

eTCM n. TC 012801 /2022

VOTO

Em primeiro lugar eu gostaria de parabenizar o conselheiro Roberto Braguim e o seu gabinete pela atuação visionária de incluir no PAF uma auditoria sobre tema tão sensível e que atende a uma expectativa da maioria da sociedade civil paulistana, composta por 52% de mulheres.

Trata-se de tema da mais alta relevância e que merece destaque na atuação desta Corte, tendo em vista o papel do Controle Externo de avaliar a boa aplicação dos recursos públicos como instrumento de fortalecimento e efetivação das políticas públicas no município de São Paulo, na promoção do bem-estar para um setor com o qual o Estado brasileiro mantém uma enorme dívida: a população feminina.

Nesse contexto, esse importante trabalho se soma a todas iniciativas que ocorrerão em agosto em homenagem aos 17 anos de promulgação da Lei Maria da Penha.

A situação de violência que as mulheres brasileiras e, no nosso caso, as paulistanas, têm sofrido está cada vez mais presente na mídia nos últimos anos. A necessidade de atuação do Estado para prevenir, enfrentar e punir os responsáveis por esses casos de violência contra as mulheres é uma pauta latente.

Ademais, a sociedade civil tem se mobilizado para exigir do poder público atuação firme e efetiva para impedir o crescimento desses casos. O resultado dessa auditoria teve seu início com o envolvimento da sociedade civil através de um painel de referência com a participação de especialistas, intermediado pelo GT de Gênero do Observatório de Políticas Públicas deste Tribunal. O painel trouxe importantes contribuições para o planejamento da referida auditoria.

A cidade de São Paulo aderiu aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da ONU, sendo o ODS 5 sobre igualdade de gênero. Além disso, conta com políticas para as mulheres desde 1989, sendo que em 1992 foi criada a Coordenadoria Especial da Mulher¹ e também duas casas abrigo: a **Casa Eliane de Grammont** e a **Casa Abrigo Helenira Rezende de Souza Nazareth**. No entanto, as políticas para as mulheres na cidade sofreram ao longo do tempo com a descontinuidade. Um dos fatores que contribui para a falta de perenidade dessas políticas é baixa destinação de recursos públicos, como também a inexistência de sistematização de dados sobre a situação das mulheres no município. Exemplo disso é o Observatório Municipal da Violência Contra a Mulher que foi anunciado² pela Prefeitura em 2021, mas cujo site com dados está indisponível³. Isso, inclusive, constará das minhas recomendações ao final deste voto.

Outro fator que contribui para a descontinuidade dessas políticas é a falta de arranjo institucional que favoreceu as trocas constantes de gestão dos equipamentos, problema inclusive apontado pela Auditoria deste Tribunal em seu Relatório e pelo Conselheiro Relator em seu primoroso voto. Trata-se ainda de uma política pública complexa, tendo em vista os diversos fatores que devem ser considerados em sua execução. Um deles é o horário em que ocorrem as situações de violência. Conforme podemos ver no gráfico, a maioria das ocorrências se dá no período noturno (**slide 1**).

Os dados do **Monitor da Violência**⁴ mostram que uma mulher morreu de feminicídio a cada 6 horas no Brasil em 2022, sendo

¹ Lei 11.336/1992.

² https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/noticias/index.php?p=309595.

³ <https://observatorio.upsites.dev/>

⁴ Trata-se de uma parceria entre o G1, o Núcleo de Estudos da Violência da USP e o Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

considerado o quinto país do mundo com maior número de feminicídios⁵. De acordo com o último relatório do **Fórum Brasileiro de Segurança Pública** - que retrata a situação da violência contra as mulheres no Brasil -, no ano de 2022 houve um crescimento de todas as formas de violências sofridas pelas mulheres brasileiras: foram mais de 18 milhões que sofreram algum tipo de violência no último ano.

Na cidade de São Paulo houve um crescimento de 24% nos feminicídios em 2022 se comparado ao ano anterior⁶. Entre as razões para este aumento, o Relatório do Fórum Brasileiro de Segurança Pública aponta a redução dos recursos investidos em políticas de enfrentamento à violência contra a mulher.

No município de São Paulo, historicamente, menos de meio por cento do orçamento total é destinado às políticas de proteção às mulheres. Este é um dado que podemos observar no slide seguinte (**slide 2**).

Além disso, o relatório da Auditoria traz os gastos de SMADS e Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC). Como podemos observar no slide 3, as duas secretarias apresentam dificuldades de executar o seu orçamento (**slide 3**).

Esse é um tema transversal e que afeta diversas secretarias da Prefeitura e diferentes relatorias deste Tribunal, como bem colocou a conselheira substituta Daniela Cordeiro de Farias na sessão de 17 de agosto de 2022. Pensando na relatoria de Educação - que está comigo -, as ações educativas também têm um papel muito importante na construção de uma sociedade justa e igualitária e na promoção de uma

⁵ Conforme dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2023.

⁶ <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2023/03/apos-2-anos-em-queda-numero-de-feminicidios-volta-a-aumentar-em-sao-paulo.shtml>.

cultura de paz. Um estudo⁷ nacional recente da entidade **Todos Pela Educação** mostra, com preocupação, que nos últimos anos houve uma diminuição de projetos que combatem o machismo nas escolas do país, como mostra o próximo slide (**slide 4**).

A atuação do controle externo na garantia dos direitos das mulheres se insere numa perspectiva na qual todas as instituições exercem um papel na promoção da equidade de gênero visando a efetiva garantia de direitos prevista em um Estado Democrático de Direito. Essa percepção se insere num contexto mais amplo de transformação da atuação dos Tribunais de Contas, que visa também avaliar a efetividade das políticas públicas.

A incorporação da temática de gênero pelo controle externo se deu inicialmente pela **Organização Latino-Americana de Entidades Fiscalizadoras Superiores – OLACEFS**. Em 2012, a entidade assinou a **Declaração de Santo Domingo** e em 2013 foi assinado um Memorando de Entendimento com a **ONU Mulheres**, cuja finalidade é incorporar a perspectiva de gênero como um eixo de fiscalização das entidades de controle.

O TCU também foi um dos pioneiros na incorporação dessa temática em sua atuação, tendo realizado em 2010 a primeira auditoria operacional para avaliar ações de prevenção e estruturação de serviços especializados de atendimento às mulheres em situação de violência doméstica.

A Atricon criou um Grupo de Trabalho para a Promoção da Igualdade de Gênero em 2022 e publicou a Nota Recomendatória nº 04/2022 para a ampliação da participação feminina em cargos de

⁷ <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/apenas-metade-das-escolas-publicas-tem-projetos-para-combater-racismo-no-brasil/>

liderança no âmbito dos tribunais de contas. O **III Congresso Internacional da Atricon**, que ocorrerá em novembro deste ano, contará com o Painel “**Políticas Públicas na construção da igualdade e da responsabilidade social: o papel indutor dos Tribunais de Contas.**”

Já a **INTOSAI** promoveu um painel no **Fórum Internacional de Auditoria Governamental (FIAG)**, que ocorreu em 8 de novembro de 2022, sobre a contribuição das Instituições Superiores de Controle (ISC) para o alcance do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 5 da Organização das Nações Unidas (ONU), que trata da igualdade de gênero.

Essa auditoria promovida pelo conselheiro Roberto Braguim e executada com brilhantismo pelo corpo técnico deste tribunal, não apenas está alinhada a esse movimento do Controle Externo como também inspira outros tribunais a se debruçarem sobre essa temática, como é o caso do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG).

Diante do ineditismo da auditoria operacional em análise, bem como da importância dos marcadores sintetizados, entendo oportuno destacar alguns apontamentos trazidos no relatório consolidado elaborado pela auditoria desta Corte de Contas.

Nesse sentido, a auditoria operacional revelou a **gestão deficitária** nos equipamentos existentes, notadamente nos serviços ofertados nas Casas da Mulher e na Casa Abrigo, devido à insuficiência de servidores. Como restou identificado pela Auditoria, o atual quadro de servidores das Casas da Mulher (CCMs e CRMs) totaliza 22 servidores, quando cada um desses equipamentos (total de 09), deveria estar funcionando com equipe de 12 pessoas.

Em situação precária igualmente funciona a Casa Abrigo, de caráter sigiloso especializado no atendimento de mulheres em risco iminente de

vida, em decorrência de violência doméstica, que conta com apenas 2 funcionárias, quando a tipificação prevê 17 profissionais, o que representa apenas 11,76% do quadro **(slide 5)**.

Outra constatação alarmante refere-se ao Ônibus Lilás, destinado à atuação como Unidade Móvel de Referência da Mulher, percorrendo regiões da Cidade em que não existe equipamento para a realização dos atendimentos, somente esteve em atividade em 12,9% do tempo desde 2020, nos termos do referido relatório.

A questão envolvendo o quantitativo e adequação dos funcionários dos equipamentos alia-se ainda ao não atendimento das diretrizes relacionadas à sua **multidisciplinariedade** e a **inefetividade na atuação**, como a Casa de Passagem e a não orientação formal para o acolhimento da mulher em horário próximo ao fechamento das unidades “portas abertas”. Ora, o acolhimento das mulheres vítimas de violência deve ocorrer de maneira integral, em sua vertente jurídica, médica, psicológica, alimentar e de assistência social.

Destaco, ainda, a fragilidade dos meios eleitos pelas Secretarias para **divulgação dos serviços oferecidos à população**. Como restou consignado na instrução processual, ainda que haja campanhas voltadas à propagação da oferta dos serviços oferecidos à mulher, inclusive com divulgação em rede social, as postagens restringem-se à necessidade de combate à violência, sem arrolar os serviços oferecidos, forma de acesso, nem mesmo o endereço do equipamento não sigiloso a que a mulher deve se dirigir para acessar os referidos serviços.

Entendo que a informação dos serviços oferecidos às mulheres e as formas de acesso devem ocorrer de maneira clara, ampla e integral, inclusive com o registro da proteção e sigilo de informações sobre a localização dos abrigos públicos aonde as mulheres, muitas vezes acompanhadas de seus filhos menores, passarão a residir sem a

possibilidade de que sejam encontradas por seus agressores, resguardando ainda o sigilo de dados que possam ser pistas para a perpetuação da violência.

Outro ponto passível de aperfeiçoamento é o **diálogo, integração e articulação** entre as Secretarias e as entidades que compõem a rede de proteção, em atenção ao Decreto Municipal n.º 48.495/2007 que instituiu o Programa de Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher e que prevê a ação articulada das instituições e serviços governamentais.

A ausência do referido diálogo afeta diretamente a prestação dos serviços e conseqüentemente o **tratamento dos dados** relacionados ao enfrentamento à violência contra a mulher na cidade de São Paulo, com diagnóstico da real demanda e, um panorama mais preciso da situação que irá embasar Políticas Públicas efetivas sobre o tema e propiciar um efetivo controle social.

Note-se que há desconhecimento quanto à existência de perda primária e de demanda reprimida, problema relacionado à ausência de dados para embasar as tomadas de decisão. A SMDHC não possui metas de atendimento para seus equipamentos, o que pode levar a ineficiência.

Nesse sentido, o Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher revela-se importante instrumento para a **implementação, efetivação e padronização de protocolos uniformizados de atendimento e fluxos** na descrição de atendimento de escuta, nos pedidos de auxílio aluguel - notadamente quanto à identificação da demanda - e nos encaminhamentos para os órgãos específicos e encaminhamentos a equipamentos de referência no Município.

Ademais, sobre a **transferência dos equipamentos de SMADS para a gestão da SMDHC nos termos do Plano de Metas 2021-2024**, identifico diversos obstáculos a serem superados para sua efetivação, notadamente a falta de estrutura normativa e de pessoal da SMDHC, representando risco na absorção de novos equipamentos. Conseqüentemente, isso interfere no déficit na proteção de mulher em situação de violência e não atende ao objetivo final do referido Plano de Metas, que é aumentar o percentual de atendimento. Sendo assim, a transferência dos serviços de atendimento deverá ocorrer juntamente com a estrutura de pessoal e normativas suficientes para atender a demanda.

Vale registrar que na cidade de São Paulo, a Política de Assistência Social e os serviços que compõem a rede de proteção social estão sob gestão da Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Assistência Social (SMADS). Dos 37 equipamentos especializados no atendimento à mulher em situação de violência, 21 estão sob gestão da SMADS, enquanto que cabe à SMDHC a gestão dos outros 16 equipamentos. No slide 6 podemos ver a distribuição desses 37 equipamentos (**slide 6**)

A Conferência das Nações Unidas sobre Direitos Humanos, ocorrida em Viena em 1993, reconheceu formalmente a violência contra as mulheres como uma das formas de violação dos direitos humanos. Infelizmente, referida violência mostra-se em constante crescimento, já sendo considerado um problema de saúde pública, o que clama pela atuação efetiva de todas as instituições públicas para seu combate.

Nesse diapasão, a Auditoria Operacional ora em deliberação representa um marco neste Tribunal e no Sistema de Controle Externo, possibilitando o exercício do controle externo no sentido de fazer com

que as políticas públicas tenham qualidade e efetividade, com repercussão para toda a sociedade.

Com as considerações acima realizadas, acompanho integralmente o voto do Conselheiro Relator com os devidos registros de congratulações pelo ineditismo da Auditoria. Como dito por mim por ocasião da notícia da instauração do procedimento ocorrida na Sessão Ordinária de nº 3230: Aqui se inicia uma nova era sobre o papel do Controle Externo.

Levarei para a Escola de Gestão e Contas Públicas, em conjunto com o Observatório de Políticas Públicas, estratégias de divulgação dos serviços oferecidos pela Municipalidade à população, além do oferecimento de cursos e cartilha com orientações básicas e fundamentais à população, bem como o tratamento dos dados relacionados à violência contra a mulher.

Recomendo ainda, nesse tema do tratamento de dados, que o site do Observatório Municipal da Violência Contra a Mulher seja retomado pela Prefeitura.

Na condição de Dirigente da Escola de Gestão e Contas e do Observatório de Políticas deste Tribunal, informo aos Conselheiros que tomarei a iniciativa no sentido de realizar tratativas para a assinatura de acordo de cooperação entre o Observatório de Políticas Públicas do Tribunal – GT de Gênero e o Observatório Municipal a fim de sistematizar e publicizar dados municipais de violência contra a mulher.

Considerando os expressivos números de violência sexual, abuso e exploração sexual, entendo que este Tribunal deve realizar o acompanhamento sistemático do tema.

Aproveitando a temática aqui em voga, informo que na próxima segunda-feira, dia 07/08/2023 ocorrerá abraço solidária na Casa da Mulher Brasileira, ato simbólico organizado pelas entidades de mulheres para garantir a continuidade desse importante serviço. **(Slide 7)**.

Por fim, não posso deixar de mencionar importante julgamento - Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 779 - relacionado à temática aqui tratada, ocorrido ontem no STF, que à unanimidade, decidiu que a tese de legítima defesa da honra não pode ser usada para absolver acusados de crimes de feminicídio ou de agressão contra as mulheres.

A Ministra Carmem Lúcia registrou que a tese da legítima defesa da honra é mais do que uma questão jurídica, é uma questão de humanidade: *"A sociedade ainda hoje é machista, sexista, misógina e mata mulheres apenas porque elas querem ser donas de suas vidas"*.

Ainda no avanço da perspectiva de gênero, o Ministro Roberto Barroso destacou que *"Também faz parte de nosso papel mandar mensagens corretas e empurrar a história na direção correta"*.

Este é meu voto, Senhor Presidente.

JOÃO ANTONIO

Conselheiro