ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante;

(...)

Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado.

(...)

§ 8º O Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações.

Na esfera infraconstitucional, o principal instrumento de combate à violência contra a mulher é a Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340, de 2006), que assim define a violência doméstica e familiar contra a mulher:

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.

Parágrafo único. As relações pessoais enunciadas neste artigo independem de orientação sexual.

Art. 6º A violência doméstica e familiar contra a mulher constitui uma das formas de violação dos direitos humanos.

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 psicológica³.

Além da assistência judiciária, a referida norma também disciplina, em seu art. 35, que:

Art. 35. A União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios poderão criar e promover, no limite das respectivas competências:

I - centros de atendimento integral e multidisciplinar para mulheres e respectivos dependentes em situação de violência doméstica e familiar;

II - casas-abrigos para mulheres e respectivos dependentes menores em situação de violência doméstica e familiar;

III - delegacias, núcleos de defensoria pública, serviços de saúde e centros de perícia médico-legal especializados no atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar;

IV - programas e campanhas de enfrentamento da violência doméstica e familiar;

V - centros de educação e de reabilitação para os agressores.

Cabe destacar, do texto do voto condutor do julgamento da ADC 19⁴ no Supremo Tribunal Federal, que determinou a constitucionalidade de determinados artigos da Lei Maria da Penha, de relatoria do Ministro Marco Aurélio Mello, o seguinte excerto:

Na seara internacional, a Lei Maria da Penha está em harmonia com a obrigação, assumida pelo Estado brasileiro, de incorporar, na legislação interna, as normas penais, civis e administrativas necessárias para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher, tal como previsto no artigo 7º, item "c", da Convenção de Belém do Pará e em outros tratados internacionais ratificados pelo país.

Sob a óptica constitucional, a norma também é corolário da incidência do princípio da proibição de proteção insuficiente dos direitos fundamentais, na medida em que ao Estado compete a adoção dos meios imprescindíveis à efetiva concretização de preceitos contidos na Carta da República. A abstenção do Estado na promoção da igualdade de gêneros e a omissão no cumprimento, em maior ou menor extensão, de finalidade imposta pelo Diploma Maior implicam situação da maior gravidade político-jurídica, pois deixou claro o constituinte originário que, mediante inércia, pode o Estado brasileiro também contrariar o Diploma Maior.

³ Tribunal de Contas da União - Relatório de Auditoria Operacional nas Ações de Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar Contra as Mulheres - TC 012.099/2011-2. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A14D92792C014D9282D2B35E13>, acesso em 5.9.2018, às 16h45.

⁴ Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5719497>, acesso em 27/02/2019.

A Lei Maria da Penha retirou da invisibilidade e do silêncio a vítima de hostilidades ocorridas na privacidade do lar e representou movimento legislativo claro no sentido de assegurar às mulheres agredidas o acesso efetivo à reparação, à proteção e à Justiça. A norma mitiga realidade de discriminação social e cultural que, enquanto existente no país, legitima a adoção de legislação compensatória a promover a igualdade material, sem restringir, de maneira desarrazoada, o direito das pessoas pertencentes ao gênero masculino. A dimensão objetiva dos direitos fundamentais, vale ressaltar, reclama providências na salvaguarda dos bens protegidos pela Lei Maior, quer materiais, quer jurídicos, sendo importante lembrar a proteção especial que merecem a família e todos os seus integrantes.

Na esteira deste efetivo marco legal que é a Lei Maria da Penha, foram criados também o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres⁵ e a Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher⁶, 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 gênero⁷.

Por fim, convém citar a mais recente regulamentação legal, que trata do feminicídio, descrito como a expressão mais grave da violência contra as mulheres por razões de gênero. A Lei do Feminicídio (Lei nº 13.104, de 2015) tipifica como homicídio qualificado a morte de mulheres por condições do sexo feminino, reconhecendo que esta pode decorrer de violência doméstica e familiar ou menosprezo e discriminação da mulher por razões do sexo feminino.

1.3. Do Mérito

O artigo 1º da Declaração da Organização das Nações Unidas -

⁵ Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, disponível em: <http://www.spm.gov.br/sobre/publicacoes/publicacoes/2011/pacto-nacional>, acesso em 5.9.2018, às 16h50.

⁶ Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, disponível em <http://www.spm.gov.br/sobre/publicacoes/publicacoes/2011/politica-nacional>, acesso em 5.9.2018, às 16h50.

⁷ Tribunal de Contas da União - Relatório de Auditoria Operacional nas Ações de Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar Contra as Mulheres - TC 012.099/2011-2. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A14D92792C014D9282D2B35E13>, acesso em 5.9.2018, às 16h52.

ONU sobre a Eliminação da Violência contra a Mulher conceitua tal agressão como qualquer ato de violência baseado no gênero do qual resulte, ou possa resultar, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico para as mulheres, incluindo as ameaças de tais atos, a coação ou a privação arbitrária de liberdade, que ocorra, quer na vida pública, quer na vida privada.

A violência contra as mulheres constitui-se em uma das principais formas de violação dos seus direitos humanos, atingindo-as em seus direitos à vida, à saúde e à integridade física. Apesar de todos os avanços registrados no campo da garantia dos direitos humanos e da igualdade de gênero, o Brasil ainda está distante da concretização plena desses direitos, remanescendo uma abjeta cultura de violência contra a mulher, notadamente no ambiente doméstico.

O falecido médico, psicanalista e escritor Hélio Pellegrino, em artigo publicado na Folha de São Paulo⁸ em 1982, e parcialmente reproduzido no livro "Brasil: Nunca Mais", ao abordar os efeitos desumanizadores da tortura, relata, com dolorosa precisão, a violência doméstica contra mulher e suas consequências nefastas – violência esta que nada mais é do que tortura cotidiana, rotineira. Com um agravante: o torturador, neste caso, é aquele com quem se divide a cama, a casa, a vida, cotidianamente. Senão, vejamos:

A tortura destrói a totalidade constituída por corpo e mente, ao mesmo tempo que joga o corpo contra nós, sob forma de um adversário do qual não podemos fugir, a não ser pela morte. A tortura transforma nosso corpo – aquilo que temos de mais íntimo – em nosso torturador, aliado aos miseráveis que nos torturam. Esta é a monstruosa subversão pretendida pela tortura. Ela nos racha no meio e, no centro desta esquizofrenia, produzida em dor e sangue, crava a sua bandeira de desintegração, terror e discórdia.

O corpo, na tortura, nos acua, para que nos neguemos enquanto sujeitos humanos, fiéis aos valores que compõem nosso sistema de crenças. Ele se volta contra nós, na medida em que exige de nós uma capitulação que, uma vez consumada, nos degradaria. É esta, não obstante, a primitiva, a destrutiva e desesperada demanda que o corpo nos faz. O corpo, sob tortura, nos tortura, exigindo que nós o libertemos da tortura, seja a que preço for. Ele se

⁸ Disponível em:

<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=8063&anchor=4184729&origem=busca&pd=960a52d00ddb65356ac71a32e03f825>, acesso em 27/02/2019

torna, portanto, aquém de quaisquer valores, numa faixa de realidade psíquica anterior às mais mínimas exigências da ética e da honra, o porta-voz dos torturadores, aliado destes na sinistra empreitada que nos quer anular enquanto pessoas humanas.

(...)

Ao quebrar-se frente à tortura, o torturado consome – e assume – uma cisão que lhe rouba o uso e gozo pacífico de seu corpo. A ausência de sofrimento corporal, a preço da confissão que lhe foi extorquida, lhe custa a amargura de sentir-se traidor, traído pelo próprio corpo. Sua carne apaziguada testemunha e denuncia a negação de si mesmo, enquanto pessoa. A tortura, quando vitoriosa, opera no sentido de transformar sua vítima numa desgraçada – e degradada – espectadora de sua própria ruína.

Homens e mulheres são atingidos pela violência de maneira diferenciada. Enquanto os homens tendem a serem vítimas de uma violência predominantemente praticada no espaço público, a violência contra as mulheres cotidianamente ocorrer dentro de seus próprios lares, na grande parte das vezes praticada por companheiros e familiares. Por tal razão, aliada ao medo de retaliação; falta de meios alternativos de apoio econômico; preocupação com os filhos; falta de apoio da família e de amigos; estigma ou medo de perder a custódia de filhos no divórcio; e amor e a esperança de que o parceiro mude seu comportamento, as estatísticas que informam acerca da violência contra as mulheres nem sempre dão conta de retratar fielmente a dimensão do problema.

Ainda assim, é preciso observar tais dados. O Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2018, produzido pelo Fórum Nacional de Segurança Pública, informa que em 2017 ocorreram no Brasil 1.133 feminicídios (Lei 13.104/2015 - Feminicídio) e 221.238 registros de lesão corporal dolosa (Lei 11.340/2006 – Maria da Penha). Em Santa Catarina, foram 48 feminicídios e 15.813 registros de lesão corporal.

Ainda que, se considerados de forma absoluta, os números pareçam pequenos quando comparados aos registrados no país, as taxas de ocorrência revelam o contrário. Com relação aos feminicídios, no Brasil foram 1,1 para cada 100 mil mulheres, enquanto em Santa Catarina a taxa foi de 1,4, maior, portanto, que a média nacional. A taxa de lesão corporal registrada nacionalmente foi de 106,5 para cada 100 mil habitantes, enquanto no Estado a

taxa é de 225,9, mais do que o dobro do índice nacional.

Importa ainda conhecer os números revelados pela Secretaria de Segurança Pública do Estado de Santa Catarina, por intermédio do Sistema Integrado de Segurança Pública – SISP, acerca da violência contra a mulher e violência doméstica em território catarinense, expostos nos quadros a seguir:

Violência contra a mulher ^[1] – em número de registros

	2017	2018 ^[3]
Estupro consumado ^[2]	2.944	1.846
Estupro tentado ^[2]	594	403
Homicídio doloso tentado	160	102
Lesão corporal dolosa	19.247	12.661
Roubo	6.542	2.978

^[1] Crime praticado contra pessoa do sexo feminino

^[2] O indicador também considera o estupro de vulnerável (art. 217-A do Código Penal)

^[3] Até agosto de 2018

Violência doméstica ^[4] – em número de registros

	2017	2018 ^[5]
Ameaça	24.826	14.106
Calúnia	551	326
Dano	1.637	1.184
Difamação	1.570	931
Estupro consumado	631	496
Estupro tentado	144	103
Homicídio doloso tentado	118	49
Injúria	8.932	5.734
Lesão corporal dolosa	12.841	8.157

^[4] Crime praticado contra pessoa do sexo feminino em situação de violência doméstica. Já contabilizado nos indicadores de Violência Contra a Mulher

^[5] Até agosto de 2018.

Especificamente no campo do feminicídio, convém destacar o trabalho de auditoria, já em andamento nessa Corte de Contas, no âmbito do processo @RLA 18/01156694, que visa “levantar os principais aspectos do feminicídio em Santa Catarina, bem como seu custo para a sociedade”. Do relatório DAE - 32/2018 destaca-se, *litteris*:

Foi observado que os crimes de feminicídio íntimo que ocorreram entre 2011 e agosto de 2018 acarretaram em uma perda de R\$ 424,3 milhões ao Estado.

Pela ausência de dados para o cálculo de vários dos custos envolvidos, o valor mensurado é considerado um piso, ou seja, a perda socioeconômica decorrente deste crime é consideravelmente maior. Além do custo econômico, o estudo analisou as circunstâncias que permeiam o feminicídio íntimo traçando suas características, com o intuito de auxiliar as autoridades em prevenir a violência fatal.

Permito-me um parêntese: o referido processo, pela qualidade e profundidade das informações aportadas, bem como pelas sugestões de encaminhamentos que propõe, constitui-se desde já em relevante fonte de consulta e informações sobre o tema, além de instrumento para concretização de mudanças relevantes no quadro vigente em relação ao feminicídio em Santa Catarina e, de forma indireta, nas outras formas de violência contra a mulher. Outrossim, não conflita ou oblitera a presente Representação e seu prosseguimento. Pelo contrário: são temas correlatos e complementares, mas independentes entre si, pois aqui se busca uma ampla visão sobre a atuação do Estado em face do enfrentamento da violência doméstica, ultrapassando a barreira de qualquer tipologia penal específica.

Importante ressaltar que os números de violência contra a mulher, por mais alarmantes que sejam, nem de longe dão conta da realidade. Pesquisa realizada pelo Datafolha a pedido do FBSP (Fórum Brasileiro de Segurança Pública), que ouviu 2.084 pessoas em 130 municípios brasileiros, indica que 52% das mulheres que sofreram alguma agressão no último ano não denunciaram seus agressores⁹. Outro trecho da reportagem publicada no jornal Folha de São Paulo traz dados reveladores sobre o fenômeno da subnotificação, nos seguintes termos:

As mulheres que buscaram um órgão oficial são 22% das vítimas de agressão. A delegacia da mulher foi a instituição mais buscada.

Na hora de pedir ajuda, contudo, as vítimas ainda preferem falar com a família, amigos e membros da igreja que frequentam sobre a violência sofrida (30% delas).

Uma pesquisa feita pelo Núcleo de Gênero do Ministério Público de São Paulo, divulgada em 2018, também lançou luz sobre a falta de notificação das agressões.

⁹ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/02/maioria-das-mulheres-nao-denuncia-agressor-a-policia-ou-a-familia-indica-pesquisa.shtml>, acesso em 26/02/2019.

Apenas 5 das 124 vítimas de feminicídio no estado entre março de 2016 e março de 2017 haviam registrado boletim de ocorrência contra o agressor — ou seja, 4% delas.

O problema é de tal gravidade que seu combate integra um dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis da ONU no Brasil, o ODS 5 – *“Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas”, mais especificamente o “Objetivo 5.2 - eliminar todas as formas de violência contra todas as mulheres e meninas nas esferas públicas e privadas, incluindo o tráfico e exploração sexual e de outros tipos”*.

Em face de sua dimensão e potencial violador de direitos fundamentais, em outubro de 2010 o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPC/TCU) ofereceu Representação à Presidência do TCU (TC 012.099/2011-2) 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.

Em atendimento à Representação, o Tribunal de Contas da União realizou uma ampla auditoria operacional¹⁰, no ano de 2011, que 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.

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 (inclusa análise jurisprudencial da aplicação da Lei Maria da Penha pelos operadores do Direito; e c) quais seriam as oportunidades de aperfeiçoamento no que se refere às atividades de prevenção da violência doméstica e familiar contra as mulheres.

¹⁰ Disponível em:

<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A14D92792C014D9282D2B35E13>, acesso em 26/02/2019.

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.

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.

O amplo trabalho teve como resultado uma decisão do TCU, com uma série de recomendações aos órgãos envolvidos, nos seguintes termos:

ACÓRDÃO Nº 403/2013 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 012.099/2011-2

(...)

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, Exmo 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.

Note-se que a temática não perde sua relevância – uma vez que a situação continua problemática com o passar dos anos. Tanto é que, na edição 2018 do Prêmio do Conselho Nacional do Ministério Público, teve entre os vencedores na categoria “Indução de Políticas Públicas” o projeto Rede de Enfrentamento à Violência Doméstica contra a Mulher de Barra do Garças e Pontal do Araguaia, implementado pelo Ministério Público do Estado de Mato

Grosso, que teve como objetivo a “busca da igualdade de gênero por meio da atuação proativa e articulada das instituições envolvidas e comunidade local, bem como a aplicação humanizada da legislação pertinente ao combate da violência de gênero, criando mecanismos de reflexão e mudança do modelo cultural hegemônico na efetividade dos direitos da mulher” .

Dessa forma, decorrida quase uma década da auditoria realizada pelo TCU, é de fundamental importância conhecer e avaliar a estrutura e as políticas estaduais de enfrentamento à violência contra a mulher, de modo a obter instrumento confiável que permita a garantia da oferta de serviços, sua qualidade em face das exigências legais, bem como o aprimoramento da rede de serviços necessária ao devido suporte às vítimas.

Registre-se que a proteção à mulher, além de integrar o núcleo de direitos fundamentais da pessoa humana, mereceu atenção especial da Constituição Federal, notadamente no art. 226, § 8º, determina que é dever do Estado assegurar “a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações”.

Desta determinação constitucional, conjugada com a legislação pertinente, criou-se no âmbito estatal uma rede de atendimento, no âmbito da Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres, integrada, em suma, pelos 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.

Tal rede é de fundamental importância nos eixos de ação de qualquer política que trate do tema violência contra mulheres, em seus eixos de combate, prevenção, assistência e garantia de direitos.

1.4. Da Rede de Atendimento em Santa Catarina

A Lei Maria da Penha, em seu art. 35, estabelece diretrizes para a criação de estrutura de atendimento à mulher em situação de violência, integrando diferentes esferas e estruturas públicas, conforme já mencionado anteriormente. Incluem-se no rol serviços atinentes às estruturas de Segurança Pública, Saúde, Educação, Ministério Público, Defensoria Pública, Justiça, entre outros.

A rede de atendimento faz referência ao conjunto de ações e serviços de diferentes setores (em especial, da assistência social, da justiça, da segurança pública e da saúde), que visam à ampliação e à melhoria da qualidade do atendimento; à identificação e encaminhamento adequados das mulheres em situação de violência e à integralidade e à humanização do atendimento.

No que tange aos serviços especializados, a rede de atendimento é composta por: Centros de Atendimento à Mulher em situação de violência (Centros de Referência de Atendimento à Mulher, Núcleos de Atendimento à Mulher em situação de Violência, Centros Integrados da Mulher), Casas Abrigo, Casas de Acolhimento Provisório (Casas-de-Passagem), Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (Postos ou Seções da Polícia de Atendimento à Mulher), Núcleos da Mulher nas Defensorias Públicas, Promotorias Especializadas, Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180, Ouvidoria da Mulher, Serviços de saúde voltados para o atendimento aos casos de violência sexual e doméstica, Posto de Atendimento Humanizado nos aeroportos (tráfico de pessoas) e Núcleo de Atendimento à Mulher nos serviços de apoio ao migrante.

Na auditoria promovida pelo Tribunal de Contas da União, acerca da estrutura das redes de atendimento nos Estados da Federação, destacam-se as seguintes conclusões:

1. 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:

- a. disponibilidade de centros de referência aquém do idealizado, estrutura precária de operacionalização e atuação desarticulada com outros serviços da rede;
 - b. casas abrigo deixam de cumprir plenamente a função social para a qual foram criadas;
 - c. falta de acesso da mulher a ações de aprendizagem e qualificação profissional;
 - d. iniciativas restritas na instalação de centros de educação e de reabilitação para agressores;
 - e. insuficiência de abordagem de questões relativas a igualdade de gênero e violência familiar contra as mulheres nas instituições de ensino;
 - f. fragilidade na sistemática de registro e uso dos dados relativos a violência doméstica
2. Estrutura de atendimento nas delegacias especializadas:
- a. menos de 10% dos municípios contavam com serviço policial especializado e, quando existente, com horário de funcionamento restrito;
 - b. delegacias com estrutura física precária, inadequada e fora do padrão estabelecido em norma técnica;
 - c. carência de pessoal, ausência de protocolos de atendimento e profissionais com incompreensão ou visão distorcida sobre violência de gênero;
 - d. dificuldade em cumprir prazo de envio das medidas protetivas e inquéritos policiais;
3. Atuação dos juizados de violência doméstica e familiar contra a mulher:
- a. 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;
 - b. quantidade excessiva de processos e lotação insuficiente de juízes e servidores;
 - c. demora no deferimento das medidas protetivas de urgência
4. Promotorias de violência doméstica e familiar contra a

mulher:

- a. 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 as mulheres.

Em levantamento preliminar realizado por este Ministério Público de Contas, identificou-se no Estado a existência de diversas das estruturas previstas na legislação, tais como delegacias especializadas (ainda que não dedicadas exclusivamente ao atendimento da mulher vítima de violência), casas de acolhimento, juizados e promotorias especializados, bem como centros de referência, entre outras.

Vale destacar que, durante o processo de elaboração desta Representação, foram ouvidas em entrevistas a Desembargadora Salete Silva Sommariva, responsável pela Coordenadoria Estadual da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar – CEVID do TJ-SC; a Delegada Patrícia Zimmermann D’Ávila, Coordenadora das Delegacias de Polícia de Atendimento à Criança, Adolescente, Mulher e Idoso (DPCAMIs); a Coordenadoria Estadual da Mulher da Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho e Habitação, Aretusa Larroyd; e a Secretária Executiva do Conselho Estadual da Mulher de Santa Catarina – CEDIM-SC, Fabiana de Souza.

No campo da Segurança Pública, destaca-se a existência das Delegacias de Polícia de Atendimento à Criança, Adolescente, Mulher e Idoso (DPCAMI’s). Regidas pela Resolução N^o 008/GAB/DGPC/SSP/2013, existem hoje 31 estruturas¹¹ para atendimento dos públicos a que se destinam – vale salientar, entretanto, que não obstante o disposto nos arts. 8^o e 12-A da Lei 11.340/2006, Santa Catarina não dispõe até hoje de uma Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher (DEAM).

Merecem menção, ainda no âmbito da Segurança Pública,

¹¹ Disponível em: <http://www.pc.sc.gov.br/informacoes/delegacias-especializadas>, acesso em 26/02/2019

projetos da Polícia Militar e da Polícia Civil de Santa Catarina, tais como a “Rede Catarina de Proteção à Mulher”¹² e o “Polícia Civil por Elas”¹³.

Já no âmbito da Assistência Social, de acordo com informações fornecidas pela Coordenadoria da Mulher da Secretaria de Estado da Assistência Social, existem apenas 11 serviços de acolhimento para mulheres vítimas em violência, distribuídos em 10 municípios¹⁴. Destes 11 abrigos, sete pertencem à estrutura governamental (no âmbito municipal) e quatro não governamentais.

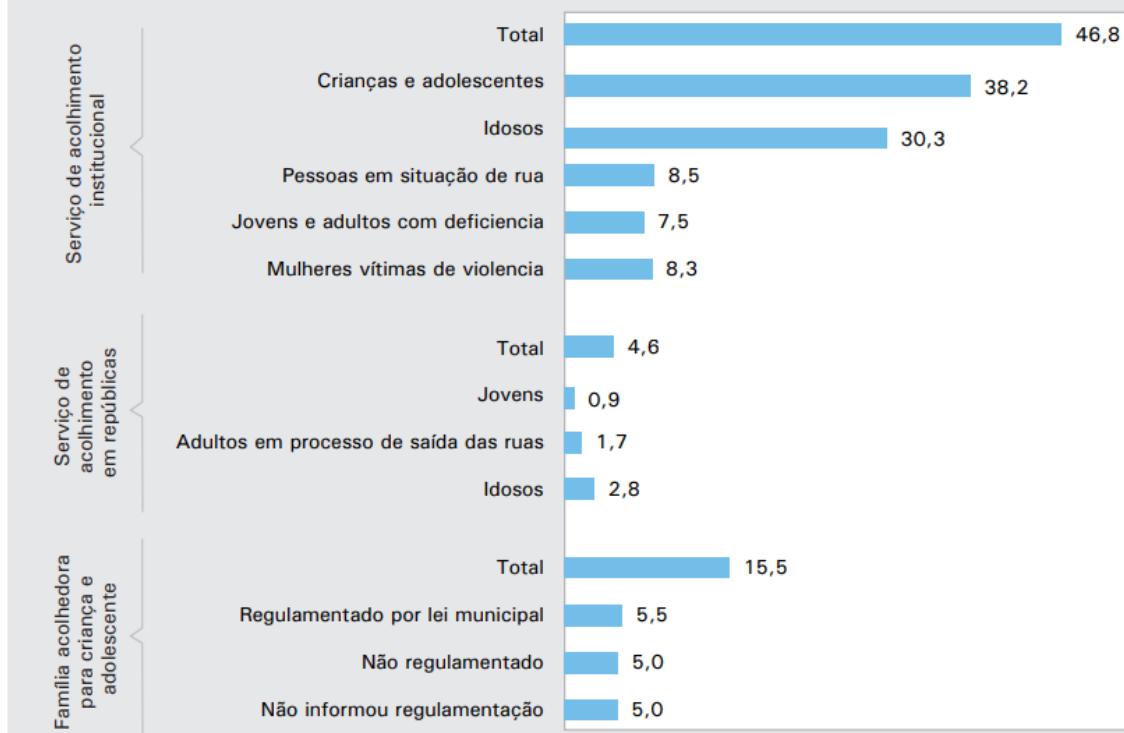
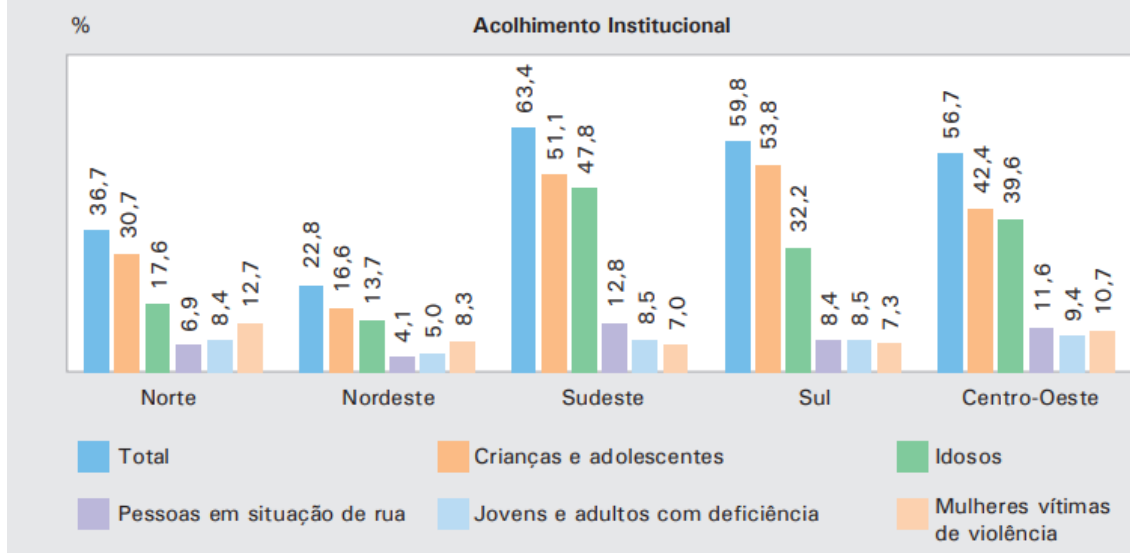
Os dados nacionais corroboram o quadro encontrado em Santa Catarina, como demonstra a Pesquisa de Informações Básicas do IBGE 2013 – Assistência Social¹⁵, nos quadros abaixo:

¹² Disponível em: <http://www.pm.sc.gov.br/noticias/pm-sc-lanca-rrrede-catarina-de-protecao-a-mulherra.html>, acesso em 26/02/2019.

¹³ Disponível em: <http://www.pc.sc.gov.br/informacoes/noticias/32-florianopolis-delegacia-geral-da-policia-civil/40641-programa-pc-por-elase-e-lancado-em-florianopolis>, acesso em 26/02/2019.

¹⁴ Blumenau; Caçador; Chapecó; Criciúma; Florianópolis; Itajaí; Joinville (2); Lages; São Bento do Sul e São José.

¹⁵ Disponível em: <https://servicodados.ibge.gov.br/Download/Download.ashx?http=1&u=biblioteca.ibge.gov.br/vi-sualizacao/livros/liv86471.pdf>, acesso em 26/02/2019

Gráfico 39 - Percentual de municípios com serviço de proteção especial de alta complexidade - Brasil - 2013

Gráfico 40 - Percentual de municípios com serviços de proteção especial de alta complexidade, por tipo de serviço, segundo as Grande Regiões - 2013


Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2013.

A mesma pesquisa confirma a existência dos 11 serviços de

acolhimento localizados em Santa Catarina, revelando igualmente que no Paraná há 19 casas semelhantes, enquanto no Rio Grande do Sul encontram-se 57 serviços do gênero. O número coloca Santa Catarina no 18º lugar dentre os estados com menor número de abrigos para mulheres vítimas de violência (excluído o Distrito Federal).

Aqui, cabe uma observação: muito embora os números de violência contra a mulher e feminicídio venham registrando progressivo crescimento, numa escalada que tem chamado à atenção da sociedade, é notável o desinteresse que as esferas governamentais, independente dos gestores da ocasião, dedicam ao tema.

Prova disso é, entre outras coisas, o ínfimo número de municípios do Estado que dedicam, em suas estruturas, espaços específicos para abordagem dos temas relativos à proteção da mulher. Também de acordo com informações fornecidas pela Coordenaria da Mulher da Secretaria de Assistência Social, apenas no município de Lages há uma Secretaria Municipal dedicada ao tema, a Secretaria de Política para a Mulher e Assuntos Comunitários. Em outros seis municípios há 'coordenarias' para mulheres. E aí se esgota, pelo menos no espaço político e de gestão propriamente dito, a estrutura governamental especificamente direcionada às políticas para mulheres.

Ademais, encontram-se atualmente nas estruturas de 83 prefeituras municipais 92 CREAS (Centro de Referência Especializado de Assistência Social), unidade pública da política de Assistência Social onde são atendidas famílias e pessoas que estão em situação de risco social ou tiveram seus direitos violados. Apesar de não tratarem exclusivamente das questões relativas à violência contra a mulher, constituem-se, em conjunto com as delegacias de polícia, em um dos mais principais canais de apoio para situações de violação de seus direitos.

Outra demonstração da pouca atenção dedicada ao tema observa-se diretamente no aspecto orçamentário. Do resumo do Projeto de Lei

Orçamentária Anual de 2019 do Estado de Santa Catarina¹⁶, as *"ações e serviços públicos da função assistência social receberão a importância de R\$ 117,364 milhões, que correspondem a 0,4% do orçamento do Estado de Santa Catarina"*. Do total, a Secretaria de Estado da Assistência Social receberá R\$ 39,9 milhões. Não há nenhuma destinação específica à Coordenaria das Mulheres, como percebe-se do quadro a seguir:

¹⁶ Disponível em:
http://www.sef.sc.gov.br/arquivos_portal/relatorios/65/_Resumo_do_orcamento_2019_.pdf,
acesso em 26/02/2019

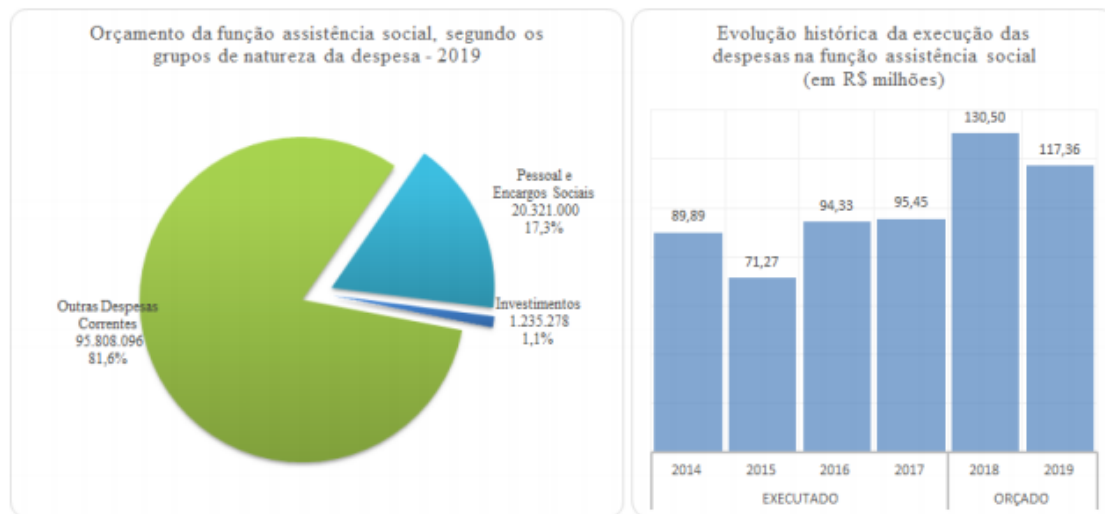


8.3 FUNÇÃO: ASSISTÊNCIA SOCIAL

O Estado aplicará em ações e serviços públicos da função assistência social a importância de R\$ 117,364 milhões, que correspondem a 0,4% do orçamento do Estado de Santa Catarina.

Agrega as ações voltadas para o bem-estar social, por meio de medidas que objetivem o amparo e a proteção de pessoas ou grupos, e se destinem a diminuir ou evitar os desequilíbrios sociais.

Visão geral do Projeto de Lei Orçamentária Anual 2019 da Função Assistência Social



Unidades Orçamentárias que aplicam recursos na Função Assistência Social, despesas por Subfunção e por Programa

POR UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	VALOR	POR SUBFUNÇÃO	VALOR
Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza	1.235.278	Administração Geral	36.462.869
Fundo Estadual de Assistência Social	47.693.900	Assistência ao Idoso	200.000
Secretaria de Estado da Administração	28.517.564	Assistência Comunitária	50.848.475
Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação	39.917.632	Formação de Recursos Humanos	204.834
Total Geral	117.364.374	Previdência Especial	28.517.564
		Tecnologia da Informação	1.130.632
		Total Geral	117.364.374

POR PROGRAMA	VALOR
101 - Acelera Santa Catarina	1.235.278
510 - Gestão do SUAS	47.693.900
745 - Fortalecendo Direitos	2.449.000
850 - Gestão de Pessoas	21.838.000
870 - Pensões Especiais	28.517.564
900 - Gestão Administrativa - Poder Executivo	15.630.632
Total Geral	117.364.374

Até mesmo no campo da ação da sociedade civil organizada, é possível reconhecer uma atuação aquém do tamanho da questão – apenas no quesito numérico, diga-se oportunamente: as entidades organizadas desempenham papel fundamental na conquista de avanços em prol da consecução de uma política de enfrentamento da violência mais efetiva. Além

do Conselho Estadual dos Direitos da Mulher de Santa Catarina – CEDIM-SC, há somente 33 Conselhos Municipais no estado, quantidade visivelmente insuficiente em face dos 295 municípios catarinenses.

No âmbito judicial, verifica-se a existência de estruturas relevantes, ainda que em quantidade também reduzida. O Tribunal de Justiça de Santa Catarina tem, em pleno funcionamento, uma Coordenadoria da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar – CEVID¹⁷, criada por meio da Resolução TJ n. 12/20181, de 13 de junho de 2018, vinculada ao gabinete da Presidência deste Tribunal de Justiça. Além disso, dispõe de apenas um Juizado Especial de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, na comarca da Capital, além de outros três, nas comarcas de Chapecó, São José e Tubarão, varas criminais que acumulam as competências cível e criminal para processar as referidas ações, conforme o art. 33 da Lei Maria da Penha. Da publicação “O Poder Judiciário na Aplicação da Lei Maria da Penha”¹⁸, do CNJ, colhe-se:

No entanto, há de se depreender que a cumulatividade da competência das varas que processam ações conforme as diretrizes da Lei Maria da Penha não é desejável visto que: A abordagem das causas e o tratamento dispensado às partes requer trabalho bastante específico e diferenciado, o que uma vara com outras competências não consegue atender, pois desde o magistrado, o servidor da Secretaria, até aquele que integra as equipes técnicas multidisciplinares, todos devem estar sensibilizados e capacitados para entender o fenômeno da violência doméstica e familiar, não apenas para a resolução dos casos concretos, mas também para compreender que a violência familiar é grande, se não o maior, gerador da espiral de violência social (Luciane Bortoleto, Juíza de Direito do Tribunal de Justiça do Paraná e assessora da Comissão Permanente de Acesso à Justiça e Cidadania do CNJ). Desse modo, mesmo quando as varas criminais são especializadas em processar crimes contra idosos, crianças e adolescentes, os fatores sociais, culturais e econômicos que determinam cada um desses conflitos são bastante diferenciados, exigindo abordagens diversas entre si.

Observe-se que a Resolução Nº 254 de 04/09/2018 do

¹⁷ Disponível em:

<https://www.tjsc.jus.br/documents/10181/12441/Relat%C3%B3rio+Final+de+Atividades+CEVID+-+2018/ee41ef9a-a269-4130-a388-8d0ce488d8ac>, acesso em 26/02/2019.

¹⁸ Disponível em:

<https://documentos.mpsc.mp.br/portal/manager/resourcesDB.aspx?path=496>, acesso em 26/02/2019.

Conselho Nacional de Justiça – CNJ¹⁹, que *institui a Política Judiciária Nacional de enfrentamento à violência contra as Mulheres pelo Poder Judiciário*, prevê, entre outras ações, *in verbis*:

Art. 2º São objetivos da Política Judiciária estabelecida nesta Resolução:

I – fomentar a criação e a estruturação de unidades judiciárias, nas capitais e no interior, especializadas no recebimento e no processamento de causas cíveis e criminais relativas à prática de violência doméstica e familiar contra a mulher baseadas no gênero, com a implantação de equipes de atendimento multidisciplinar, nos termos do art. 29 da Lei nº 11.340/2006;

Já no âmbito do Ministério Público de Santa Catarina, convém citar a existência do GEVIM - Grupo de Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher²⁰, criado em 2016 com o objetivo de auxiliar uma ação articulada dos órgãos do Ministério Público na defesa e proteção dos direitos das mulheres em situação de violência doméstica e familiar, por meio da implementação de ações e projetos voltados à efetivação da Lei Maria da Penha. O GEVIM é composto por um Procurador de Justiça e por um grupo de Promotores de Justiça com atribuição criminal para os delitos de violência doméstica e familiar contra a mulher.

No tocante à Defensoria Pública, convém verificar a existência de núcleos especializados com finalidade de dar assistência jurídica às mulheres que não possuem condições econômicas de custear advogados contratados por seus próprios meios.

Por fim, se faz necessário avaliar ainda a existência, no âmbito da Saúde, de protocolos e estratégias de ação específicas para atendimento das mulheres vítimas de violência, tanto no âmbito da Secretaria de Estado da Saúde quanto nos estruturas municipais, e sua interlocução com outras áreas relacionadas, tais como segurança pública e assistência social, nos termos do

¹⁹ Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=3548>, acesso em 26/02/2019.

²⁰ Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/noticias/mpsc-cria-grupo-de-enfrentamento-a-violencia-contra-a-mulher>, acesso em 26/02/2019.

Protocolo de Atenção Básica – Saúde das Mulheres²¹. Dentre os marcos legais de Saúde relacionados ao tema, destacam-se, além da Lei Maria da Penha: a) a Lei nº 10.778/2003,6 que estabelece a notificação compulsória em território nacional dos casos de violência contra a mulher que for atendida em serviços de saúde, públicos ou privados; b) a Lei nº 12.845/2013, que dispõe sobre o atendimento obrigatório e integral de pessoas em situação de violência sexual; e c) o Decreto nº 7.958/2013, que estabelece diretrizes para o atendimento às vítimas de violência sexual pelos profissionais de segurança pública e da rede de atendimento do SUS e a Norma Técnica Prevenção e Tratamento de Agravos Resultantes da Violência Sexual Contra as Mulheres e Adolescentes do Ministério da Saúde.

2. CONCLUSÃO

A questão da violência contra a mulher é inegavelmente complexa e proporcionalmente relevante, convertendo-se em tema acerca do qual não é mais possível desviar-se. Todas as estruturas públicas precisam, no âmbito de suas competências e em colaboração com organismos da sociedade civil organizada, envidar os esforços possíveis para consecução dos direitos fundamentais constitucionalmente estabelecidos.

A presente Representação constitui parte do esforço deste Ministério Público de Contas neste sentido, e nem de longe pretende esgotar em si o diagnóstico do quadro encontrado em Santa Catarina. Busca, de fato, provocar o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina para que aporte sua relevante contribuição, ampliando as informações disponíveis por meio de uma ampla análise sistêmica do quadro atual e apontando caminhos para seu aprimoramento.

Diante da já citada complexidade e relevância do tema, que

²¹ Disponível em: <http://www.saude.sc.gov.br/index.php/informacoes-gerais-documentos/redes-de-atencao-a-saude-2/rede-aten-a-saude-materna-e-infantil-rede-cegonha/manuais-e-publicacoes/12088-protocolo-saude-das-mulheres/file>, acesso em 26/02/2019.

envolve ações transversais nas diversas esferas de competência pública, como saúde, segurança pública, assistência social, entre outras, torna-se de vital importância avaliar o sistema hoje existente, de modo a obter um retrato fiel sobre a prestação de tais serviços, em termos quantitativos e qualitativos. Com sua reconhecida expertise e capacidade técnica para realização de tal avaliação sistêmica da política de prevenção e combate à violência contra a mulher, o Tribunal de Contas, por intermédio do trabalho a ser desenvolvido, ao apontar dificuldades e carências, terá o condão de converter-se em instrumento hábil a guiar a tomada de decisões e a adequada alocação de recursos por parte de gestores públicos. Apresenta-se assim, perante essa Corte, o desafio e a responsabilidade de aportar efetiva contribuição, reafirmando seu papel social e integrando-se a esta luta que é de toda a sociedade.

3. DO PEDIDO

Ante o exposto, o **Ministério Público de Contas de Santa Catarina**, com amparo na competência conferida pelo art. 66 da Lei Complementar n. 202/2000 encaminha a presente **REPRESENTAÇÃO** ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, como prevê o art. 37, inciso IV, da Resolução TC n. 9/2002, tendo em conta a efetivação dos objetivos fundamentais da República enunciados na Constituição; a inquestionável relevância social da ação de apoio e prevenção às vítimas de violência doméstica, a importância da ação do TCE-SC de modo a avaliar a eficácia, eficiência, economicidade, efetividade e legitimidade das ações governamentais, com reflexos na garantia dos direitos fundamentais da pessoa humana, **requerendo** Vossa Excelência que essa Corte, à luz das amplas e fundamentais competências e atribuições conferidas pela Constituição:

3.1. o CONHECIMENTO da presente representação e sua recepção pela Corte, nos termos do art. 65, § 3º, da Lei Complementar n. 202/2000;

3.2. a DETERMINAÇÃO para realização de avaliação sistêmica da aplicação,

em Santa Catarina, da Constituição Federal, da Lei Maria da Penha e da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres – especialmente do tocante ao combate, prevenção, assistência e garantia de direitos, bem como o funcionamento e o desempenho dos órgãos públicos responsáveis e suas ações, na medida de suas atribuições.

Florianópolis, em 8 de março de 2019.

Cibelly Farias
Procuradora-Geral