Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

III – ACÓRDÃO

ACO-UTR-298/2023

Processo	-	TC/012801/2022
Auditadas	-	Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania/Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social
Objeto	-	Auditoria Operacional – Avaliar a prestação dos serviços nos equipamentos públicos de acolhida às mulheres em situação de vulnerabilidade, bem assim da rede de enfrentamento à violência à mulher

3.286ª Sessão Ordinária

AUDITORIA OPERACIONAL. SMDHC. SMADS. Avaliar a prestação dos serviços nos equipamentos públicos de acolhida às mulheres em situação de vulnerabilidade, bem assim da rede de enfrentamento à violência à mulher. 1. Constatada a insuficiência de servidores nos equipamentos, falta de multidisciplinaridade nas equipes de atuação, fragilidade dos serviços prestados pela Casa de Passagem, entidade parceira, no que se refere à alimentação, às atividades coletivas e à atenção às crianças acolhidas com suas mães, ineficácia dos meios para divulgação dos serviços oferecidos à população, inexistência de canal contínuo e eficiente de diálogo entre as Secretarias e as entidades representativas, falta de plano de ação articulado para integração do serviço à rede local, necessidade de ações educativas com profissionais de unidades demandantes, falta de equipamentos em regiões prioritárias, inexistência de uniformidade na oferta de serviços entre os equipamentos da rede especializada, ausência de dados informativos relacionados à mensuração de demanda, das metas de atendimento e da avaliação dos resultados, fragilidades no monitoramento dos serviços, entre outras. 2. É relevante conhecer, organizar e sistematizar dados gerenciais e informações básicas para orientar as ações a serem tomadas e acompanhar a evolução dos serviços e resultados, considerada a dinâmica social e, a partir daí realizar as adequações. 3. A inexistência de equipamentos especializados em Subprefeituras com alto índice de feminicídio e violência contra mulher, além de evidenciar a falta de planejamento da Administração, demonstra um entrave para o acesso aos serviços públicos pelas mulheres. 4. Deve ser de conhecimento da sociedade a existência dos equipamentos especializados, assim como deve ser estabelecido o diálogo entre as Pastas e as entidades que compõem a rede de proteção, a fim de ampliar e garantir o acesso das mulheres ao atendimento. 5. A insuficiência de recursos humanos e ausência de multidisciplinaridade de profissionais, que devem fazer o atendimento ao público alvo, implica a precariedade e ineficiência dos serviços oferecidos, comprometendo a superação da situação de violência vivenciada pelas usuárias. 6. São importantes o acompanhamento e a fiscalização da periodicidade e efetividade de ações voltadas ao acolhimento das mulheres, bem como da realização de oficinas que estimulem a autonomia e geração de renda. 7. É essencial que a transferência de Centros de Defesa e de Convivência da Mulher, no momento sob a gestão da SMADS, para a gestão da SMDHC, seja precedida de estruturação da Coordenação de Política para as Mulheres. CONHECIDA. RECOMENDAÇÃO. DETERMINAÇÕES. REITERADO à Administração e à Câmara Municipal que tenham um olhar atento ao planejamento e à implementação de políticas públicas voltadas à Assistência Social, Direitos Humanos e Cidadania no Município, reforçando, em termos financeiros, as dotações orçamentárias a elas vinculadas. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, pelos votos dos Conselheiro ROBERTO BRAGUIM – Relator, nos termos de seu relatório e voto, RICARDO TORRES – Revisor e JOÃO ANTONIO, com voto convergente proferido em separado, em conhecer da Auditoria Operacional e determinar seu registro.

ACORDAM, à unanimidade, em acolher como recomendação à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania a proposta identificada no item 9.2.1, alínea "a" do Relatório Consolidado da Subsecretaria de Controle Externo, peça 36: "condicionar a transferência dos equipamentos de SMADS para sua gestão, apenas quando houver estrutura de pessoal e normativa suficientes, que possibilitem que a execução e o controle dos serviços sejam eficazes e eficientes, considerando os atuais riscos de sucateamento dos equipamentos pela falta de pessoal (subitem 4.3.1)".

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em acolher como determinações todas as outras propostas apontadas pela Subsecretaria de Controle Externo no Relatório Consolidado da Auditoria (itens 9.1.1, 9.2.1 e 9.2.2), com envio de ofício às Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social e Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, para que apresentem, **no prazo de 90 (noventa) dias**, Plano de Ação articulado objetivando sua implementação, conforme previsto nos artigos 13 a 15 da Resolução 14/2019 deste Tribunal.

ACORDAM, à unanimidade, em reiterar à Administração e à Câmara Municipal que tenham um olhar atento ao planejamento e à implementação de políticas públicas voltadas à Assistência Social e Direitos Humanos e Cidadania no Município de São Paulo, reforçando, em termos financeiros, as dotações orçamentárias a elas vinculadas, de modo a possibilitar o incremento de suas ações, dos equipamentos e dos recursos tecnológicos e humanos das Secretarias Municipais envolvidas, de forma a proporcionar um efetivo atendimento à parcela da população em situação de vulnerabilidade de nossa cidade.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, em determinar o envio de cópia do relatório e voto do Relator, do voto em separado do Conselheiro João Antonio e deste Acórdão aos Excelentíssimos Senhores Prefeito do Município de São Paulo, Presidente da Câmara Municipal, Vereadoras Luna Zarattini e Elaine Cristina Mineiro do Quilombo Periférico, ao Ministério Público do Estado de São Paulo, à Defensoria Pública do Estado de São Paulo – NUDEM – Núcleo de Promoção e Defesa dos Direitos da Mulher, à Secretaria de Estado dos Negócios da Segurança Pública de São Paulo e à Secretaria de Justiça e Cidadania de São Paulo, a todos os Tribunais de Contas do País e à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas – ATRICON.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar, após os trâmites legais, o envio destes autos à **Subsecretaria de Controle Externo** para monitoramento.

Participaram do julgamento os Conselheiros RICARDO TORRES – Revisor e JOÃO ANTONIO.

Ausentou-se momentaneamente o Conselheiro DOMINGOS DISSEI.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 2 de agosto de 2023.

EDUARDO TUMA – Presidente
ROBERTO BRAGUIM – Relator
JOÃO ANTONIO – Conselheiro, com voto em separado

/hc

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO ROBERTO BRAGUIM – RELATOR

Processo:	**TC/012801/2022**
Interessadas:	Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania – SMDHC e Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS
Objeto:	Auditoria Operacional – Avaliar as etapas seguidas pela mulher que busca atendimento, verificar se existem pontos críticos e identificar oportunidades de melhoria na prestação dos serviços realizados nos equipamentos da SMADS e SMDHC, que fazem parte da rede de atendimento à mulher em situação de violência de gênero
Responsáveis:	Sonia Francine Gaspar Marmo – Secretária Municipal SMDHC e Carlos Alberto de Quadros Bezerra Junior – Secretário Municipal SMDAS

RELATÓRIO

Trata-se de Auditoria Operacional destinada à avaliação das etapas seguidas pela mulher que busca a rede de atendimento à mulher em situação de violência de gênero, verificando se existem pontos críticos e identificando oportunidades de melhoria na prestação dos serviços realizados nos equipamentos de SMADS e de SMDHC, que fazem parte dela.

De início cumpre ressaltar que o tema não é inédito neste Tribunal, já que foi objeto, por exemplo, de Representações questionando o Edital de Chamamento Público nº CPB/009/2021/SMDHC/CPM (ETCMs 15815/2021 e 16105/2021) e de Acompanhamento do Edital do Chamamento Público nº CPB/003/2023/SMDHC/CPM (ETCM 2050/2023), ambos lançados pela SMDHC – Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania e voltados à Seleção de Organizações da Sociedade Civil interessadas em celebrar Termos de Colaboração, tendo por objeto a "Gestão dos Centros de Referência e Cidadania da Mulher CRCM – Casa da Mulher", vinculados à Coordenação de Políticas para Mulheres da SMDHC. Igualmente é foco da Representação (ETCM 3553/2023), questionando o Edital de Chamamento Público nº 003/SMADS/2023, este lançado por SMADS para a seleção de Organizações da Sociedade Civil interessadas em celebrar Termo de Colaboração para a prestação do serviço Casa de Passagem para mulheres em situação de violência.

Diante da relevância do assunto, na qualidade de Relator determinei, de pronto, que a

matéria fosse incluída no Plano Anual de Fiscalização – PAF 2022.

Nesse panorama, as Auditoras de Controle Externo Giselle de Oliveira Carneiro Campos Ferreira, Magally Dato Rodrigues, Mariana Mendes Cruz Ferreira e o Coordenador Rafael Valverde Arantes, deram início aos trabalhos trazendo a proposta, por mim agasalhada, de que, desta vez, a fiscalização fosse realizada por meio de Auditoria Operacional, com uma nova abordagem que, nesse caso em específico, abrange concomitantemente duas Pastas: a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania – SMDHC e a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS e, ao invés de analisar Instrumentos delimitados, como Termos de Colaboração/Parcerias de forma isolada, fiscaliza os serviços de atendimento às mulheres vítimas de violência de gênero de uma maneira mais abrangente. Dessa forma, o controle externo incide, a um só tempo, sobre diversos aspectos da política pública, tendo sido organizado, inclusive, um Painel de Referências, na fase de planejamento dos trabalhos, para se conhecer melhor o objeto auditável, e que contou com a colaboração e participação de diversas entidades da Sociedade Civil. Trata-se, assim, de um método altamente alinhado com as boas práticas de Auditoria.

O trabalho de Auditoria foi realizado no período de 20/07/2022 até 04/04/2023, focando as etapas que devem ser percorridas pela mulher vítima de violência que busca atendimento nos serviços especializados oferecidos pela Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC) e pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), conforme restou compilado no Relatório Conclusivo, peça 36.

Foram avaliados aspectos relacionados ao acesso aos serviços, à execução deles e outros relacionados à gestão dos equipamentos especializados. A Auditoria identificou pontos críticos, que dificultam a utilização dos serviços prestados, bem como verificou pontos que merecem aprimoramento, para garantir eficiência dos serviços e satisfação das usuárias dos equipamentos, sintetizados em propostas de determinações e/ou de recomendações direcionadas às Pastas envolvidas.

O objeto desta Auditoria é a prestação de serviços nos equipamentos da SMDHC e da

SMADS, que compõem a rede de atendimento à mulher em situação de violência. Fazem parte do objeto as formas de acesso, os atendimentos, os encaminhamentos, o acolhimento e a qualificação da equipe de atendimento. Foram analisados os seguintes tipos de equipamento: Centros de Defesa e de Convivência da Mulher (CDCM), Centros de Referência da Mulher (CRM), Centros de Cidadania da Mulher (CCM), Casa da Mulher Brasileira (CMB), Centros de Acolhida Especial para Mulheres em Situação de Violência (CAEMSV), Ônibus Lilás, Postos Avançados, Casa Abrigo e Casa de Passagem.

Procurou-se avaliar o processo seguido pela mulher que precisa de atendimento no serviço público, sob os aspectos de eficiência, efetividade e economicidade da política pública ora analisada e com vistas a contribuir para a melhoria da gestão, identificando pontos críticos e oportunidades de melhoria nos serviços que fazem parte da rede de atendimento à mulher em situação de violência de gênero, prestados nos equipamentos da SMDHC e SMADS.

É escopo desta Auditoria Operacional a violência de gênero, principalmente a doméstica (que pode ser psicológica, sexual, física, moral e patrimonial), considerando o serviço prestado naqueles equipamentos, à mulher vítima de violência de gênero, maior de 18 anos, com fundamentos em dados de janeiro de 2018 a agosto de 2022. Nela não estão incluídas a violência sexual, o abuso e a exploração sexual comercial de mulheres adolescentes/jovens, o assédio sexual no trabalho, o tráfico de mulheres e a violência institucional e, bem como, nem a violência aos filhos menores de 18 anos, inclusive meninas, eventualmente acolhidos com a mulher em situação de violência.

Para a elaboração do presente trabalho a SCE adotou como referencial as legislações Federal e a Municipal que tratam do assunto, além das orientações técnicas e diretrizes elaboradas pela União e pelas próprias Secretarias envolvidas, todas elas descritas sob os itens 2.1.1 e 2.1.2 do seu Relatório Consolidado, peça 36.

Também foi elaborado um Painel de Referências, Reunião Técnica realizada em 09/09/2022, na fase de planejamento, que garantiu que se conhecesse melhor o objeto auditável e contribuiu para o refinamento da matriz de planejamento e para o aperfeiçoamento do

trabalho. Contou ele com a colaboração e participação de especialistas e estudiosos, que lidam com questões voltadas ao enfrentamento à violência contra a mulher, como representantes do Observatório de Políticas Públicas do TCMSP, do Ministério Público do Estado de São Paulo e de Organizações Não Governamentais.

Outrossim, foram realizados levantamentos de documentos apresentados por SMDHC e por SMADS, diligências *in loco*, nas Secretarias e em equipamentos[1] da Prefeitura, além de entrevistas com representantes da rede de enfrentamento da violência contra as mulheres na Cidade de São Paulo e entrevistas ou aplicação de questionários às usuárias dos serviços, bem como aplicação de questionário à população da Cidade de São Paulo para medir o nível de conhecimento sobre os serviços e, finalmente, a comparação e análise de dados coletados.

Em 2006 foi sancionada a Lei Federal nº 11.340/06, conhecida como "Lei Maria da Penha", que criou mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher, estabelecendo mecanismos para assistir vítimas desse tipo de violência e protegê-las, estabelecendo a responsabilidade partilhada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

O artigo 9º da mencionada Lei dispõe que:

> *A assistência à mulher em situação de violência doméstica e familiar será prestada de forma articulada e conforme os princípios e as diretrizes previstos na Lei Orgânica da Assistência Social, no Sistema Único de Saúde, no Sistema Único de Segurança Pública, entre outras normas e políticas públicas de proteção, e emergencialmente quando for o caso.*

E os artigos 35 e 36 estabelecem:

> *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;*

[1] Tópico 2.3.1 – quadro 2 do Relatório Conclusivo: No total, foram visitados 17 equipamentos da PMSP, sendo 16 especializados no atendimento à mulher vítima de violência, o que corresponde a **43,24%**[1] da rede especializada[1] sob a gestão da SMDHC e SMADS.

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.

Art. 36. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão a adaptação de seus órgãos e de seus programas às diretrizes e aos princípios desta Lei.

Em 2007, a Administração Municipal instituiu, pelo Decreto nº 48.495/07, o Programa de Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, que prevê, entre outras medidas, a criação de centros de atendimento integral e multidisciplinar para mulheres em situação de violência doméstica e familiar, estabelecendo como de responsabilidade da Coordenadoria da Mulher/SMDHC[2] a coordenação e o acompanhamento de políticas de interesse específico da mulher e a coordenação do Programa em parceria com a SMADS, dentre outros órgãos[3].

Ainda, a Lei Municipal nº 15.203/10 estabeleceu diretrizes para a Política Municipal de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência:

Art. 1º Na formulação e implementação da Política Municipal de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência, o Poder Público pautar-se-á pelas seguintes diretrizes, dentre outras possíveis e necessárias, voltadas à prevenção e ao controle da violência contra as mulheres, bem como ao atendimento das que vierem a se tornar vítimas dessa violência:
I. desenvolvimento de ação de atendimento prioritário, especialmente de natureza médica, psicológica, jurídica e de assistência social, de modo interdisciplinar e intersetorial, às mulheres em situação de violência;
[...]
IV. manutenção e ampliação, de acordo com a necessidade, de abrigos para mulheres em situação de violência;

[2] A Coordenadoria da Mulher, à época, estava ligada à Secretaria Especial para Participação e Parceria. Depois de estruturações da PMSP, suas atribuições passaram à Coordenação de Políticas para Mulheres (SMDHC), que absorveu as competências daquela coordenadoria.

[3] DM nº 48.495/07, art. 2º: "O Programa será coordenado pela Secretaria Especial para Participação e Parceria – SEPP, por meio da Coordenadoria da Mulher, e, mediante competências específicas, desenvolvido em parceria com as Secretarias Municipais da Saúde - SMS, de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS, de Educação – SME, do Trabalho - SMTRAB, de Habitação – SEHAB, de Coordenação das Subprefeituras – SMSP, de Gestão – SMG, de Governo - SGM, bem assim com a Guarda Civil Metropolitana e a Comissão Municipal de Direitos Humanos."

[...]
VII. disponibilização de central de atendimento destinada à prestação de informações por meio de contato pessoal, telefônico ou eletrônico e ao recebimento de denúncias sobre atos de violência contra as mulheres.

Há na Cidade de São Paulo 37 (trinta e sete) equipamentos especializados no atendimento à mulher em situação de violência, 21 estão sob gestão da SMADS. São 15 Centros de Defesa e de Convivência da Mulher (CDCMs) e 06 Centros de Acolhida para Mulheres em Situação de Violência (CAMSVs).

Já sob responsabilidade de SMDHC, encontram-se os outros 16 (dezesseis) equipamentos: 5 Centros de Cidadania da Mulher (CCM), 4 Centros de Referência da Mulher (CRM), 1 Casa da Mulher Brasileira (CMB), 1 Casa de Acolhimento Provisório de Curta Duração – Casa de Passagem (equipamento gerido por OSC parceira), 1 Casa de Acolhimento Sigiloso de Longa Duração – Casa Abrigo, 1 Unidade Móvel de Atendimento (Ônibus Lilás) e 3 Postos Avançados de Apoio à Mulher.

Sob os tópicos 3.1 e 3.2 e seguintes do seu Relatório, SCE apresentou a conceituação, características e legislação pertinentes aos equipamentos acima mencionados.

No item 4 do documento elaborado por SCE foram apresentados os *Achados de Auditoria* e, finalizando o trabalho, tendo em conta a situação de fragilidades e irregularidades constatadas nos equipamentos municipais e aquelas relacionadas à política pública municipal, e considerando a natureza do presente procedimento de fiscalização, a Subsecretaria de Controle Externo elaborou propostas de encaminhamentos às Pastas envolvidas, item 9.

Na sequência, nos termos do artigo 7º da Resolução nº 14/2019 desta Corte de Contas, o Relatório Preliminar da Auditoria (Peça 08) foi remetido à SMDHC e à SMADS para ciência e apresentação de comentários dos Gestores (item 5 do Relatório Conclusivo).

À Peça 28, SMADS se manifestou sobre os achados de auditoria e as propostas de encaminhamento apresentadas, enquanto A SMDHC não apresentou manifestação dentro do

prazo que foi, a seu pedido, prorrogado em duas oportunidades, tendo seu terceiro pedido indeferido, em razão da natureza do procedimento em questão.

Frente às informações prestadas, não houve elemento que alterasse os achados do Relatório Preliminar, notadamente por se tratar de situações fáticas encontradas pela Equipe de Auditoria, de maneira que foram mantidos integralmente, sendo acrescidas ponderações obtidas a partir da manifestação de SMADS nos subitens 4.2.1, 4.2.2, 4.2.4, 4.2.6 e 4.3.2 do Relatório Consolidado apresentado pela SCE, peça 36, cumprido o preconizado no artigo 8º da mencionada Resolução.

De sua parte, a Procuradoria da Fazenda Municipal consignou que os esclarecimentos da Administração indicam que os órgãos municipais envolvidos vêm empreendendo os melhores esforços para o cumprimento das etapas estabelecidas, reconhecendo que sempre é possível, bem como necessário, o incremento da política pública. Considera que o trabalho da Auditoria não indica nenhuma ilegalidade, tratando-se de aspectos formais a serem aprimorados e oferece relevante colaboração para o aprimoramento dos serviços municipais. Requereu, ao final, fosse conhecida e registrada a presente Auditoria Operacional.

Feita essa necessária introdução, passo propriamente ao relato das conclusões apresentadas pela Auditoria em seu Relatório Consolidado, peça 36, na mesma ordem apresentada, mas de forma resumida e com pequenos ajustes para facilitar o seu acompanhamento. No tópico 4 do referido Relatório, a SCE expôs os ***Achados de Auditoria*** decorrentes da fiscalização realizada:

4.1.1 **SOBRE A EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS**

4.1.2 **Precariedade nos serviços ofertados nas Casas da Mulher (CCMs e CRMs) e na Casa Abrigo devido à insuficiência de servidores nos equipamentos**

Em relação ao quadro de profissionais dos equipamentos **Casas da Mulher** (Centro de Referência e Cidadania da Mulher), atual nomenclatura conferida aos CCMs e CRMs, a Norma Técnica de Uniformização[4] estabelece a formação técnica e a quantidade mínima dos

[4] Norma Técnica de Uniformização, Parte 2, Sessão 7.

profissionais que compõem a equipe dos serviços: 1 coordenador(a); 2 secretários(as); 2 assistentes sociais; 2 psicólogos(as); 1 advogado(a); 2 educadores(as); 1 ajudante-geral e 1 segurança, totalizando 12 profissionais.

Quanto à **Casa Abrigo**, o Decreto nº 32.335/92[5] não estabeleceu quantitativo exato, porém, a SMDHC editou a Portaria nº 15/21, que trata da tipificação dos equipamentos da Secretaria. No Anexo I da referida Portaria e nos Manuais de Atendimento da Rede de Recursos Humanos[6] estão relacionados os recursos necessários à operacionalização dos serviços, que inclui a função e a quantidade mínima de pessoal de cada equipamento de SMDHC e de sua rede especializada no atendimento à mulher em situação de violência.

De acordo com dados apresentados pela SMDHC e com informações obtidas nas entrevistas realizadas durante as visitas, restou evidente que **os equipamentos da rede especializada sob a gestão direta da SMDHC estão funcionando com quadro deficitário de funcionários**, em desacordo com a legislação vigente, o que afeta a oferta e a qualidade na prestação dos serviços, comprometendo a superação da situação de violência vivenciada pela usuária.

É o que se depreende da comparação entre os quadros demonstrativos 6 e 7 elaborados pela SCE e apresentados sob o item 4.1.1: as **09 Casas da Mulher** funcionam com 20,37% do pessoal previsto, uma vez que o total de servidores de todos equipamentos desse tipo totaliza 22 profissionais, ao passo que cada uma deveria possuir equipe de 12 pessoas, havendo o registro de equipamentos funcionando com apenas 1 servidor, como o CCM Itaquera e CCM Parelheiros. A **Casa Abrigo** conta com somente 2 funcionárias, sendo que o quadro de pessoal constante do Anexo I da Portaria 15/2021-SMDHC estabelece a necessidade de 13 funcionárias. Além dessa constatação fática atual, conforme informações obtidas por meio de entrevistas,

---

[5] O DM nº 32.335/92, que cria, na condição de projetos-piloto, a Casa Eliane de Grammont e a Casa Abrigo Helenira Rezende de Souza Nazareth, estabelece em seu art. 6º As atribuições da Casa Abrigo Helenira Rezende de Souza Nazareth previstas neste decreto, na correspondência de suas especificidades, serão desenvolvidas: I - Pela Coordenação; II - Pelas Equipes de Trabalho. Parágrafo Único - As Equipes de Trabalho, de composição multidisciplinar, respeitado o disposto no artigo 72 deste decreto, contarão com os profissionais necessários à consecução do objetivo previsto no artigo 4º, em especial, guardas civis metropolitanos, assistentes sociais, psicólogos e oficiais de administração geral.

[6] Manual de Atendimento – Casas da Mulher e Manual de Atendimento – Casas de Acolhimento.

desde sua concepção o equipamento nunca teve quadro completo.

Quadro 6 - Recursos humanos previstos na tipificação da SMDHC quanto aos equipamentos voltados ao atendimento à mulher em situação de violência

Equipe	Casas da Mulher	Ônibus Lilás	Casa de Passagem	Casa Abrigo
Coordenadora Geral do Serviço	1		1	1
Assistente de Gestão	1	1		
Técnica – Serviço Social	2	1	2	1
Técnica – Psicologia	2	1	1	1
Técnica – Direito	1			
Orientadora Socioeducativa	2		9	9
Auxiliar Administrativo	1			
Auxiliar de Serviços Gerais	1			
Atendente Inicial	1			
Motorista		2		
Cozinheira			1	1
Auxiliar de cozinha			3	
Total	**12**	**5**	**17**	**13**

Fonte: Auditoria, com base no Manual de Atendimento da Rede de Direitos Humanos – Casas da Mulher, p. 34/38 e Manual de Atendimento da Rede de Direitos Humanos – Casas de Acolhimento, p. 33/37

Quadro 7 - Composição das equipes – servidoras lotadas na rede especializada SMDHC – outubro/2022

Equipamento	Cargo	Formação	Quant.
CCM Parelheiros	Gestor de Equipamento Público I	Assistente Social	1
CCM Itaquera	Assessor II	Psicóloga	1
	Gestor de Equipamento Público I	Assistente Social	1
CCM Perus	Analista de Saúde	Psicóloga	1
	Gestor de Equipamento Público I	Direito	1
	Assessor II	Ciências Econômicas	1
CCM Capela do Socorro	Assistente Adm. de Gestão	Ensino Médio	1
	Assistente de Suporte Operacional	Ensino Médio	1
	Gestor de Equipamento Público I	Administração	1
	Assessor II	Psicóloga	1
CCM Santo Amaro	Gestor de Equipamento Público I	Psicóloga	1
	Assessor II	Jornalismo	1
CRM Eliane de Grammont	Gestor de Equipamento Público I	Assistente Social	1
	Assessor II	Psicóloga	1
	Assistente Adm. de Gestão	Ensino Médio	1
CRM Brasilândia	Assistente De Suporte Operacional	Ensino Médio	1
	Assessor II	Assistente Social	1
CRM 25 de março	Analista Assist. Des Soc.	Assistente Social	1

Equipamento	Cargo	Formação	Quant.
	Analista Assist. Des Soc.	Assistente Social	1
	Assistente de Suporte Operacional	Ensino Médio	1
CRM Maria de Lourdes Rodrigues	Assessor II	Assistente Social	1
	Assessor II	Direito	1
Casa Abrigo Helenira Rezende de Souza	Gestor de Equipamento Público I	Pedagoga	1
	Assessor II	Pedagoga	1
Posto Avançado Metrô Santa Cecília	Assessor II	Assistente Social	1
Posto Avançado Metrô Luz	Analista Assist. Des Soc	Assistente Social	1
Posto Avançado Sacomã	Assessor II	Assistente Social	1
Total			**27**

Fonte: informações encaminhadas pela SMDHC.
Obs. 1: os equipamentos Casa da Mulher Brasileira e a Casa de Passagem (Centro de Acolhida Provisório Rosângela Rigo) não constam do quadro visto que o atendimento às usuárias é realizado por meio de parceria entre a SMDHC e Organizações da Sociedade Civil (OSC).
Obs. 2: equipamentos da rede especializada voltada ao atendimento à mulher em situação de violência sob a gestão da SMDHC.

Da análise dos quadros 6 e 7, verifica-se que a composição atual das equipes dos CCMs e dos CRMs está em desacordo com a Norma Técnica de Uniformização. Além disso, o quadro de profissionais desses equipamentos também não atende ao Anexo I da Portaria SMDHC nº 15/21.

4.1.2 AUSÊNCIA DE MULTIDISCIPLINARIDADE NAS EQUIPES QUE ATUAM NOS CCMS, CRMS E CASA ABRIGO

Os normativos que regulam os equipamentos especializados voltados ao atendimento à mulher em situação de violência estabelecem, unanimemente, abordagem multidisciplinar visando ao atendimento integral previsto no artigo 35 da Lei nº 11.340/06. A conduta interdisciplinar também está preconizada entre as diretrizes da Política Municipal de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência, regida pela Lei nº 15.203/10 e regulamentado por outros documentos editados pela Administração, como a Portaria 15/2021-SMDHC.

Com exceção da Casa de Passagem, equipamento gerido por OSC parceira, todos **os equipamentos especializados da SMDHC não atendem à tipificação quanto ao quadro de funcionários e quanto à multidisciplinaridade necessária**, prevista na Portaria antes mencionada.

Os CCMs Parelheiros, Capela do Socorro e Itaquera e os CRMs Brasilândia, Eliane de Grammont e o 25 de março não possuem equipe técnica multidisciplinar. O CRM Eliane de Grammont conta apenas com uma assistente social e o CRM 25 de março conta com 2 assistentes sociais (técnicas ocupantes do cargo de Analista de Assistência e Desenvolvimento Social – Serviço Social). Em relação à Casa Abrigo, o serviço não oferece apoio psicológico, jurídico e social às usuárias do serviço, considerando a indisponibilidade de recursos humanos técnico especializados. As duas profissionais lotadas no equipamento são a gestora e uma assessora, em função administrativa. Ambas são pedagogas e ocupam cargos em comissão e apesar de procurarem atender às demandas das abrigadas, sua função normativamente prevista é diversa.

A precarização da estrutura de funcionamento dos equipamentos da rede especializada da SMDHC, refletida na insuficiência de funcionários para atendimentos nos CCMs, CRMs e Casa Abrigo, impossibilita o atendimento integral à mulher, dificultando a saída do ciclo de violência e a retomada ou reconstrução de sua história de vida.

4.1.3 IRREGULARIDADE QUANTO AO DESEMPENHO DE ATIVIDADES TÉCNICAS-OPERACIONAIS POR OCUPANTES DE CARGO EM COMISSÃO EM EQUIPAMENTOS DA SMDHC

Nas visitas realizadas aos equipamentos da SMDHC verificou-se que, além das unidades não possuírem a equipe completa para realizar atendimento de qualidade, a maioria dos profissionais que desempenham atividades técnicas são ocupantes de cargo em comissão. As informações prestadas por SMDHC dão conta que do total de 27 funcionários distribuídos entre os equipamentos, 18 (66,7%) ocupam cargo em comissão de livre nomeação e exoneração, sendo 11 (40,7%) Assessores II e 7 (25,9%) Gestores de Equipamento Público I.

Verifica-se, ainda, que 9 (33,3%) são servidores de carreira sendo: 3 (11,1%) Analistas de Assistência e Desenvolvimento Social – Serviço Social, 3 (11,1%) Assistentes de Suporte Operacional, 2 (7,4%) Assistentes Administrativos de Gestão e 1 (3,7%) Analista de Saúde.

Em entrevista com gestoras de equipamento e com assessoras foi constatado que elas

realizam atividades técnicas-operacionais, tais como: recepção, acolhimento inicial, escuta, atendimento social, solicitação e acompanhamento das condicionalidades do auxílio-aluguel, articulação e encaminhamento para serviços da rede de enfrentamento da violência contra a mulher, inclusive em casos de abrigamento, em desacordo com a legislação aplicável e comprometendo a qualidade dos serviços ofertados.

4.1.4 FRAGILIDADE DOS SERVIÇOS PRESTADOS PELA CASA DE PASSAGEM, ESPECIALMENTE QUANTO À ALIMENTAÇÃO, ÀS ATIVIDADES COLETIVAS E À ATENÇÃO À CRIANÇA

Por meio de pesquisa aplicada às mulheres abrigadas na Casa de Passagem (equipamento gerido por entidade Parceira), foi questionado, entre outros, a satisfação da usuária em relação à limpeza do abrigo, à alimentação, aos encaminhamentos oferecidos, às atividades em grupo (oficinas ou rodas de conversa) e aos atendimentos com a psicóloga e com a assistente social.

Assim, observou-se que o maior grau de satisfação se refere ao atendimento com assistente social e a menor avaliação é sobre a alimentação. Em complemento, os registros em campo aberto assinalaram a insatisfação quanto à alimentação no que diz respeito à disponibilidade de comida no período entre o jantar (após às 19h) e o café da manhã (antes das 6h), notadamente no que toca às crianças que sentem fome antes de dormir, e sobre a impossibilidade de repetir o prato, em especial, as frutas das crianças.

Outro ponto levantado pelas usuárias trata das atividades disponibilizadas. Há referências ao fato de não ser habitual a realização de oficinas e à falta de atividades que as ajudem a espairecer, como rodas de conversa e outras atividades para expressão e ocupação mental, uma vez que ficam com considerável tempo ocioso.

Foi constatado que, apesar do registro documental entregue pela SMDHC, de que teriam ocorrido oficinas em 25 dos 30 dias de setembro, as usuárias informaram que não foram realizadas atividades em todos esses dias. Tal fato demonstra que a Pasta deve buscar aprimorar a fiscalização sobre as OSCs parceiras, para que o plano de trabalho seja cumprido e as usuárias

não fiquem ociosas, sem atividades. Igualmente, as munícipes registraram que não há brinquedos ou atividades para as crianças, descumprindo o estabelecido no Manual de Atendimento das Casas de Acolhimento[7], que prevê que deve haver espaço para recreação infantil.

4.1.5 O ÔNIBUS LILÁS NÃO ATINGE SUA FINALIDADE DE PROMOVER O ACESSO A DIREITOS E SERVIÇOS PARA AS MULHERES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA

O Ônibus Lilás é uma unidade móvel de atendimento, que funciona como uma casa da mulher itinerante, para promover o acesso a direitos e serviços para as mulheres vítimas de violência.

Apesar do fluxo de procedimentos elaborados pela SMDHC e apresentados no Manual, o que se verificou é que a unidade móvel não atende a sua finalidade precípua.

Por conta de indícios dele não estar em pleno funcionamento, foi solicitado relatório de atividades do Ônibus Lilás e do número de atendimentos por ele realizados ao longo dos anos.

O relatório apresentado por SMDHC traz fotos e cronograma de atividades realizadas a partir de 2018. Nesse ano, foram realizadas atividades de julho a outubro. Em 2019, o engajamento foi maior, com diversos tipos de atividades, buscando a divulgação dos serviços e o acolhimento à mulher, de janeiro a outubro. Já em 2020, houve uma ação no carnaval e, com o início da pandemia do Covid-19, os serviços foram paralisados. As atividades foram retomadas em agosto de 2021, quando foram realizadas atividades em 03 locais, em alusão ao agosto lilás. Em outubro, o Ônibus Lilás realizou atividades por 04 dias em 02 estações de metrô, em parceria com a ViaMobilidade. Entre novembro de 2021 e setembro de 2022, a unidade móvel estava paralisada em manutenção, apesar de haver registro de uma ação no CEU Uirapuru em março de 2022.

Nesse sentido, ficou demonstrado que, após a fase mais crítica da pandemia, a unidade

[7] Manual de Atendimento das Casas de Acolhimento, p. 39.

móvel realizou ações pontuais, porém a maior parte do tempo o serviço foi suspenso para manutenção do veículo.

Quanto ao número de atendimentos realizados, a documentação apresentada não aponta atendimentos para a unidade móvel nos anos de 2018 e 2019, o que demonstra que não houve controle ou monitoramento do resultado das ações. Já no ano de 2020, constam 4 atendimentos em fevereiro e 105 em maio, quando as atividades estavam paralisadas pela pandemia. Não foram apresentados resultados para 2021 e, em 2022, constam apenas 11 atendimentos no mês de março, demonstrando a falta de monitoramento contínuo.

Em relação à equipe para compor o quadro dessa Unidade Móvel, foi constatado que, diferente do previsto no Manual, ela não possui equipe multiprofissional própria. Quando em atividade, a equipe é formada por profissionais de diversos outros equipamentos, exceto quanto à motorista, que é/está contratada, mesmo quando o equipamento está parado.

4.1.6 AUSÊNCIA DE ORIENTAÇÃO FORMAL PARA O ATENDIMENTO À MULHER QUE BUSCA ACOLHIMENTO EM HORA PRÓXIMA AO FECHAMENTO DAS UNIDADES

As Casas da Mulher e os Centro de Defesa e de Convivência da Mulher têm horário de funcionamento das 08h às 17h. Quando uma usuária em situação de risco busca o serviço, providências são tomadas para seu alojamento em casa de acolhimento de curta (Casa de Passagem) ou de longa duração (Casa Abrigo ou Centro de Acolhida para Mulheres em Situação de Violência).

Não existe regramento normativo para os casos em que a mulher precisa de abrigamento próximo ou após a hora de encerramento do horário de atendimento dos equipamentos, prevendo situações em que não se consegue vaga até o horário de fechamento da Casa da Mulher ou CDCM, o que atualmente depende da prestatividade ou disponibilidade das atendentes. Essa situação ocorre nos equipamentos das duas Secretarias afetas.

Os equipamentos seguem fluxos parecidos para abrigamento das mulheres fora do

horário de atendimento, mas não idênticos. Alguns trabalham em regime de plantão até a liberação de vaga para abrigamento, outros as encaminham para hotéis (ou motéis!) e providenciam alimentação; há ainda os que não possuem verba para fornecer alimentação.

A falta de uniformização dos procedimentos compromete a entrega do serviço à usuária, impossibilita a equidade do modo como ele é prestado e dificulta seu acesso.

4.1.7 A ATUAÇÃO DOS CONSELHOS GESTORES DOS CENTROS DE CIDADANIA DA MULHER (CCMS), CONSELHO GESTOR DA CASA DA MULHER BRASILEIRA E O CONSELHO MUNICIPAL DE POLÍTICAS PARA MULHERES (CMPM) NÃO É EFETIVA

De acordo com a documentação apresentada pela SMDHC, as Atas de Reuniões dos **Conselhos Gestores dos CCMs** Capela do Socorro, Itaquera, Perus e Parelheiros referem-se aos anos de 2006 e 2007. Assim, ou as últimas reuniões ocorreram há 15 anos ou não há registro de informação sobre as reuniões mais recentes, o que sinaliza que ou não há controle da realização das reuniões, ou elas não estão sendo realizadas na periodicidade prevista no Decreto nº 56.702/15.

Já as Atas do **Conselho Municipal de Política para Mulheres** informam que reuniões não foram realizada por falta de quórum, o que demonstra que não há engajamento dos membros do Conselho no que tange às reuniões.

Em relação ao **Colegiado da Casa da Mulher Brasileira**, foram apresentadas Atas de Reuniões realizadas em 2020 e 2021, mas não a de 2022. Dessa forma, não é possível verificar se essas instâncias de participação social permanecem atuantes.

A desarticulação dos Conselhos Gestores dos Centros de Cidadania da Mulher, do Conselho Municipal de Política para Mulheres e do Colegiado da Casa da Mulher Brasileira impacta negativamente na qualidade da discussão de pautas voltadas às mulheres, na articulação da rede de enfrentamento à violência contra mulher na Cidade de São Paulo e na garantia da participação social, para a fiscalização, implementação de serviços e melhoria da qualidade dos serviços ora tratados.

4.2 ACHADOS RELACIONADOS AO ACESSO AOS SERVIÇOS ESPECIALIZADOS

4.2.1 INEFICÁCIA DOS MEIOS ELEITOS PELAS SECRETARIAS PARA DIVULGAÇÃO DOS SERVIÇOS OFERECIDOS À POPULAÇÃO

A divulgação permanente dos endereços e dos telefones de órgãos e entidades de atendimento à mulher em situação de violência está prevista na Lei nº 15.203/10, que estabelece diretrizes para a Política Municipal de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência**.** No mesmo sentido, dispõe a Lei nº 16.823/18, que Institui o Projeto de Prevenção da Violência Doméstica com a Estratégia de Saúde da Família e a Lei nº 17.699/21, que determina a inclusão de serviços de proteção à mulher vítima de violência nos sites da PMSP e da Câmara Municipal de São Paulo.

Em consulta[8] aos sites da PMSP e de Secretarias como Saúde, Transporte, Habitação, Educação e Turismo, não foi localizado o ícone ou referência aos serviços voltados ao atendimento à mulher vítima de violência. Nem mesmo SMADS e SMDHC atendem integralmente a esses dispositivos legais. Os ícones disponíveis nos sites dessas Secretarias listam os equipamentos que estão sob sua gestão, mas não apresentam a relação de serviços oferecidos, por Distrito, como determina o art. 2º da Lei nº 17.699/21.

Conforme **gráficos 7, 8 e 9** do subitem 4.2.1 do relatório de Auditoria, a pesquisa realizada por meio do formulário Google Forms (considerando exclusivamente os respondentes que não trabalham ou realizam estudos voltados ao tema) registrou que somente 47,5% tiveram conhecimento de propaganda ou de ação da Prefeitura para a divulgação dos serviços especializados e 85,4% conhecem ou já ouviram falar de estabelecimentos públicos voltados ao atendimento à mulher vítima de violência doméstica. Na sequência, a fim de complementar a questão anterior, foram elencados serviços voltados ao atendimento à mulher e, por meio de caixas de seleção que permitiram escolhas concomitantes, os respondentes poderiam marcar se conheciam um ou mais dos equipamentos listados. O resultado demonstrou que 333 pessoas marcaram exclusivamente os itens "Não conheço e nunca ouvi falar" e/ou "Sei que existem,

[8] Consulta realizada em 01.11.22.

mas não conheço", ou seja, 41,8% da amostra de 796 pessoas[9] que responderam ao questionário.

Grafico 7 - Resposta à questão: Você já teve conhecimento de algum tipo de propaganda ou ação da Prefeitura de São Paulo para divulgação dos serviços voltados ao atendimento à mulher vítima de violência?

Fonte: Auditoria, com base no resultado da pesquisa realizada por meio do Google Forms.
Obs.: responderam ao questionamento 914 pessoas, contudo, não foram consideradas, no cálculo do gráfico acima, as pessoas que trabalham ou estudam com a temática. Das 118 pessoas que trabalham ou estudam com temas voltados à violência da mulher, 76,27%, isto é, 90 de 118, responderam sim ao questionamento. As demais 28 pessoas (23,73%), responderam não ao questionamento.

Grafico – 8 Resposta à questão: "Você já ouviu falar de estabelecimentos públicos voltados ao atendimento à mulher vítima de violência doméstica?

Fonte: Auditoria, com base no resultado da pesquisa realizada por meio do Google Forms.
Obs.: responderam ao questionamento: 796 pessoas.

Gráfico 9 - Resposta à questão: Você já ouviu falar ou conhece algum dos locais ou serviços públicos relacionados abaixo?

Fonte: Auditoria, com base no resultado da pesquisa realizada por meio do Google Forms.

Obs. 1: em "outros", registraram-se Delegacia ou Delegacia da Mulher, Patrulha Maria da Penha, 180, Disque-Denúncia, Justiceriraas.org.br, Casa Sofia, Casa Beth Lobo – Diadema, CRM Vem Maria e "Não lembra o nome".
Obs. 2: responderam ao questionamento: 796 pessoas.

As discrepâncias das questões ilustradas nos Gráficos 7 e 8, podem expressar que a primeira, por ser mais abrangente, pode ter sido respondida remetendo-se a serviços oferecidos por ONGs ou, até mesmo, às Delegacias de Atendimento à Mulher. Já a questão que nomeou os tipos de equipamento aponta para um retrato mais fiel da realidade quanto aos serviços públicos municipais. E esse cenário revela a necessidade e a importância quanto à "*divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão*", preconizado, na LOAS[10], como um dos princípios da assistência social.

[9] Foram 1.023 pessoas que responderam ao questionário; 109 não residentes da cidade, que não tiveram acesso ao questionário completo e 118 pessoas que trabalham ou estudam em equipamento voltados à temática e não responderam a essa questão, restando 796 respondentes.

[10] LF nº 8.742/93: art. 4º A assistência social rege-se pelos seguintes princípios: [...] V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

Sobre a utilização das redes sociais, um dos meios eleitos pela SMDHC para divulgação dos serviços alcança nicho específico da população que tem acesso à internet, e nesse sentido, essa divulgação não atende toda população. De qualquer forma, nos perfis nas redes sociais não foram localizadas informações sobre os serviços oferecidos, a forma de acesso ou endereço.

A eficácia do meio de divulgação eleito está relacionada à consecução do objetivo planejado. Observa-se que não há democratização do acesso ao serviço, uma vez que esse depende do conhecimento de sua existência pela população.

4.2.2 INEXISTÊNCIA DE CANAL CONTÍNUO E EFICIENTE DE DIÁLOGO ENTRE AS SECRETARIAS E AS ENTIDADES REPRESENTATIVAS DA REDE DE ENFRENTAMENTO

Por meio de entrevistas realizadas e da análise da documentação apresentada, verificou-se que tanto a SMADS quanto a SMDHC não mantêm um canal institucionalizado, contínuo e eficiente de interlocução com as entidades representativas da Rede de Enfrentamento à violência contra as mulheres, tal como o NUDEM - Núcleo de Promoção e Defesa dos Direitos da Mulher da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, para possibilitar a discussão de questões visando ao aprimoramento dos serviços prestados pela rede especializada. Dentre as atribuições da Coordenação de Políticas para as Mulheres (CPM) estão previstos, especificamente, o apoio e o acompanhamento das redes de enfrentamento à violência, nos termos do Decreto nº 58.123/18, inciso IV. Os encaminhamentos de ações conjuntas foram pontuais e insuficientes para atender aos problemas já identificados.

Em decorrência da dinâmica das questões sociais, que exigem respostas rápidas dos serviços prestados nos equipamentos da rede especializada, o atendimento às demandas de melhoria desses serviços, assim como identificação de pontos de risco, deve ocorrer constantemente. Nesse sentido, é imprescindível a criação de um canal eficiente e permanente, de interlocução, como prevê o já citado Decreto nº 58.123/18, entre as Secretarias (SMDHC e SMADS) e as entidades representativas da rede de enfrentamento à violência contra as mulheres na cidade de São Paulo.

4.2.3 AUSÊNCIA DE EQUIPAMENTOS EM REGIÕES PRIORITÁRIAS

A Coordenação do Observatório da Vigilância Socioassistencial da SMADS elaborou metodologia[11] de ranking das áreas em que as mulheres estão mais vulneráveis e expostas a riscos.

A partir dos indicadores, índices foram produzidos, com o objetivo de priorizar serviços nas áreas mais críticas e planejar as formas de atuação da Secretaria com mais eficiência.

Como resultado, chegou-se aos 10 Distritos mais críticos, onde se deveria priorizar serviços e planejar as formas de atuação da Secretaria com mais eficiência para as mulheres. Desses 10 Distritos prioritários pelo ranking da SMADS, não há oferta de serviços voltados ao atendimento à violência contra a mulher em 3 deles: Tremembé, Capão Redondo e São Miguel (Jardim Helena).

Outrossim, verificou-se que o Município tem equipamentos especializados no atendimento à mulher em situação de violência em 20 das 32 Subprefeituras e que em 3 delas, que possuem os maiores índices[12] de feminicídio e violência contra a mulheres - Mooca, Penha e São Miguel - não há equipamentos especializados – **Quadros 10 e 11** – subitem 4.2.3 do Relatório Conclusivo.

Quadro 10 - Posição dos equipamentos especializados no ranking de prioridades desenvolvido pela SMADS

Posição no ranking	Região	Subprefeitura	Quantidade de CDCMs	Quantidade de Casas da Mulher
1	Jardim Ângela	M' Boi Mirim	1	1
2	Brasilândia	Brasilândia		1
3	Grajaú	Capela do Socorro		1
5	Itaim Paulista	Itaim Paulista	1	
6	Jardim São Luiz	M' Boi Mirim	*	*
8	Parelheiros	Parelheiros		1

[11] Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia_social/observatorio_social/arquivos/Ranking-TODOS.pdf. Acesso em: 23.10.22.

[12] Adotou como fonte Fonte: Mapa da Desigualdade, p. 29. Disponível em: https://www.nossasaopaulo.org.br/wp-content/uploads/2021/10/Mapa-Da-Desigualdade-2021_Tabelas.pdf. Acesso em: 30.11.22

Posição no ranking	Região	Subprefeitura	Quantidade de CDCMs	Quantidade de Casas da Mulher
10	Lajeado	Guaianases	1	
11	Itaquera	Itaquera	1	1
13	Cidade Ademar	Cidade Ademar	1	
14	Cidade Tiradentes	Cidade Tiradentes	1	
24	Perus	Perus		1
25	Sé	Sé	1	1
30	Guaianases	Guaianases	1	
32	Campo Limpo	Campo Limpo	1	
34	Vila Maria	Vila Maria	1	
35	São Mateus	São Mateus	1	
61	Vila Prudente	Vila Prudente	1	
63	Ipiranga	Ipiranga	1	
77	Casa Verde	Casa Verde	1	
80	Santo Amaro	Santo Amaro		1
83	Vila Mariana	Vila Mariana		1
88	Butantã	Butantã	1	

Fonte: elaborado pela Auditoria.
Posição no ranking de acordo com estudo elaborado pela Coordenação do Observatório da Vigilância Socioassistencial da SMADS (https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia_social/observatorio_social/arquivos/Ranking-TODOS.pdf).
Obs.: Equipamentos CRM 25 de março e CDCM Liberdade estão nos distritos da Sé e da Liberdade (25ª posição e 76ª posição no ranking, respectivamente). Ficam na Sé também os Postos Avançados do Metrô e a Casa da Mulher Brasileira no distrito do Cambuci (79ª posição na prioridade).
(*) Os equipamentos da Subprefeitura de M'Boi Mirim estão registrados, nessa tabela, no distrito Jardim Ângela.

Quadro 11 - Dez primeiras subprefeituras listadas em ordem de violência contra a mulher e feminicídio

Subprefeitura com os maiores coeficientes de violência contra mulher	Quantidade de equipamentos especializados
Sé	2
Parelheiros	1
Itaquera	2
V. Maria/V. Guilherme	1
Mooca	**0**
Guaianases	2
Penha	**0**
São Miguel	**0**
Santo Amaro	1
Freguesia do Ó/Brasilândia	1
Total	**10**

Subprefeituras com os maiores coeficientes de feminicídio	Quantidade de equipamentos especializados
Guaianases	2
Parelheiros	1
Mooca	**0**
Itaim Paulista	1
Freguesia do Ó/Brasilândia	1
São Mateus	1
São Miguel	**0**
Butantã	1
Capela do Socorro	1
V. Maria/V. Guilherme	1
Total	**9**

Fonte: Mapa da Desigualdade, p. 29. Disponível em: https://www.nossasaopaulo.org.br/wp-content/uploads/2021/10/Mapa-Da-Desigualdade-2021_Tabelas.pdf. Acesso em: 30.11.22
Os índices registrados no Mapa da Desigualdade utilizaram considerou os registros por local de ocorrência do crime. Fontes de dados usadas no Mapa da Desigualdade foram: Secretaria de Segurança Pública de São Paulo (SSP/SP) e o Sistema Estadual de Análise de Dados de São Paulo (SEADE).

A falta de equipamentos especializados em 3 Subprefeituras com alto índice de feminicídio e violência contra mulher dificulta o acesso das mulheres da região, deixando-as desassistidas, sem encontrar a ajuda necessária para sair da situação de violência.

Em teoria, o Ônibus Lilás deveria realizar o atendimento e a divulgação dos serviços em regiões que não possuem equipamento, mas como já demonstrado em item pretérito, a unidade móvel não está atendendo sua finalidade, já que esteve parado na maioria dos meses, desde 2018.

4.2.4 FALTA DE UNIFORMIDADE NA OFERTA DE SERVIÇOS ENTRE OS EQUIPAMENTOS DA REDE ESPECIALIZADA

Os equipamentos da rede especializada de enfrentamento à violência contra a mulher sob gestão da SMDHC são: 5 Centros de Cidadania da Mulher (CCM), 4 Centros de Referência da Mulher (CRM), a Casa da Mulher Brasileira, a Casa de Passagem e o equipamento sigiloso Casa Abrigo. A SMADS é responsável por 15 Centros de Defesa e Cidadania da Mulher (CDCM) e 6 Centros de Acolhida Especiais para Mulheres em Situação de Violência (CAMSV).

Realizadas visitas aos equipamentos Centros de Cidadania da Mulher (CCM) Itaquera, Parelheiros e Capela do Socorro, CRMs Eliane de Grammont, Brasilândia e 25 de março e nos Centros de Defesa e Cidadania da Mulher (CDCM) localizados nos bairros Butantã, Lajeado e Itaim Paulista restaram verificados os serviços oferecidos em cada equipamento, conforme descrito no **Quadro 12** do subitem 4.2.4.

Quadro 12 - Serviços oferecidos nos CCMs, CRMs e CDCMs visitados pela Auditoria

Ofertas de acordo com a tipificação	**SMDHC**		**SMADS**
Equipamentos:	**CCM**	**CRM**	**CDCM**
Serviço:			
Recepção, triagem e acolhida	Sim	Sim	Sim
Atendimento social	Variável	Variável	Sim
Atendimento psicossocial	Variável	Variável	Sim
Atendimento com a Defensoria	Sim	Sim	Variável
Orientação e apoio jurídico com advogado	--	--	Sim

Ofertas de acordo com a tipificação	SMDHC		SMADS
Solicitação e acompanhamento das condicionalidades do auxílio-aluguel	Variável	Sim	Sim
Rodas de conversa	Sim	Variável	Sim
Articulação e encaminhamento para serviços da rede de enfrentamento	Sim	Sim	Sim
Articulação e encaminhamento para serviços da rede da PMSP	Sim	Sim	Sim
Articulação e encaminhamento em caso de abrigamento.	Sim	Sim	Sim
Oficinas terapêuticas	Variável	Variável	Sim
Oficinas voltadas à autonomia financeira.	Sim	Não	Sim

Fonte: elaborado pela Auditoria.
Obs.: a oferta de serviço não é uniforme em todos os equipamentos. Quanto ao oferecimento do atendimento da Defensoria pelo CDCM Lajeado: a unidade auxilia a mulher em todo processo, desde o primeiro contato com o órgão (agendamento, envio de documentos, etc.).

Da análise do referido quadro e a partir de entrevistas com as gestoras dos equipamentos, contatou-se que a oferta dos serviços se assemelha, mas nem todos eles estão disponíveis de maneira uniforme, notadamente em razão da limitação de recursos humanos nos equipamentos de SMDHC. Tome-se como exemplo a orientação jurídica às usuárias que é feito por convênio com a Defensoria Pública do Estado (DPE), mas com diferenças na forma de acesso a esse serviço nos diversos CCMs e CRMs. Em alguns a usuária tem a possibilidade de agendar horário e realizar atendimento virtual com a Defensoria Pública, no próprio equipamento, além de ter apoio em relação à documentação necessária para suas demandas. Em outros equipamentos as usuárias são orientadas a comparecer presencialmente na Defensoria Pública, ou a agendar atendimento virtual no site da DPE. Já no CRM Eliane de Grammont, a usuária tem a possibilidade de atendimento direto com a Defensora Pública, que está presente no equipamento duas vezes por semana, por duas horas. E, ainda, há equipamento que encaminha as mulheres a procurar o atendimento oferecido pela Casa da Mulher Brasileira, localizada no bairro do Cambuci. Igualmente, não há padronização no preenchimento de fichas e formulários, nos fluxos de atendimento de escuta, nos pedidos de auxílio aluguel (quanto à identificação da demanda), nos encaminhamentos a equipamentos de referência no Munícipio.

Em relação aos equipamentos destinados ao acolhimento de mulheres em situação de violência, os serviços ofertados na Casa de Passagem, na Casa Abrigo e nos Centros de Acolhida para Mulheres em Situação de Violência (CAMSV) são praticamente os mesmos, não obstante sejam prestados por Secretarias diferentes. No entanto, o que os difere é a qualidade dos serviços prestados notadamente na Casa Abrigo, sob a gestão direta da SMDHC, que está significativamente prejudicada, visto que o serviço não oferece atendimento social e apoio

psicológico às suas usuárias. Ademais, não há possiblidade de oferecimento de oficinas, uma vez que não há orientadora socioeducativa.

As orientações formais e a padronização de procedimentos comuns aos serviços deveriam ser iguais, alinhados e concatenados em todos os equipamentos no Município, levando em consideração que "*ambas as pastas possuem como princípio a execução da garantia de direito a partir da política para ao atendimento à população*", como a própria SMADS pontuou[13].

4.2.5 INEXISTÊNCIA DE PLANO DE AÇÃO ARTICULADO ENTRE OS ENTES PARA INTEGRAÇÃO DO SERVIÇO À REDE LOCAL E NECESSIDADE DE AÇÕES EDUCATIVAS COM PROFISSIONAIS DE UNIDADES DEMANDANTES

Os serviços para atendimento à mulher vítima de violência são demandados por diversas entidades, como a Secretaria de Segurança Pública, por meio da Delegacia de Defesa da Mulher, a Secretaria de Saúde, as unidades da Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social, o Ministério Público do Estado de São Paulo, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Secretaria da Habitação, dentre outras.

Assim, a articulação entre os diversos atores da rede especializada de enfrentamento à violência contra as mulheres (entidades governamentais e não governamentais), é importante para a divulgação dos serviços e para que todos tenham conhecimento dos equipamentos, suas finalidades dentro de suas especificidades, e que esteja estabelecido um fluxo de atendimento, com o objetivo de garantir acesso e oferecer a todas as cidadãs um tratamento adequado e isonômico.

Contudo, ainda na fase de estruturação do presente trabalho, durante a realização do Painel de Referência, entrevistas realizadas com representantes da Rede de Enfrentamento, do NUDEM e com gestores dos equipamentos revelaram que há unidades demandantes, tanto da rede municipal, como de outros entes que atendem mulheres em situação de violência, que

[13] Informação SMADS/GSUAS/CPE Nº 068859115, fl. 1/2

desconhecem os serviços prestados pelas Secretarias envolvidas. Há relatos de Delegacias de Defesa das Mulheres e UBS's que desconheciam o serviço oferecido pelo Centro de Referência da Mulher e/ou não tiveram sensibilidade para identificar a situação e dar o encaminhamento adequado.

Dessa forma, mostra-se necessário o estabelecimento de plano de ação formalmente constituído para articulação entre os entes para a divulgação e integração do serviço à rede local, a fim de que não seja comprometido o atendimento.

Nesse sentido, é imprescindível que os serviços de apoio, e não somente os especializados, recebam orientação técnica, formal e estruturada advinda das Secretarias para que tenham informações suficientes de identificação de indício de violação à integridade da mulher.

4.2.6 NECESSIDADE DE AJUSTES NA INTERLOCUÇÃO ENTRE AS SECRETARIAS NA SOLICITAÇÃO DO AUXÍLIO-ALUGUEL

O auxílio-aluguel é um benefício criado recentemente, foi previsto na Lei nº 17.320/20 e é destinado às mulheres vítimas de violência doméstica, em extrema situação de vulnerabilidade. É um benefício temporário, concedido pelo prazo de 12 (doze) meses, prorrogável apenas uma vez por igual período, mediante justificativa técnica. Referida Lei foi regulamentada pelo Decreto nº 60.111/21, estabelecendo que o órgão responsável pela concessão das solicitações é SMDHC, por meio da Coordenação de Políticas para Mulheres. A Portaria SMDHC nº 28/21, que regulamentou o auxílio, dispõe sobre o valor do benefício – atualmente R$ 400,00 (quatrocentos reais), seus requisitos e os procedimentos para a sua concessão e manutenção.

Contudo, a operacionalização do auxílio-aluguel requer ajustes entre a SMDHC e a SMADS, visto que as solicitações da rede especializada de SMADS são feitas por meio do Centro de Referência Especializado em Assistência Social – CREAS do território do equipamento, de maneira diferente do procedimento realizado quando a solicitação advém de equipamento da rede da SMDHC. Ademais, as avaliações e o acompanhamento também são

diversos, além da constatação de atrasos no pagamento do benefício.

A esse respeito, SMADS informou que elaborou documento conjunto com SMDHC, dispondo sobre o fluxo de solicitação de inclusão no benefício, contudo tal documentação não foi apresentada.

4.3 ACHADOS RELACIONADOS À GESTÃO DOS EQUIPAMENTOS ESPECIALIZADOS

4.3.1 A FALTA DE ESTRUTURA DA SMDHC, TANTO NORMATIVA QUANTO DE PESSOAL, REPRESENTA RISCO NA ABSORÇÃO DE NOVOS EQUIPAMENTOS, PREVISTA NO PLANO DE METAS 2021-2024

O Plano de Metas 2021-2024 prevê, em sua Meta 18, a necessidade de "*ampliar em 50% o número de atendimentos realizados nos equipamentos exclusivos para mulheres*". Entre as iniciativas listadas para atingir o objetivo, o Plano traz:

> *d) Transferir dois Centros de Acolhimento da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC) para a Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Assistência Social (SMADS), com vistas a organizar os atendimentos na rede;*
> *e) Transferir 15 Centros de Defesa e de Convivência da Mulher da Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Assistência Social (SMADS) para Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC), com vistas a organizar os atendimentos na rede.*

Ocorre que, como demonstrado em itens anteriores, SMDHC não possui estrutura de recursos humanos suficiente para abarcar outros 15 equipamentos, além de não possuir arcabouço normativo para reger tais atividades, prejudicando assim a fiscalização e o controle necessários sobre tais serviços.

A transferência dos 15 CDCMs para SMDHC deve ser precedida de (re)estruturação da Coordenação de Política para as Mulheres, a fim de melhorar qualitativa e quantitativamente o atendimento às mulheres, para alcançar o objetivo final do Plano de Metas, que é aumentar o percentual de atendimento.

4.3.2 DEFICIÊNCIA NA MENSURAÇÃO DE DEMANDA REPRIMIDA E PERDA PRIMÁRIA, AUSÊNCIA DE METAS DE ATENDIMENTO E

FALTA DE AVALIAÇÃO DE RESULTADOS PARA A TOMADA DE DECISÃO GERENCIAL, NA SMDHC

As Secretarias, assim como as gestoras dos equipamentos, afirmaram que não há fila de espera para os serviços ofertados nos equipamentos especializados, nem para abrigamento, portanto não haveria demanda reprimida. Contudo, as análises demonstraram que SMDHC trabalha com 100% das vagas preenchidas, sem margem de gestão, o que é incongruente com o fato de não haver fila de espera.

Além disso, os índices de violência contra a mulher seguem crescendo, enquanto os números de vagas e unidades continuam os mesmos. Ou seja, há demanda reprimida, ainda que de difícil mensuração pelas Pastas.

No que se refere à perda primária (ou seja, a não utilização do potencial do equipamento frente à quantidade de pessoas que o procura), observou-se que, com exceção da Casa de Passagem e da Casa da Mulher Brasileira, ambas sob gestão da SMDHC, nenhum dos demais equipamentos visitados estavam sendo utilizados em sua plena capacidade.

Igualmente, observou-se que em alguns dos equipamentos, como as 9 Casas da Mulher (CCMs e CRMs/SMDHC), não é mantida média constante de atendimentos ao longo dos meses, por conta de intempéries das gestões dos serviços, bem como não existe meta de atendimentos.

Contatou-se, portanto, que tanto SMDHC quanto SMADS não possuem dados informativos para a tomada de suas decisões gerenciais e monitoramento dos programas, serviços e ações, conforme Portaria SMDHC nº 58/20, que estabelece que o monitoramento só é possível se houver meta que parametrize aonde se quer chegar.

Assim, para fins gerenciais, é importante que existam dados quantitativos, possibilitando a comparação histórica e entre unidades, levantamento de possíveis falhas e pontos de melhoria, observação de demanda reprimida ou perda primária, dentre tantos outros, sempre tendo como premissas as peculiaridades de cada equipamento.

4.3.3 INEXISTÊNCIA DE MENSURAÇÃO DO ALCANCE DAS AÇÕES VOLTADAS À PROMOÇÃO DA AUTONOMIA FINANCEIRA OU QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL

A dependência financeira em relação ao agressor é fator impeditivo para que mulheres rompam o ciclo de violência.

No intuito de garantir a autonomia das mulheres em situação de violência, alguns dos serviços da rede especializada ofertam oficinas de geração de renda às usuárias. Além disso, há o encaminhamento da usuária para participar de processos seletivos para vagas de emprego por meio do Programa Tem Saída, coordenado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Trabalho (SMDET). Apesar disso, tanto os equipamentos da SMDHC quanto da SMADS não possuem dados consolidados a respeito da efetividade de tais ações, não possuem informações sobre quantitativo de usuárias que teriam conseguido vaga de trabalho pelo Programa Tem Saída ou como resultado do conhecimento adquirido nas oficinas ofertadas.

Dessa maneira não há como comprovar a eficiência das medidas para o alcance da autonomia financeira das mulheres em situação de violência doméstica, em razão da ausência de dados estruturados acerca dos resultados obtidos nas ações e encaminhamentos.

4.3.4 FRAGILIDADES NO MONITORAMENTO DOS SERVIÇOS VOLTADOS AO ATENDIMENTO À MULHER

A avaliação e o monitoramento são ferramentas para a análise da implementação da política pública adotada, considerando os resultados e os impactos, para a tomada de decisões para atendimento das demandas sociais que são dinâmicas e para o aprimoramento da gestão.

A sistematização de dados e, consequentemente, a avaliação periódica dos resultados de medidas adotadas estão previstas na Lei Federal nº 11.340/06[14]. Nesse mesmo sentido, o Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio prevê a promoção da produção de dados e a

[14] LF nº 11.340/06, art. 8º, II, prevê: 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;

gestão de informações relativas à violência contra as mulheres e ao feminicídio.[15]

Nas visitas às unidades, SCE constatou que o monitoramento da execução dos serviços não é realizado de forma sistemática nas unidades da SMDHC, ao passo que situação diferente é encontrada na SMADS que, embora também tenha recebido apontamentos sobre o monitoramento e avaliação de serviços em outros trabalhos de auditoria realizados, possui de forma organizada instrumentos próprios para o monitoramento deles. Os dados são sistematizados e utilizados tanto pelos equipamentos quanto pela Secretaria na gestão.

Finalizando o trabalho realizado, tendo em conta a situação de fragilidades e irregularidades constatadas nos equipamentos municipais e aquelas relacionadas à política pública municipal, a Subsecretaria de Controle Externo elaborou propostas de determinações e recomendações às Pastas envolvidas:

9 PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTOS

9.1 **PROPOSTAS DE DETERMINAÇÕES**

9.1.1 DETERMINAR À SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA - SMDHC, QUE ADOTE, NO PRAZO DE 60 DIAS, AS SEGUINTES PROVIDÊNCIAS:

a) Apresentar **Plano de Ação** para adequar o quadro de profissionais dos equipamentos sob sua gestão (CCM, CRM e Casa Abrigo Helenira Rezende de Souza Nazareth, Casa de Passagem e Postos Avançados de Atendimento), por estarem em desacordo com a Portaria SMDHC nº 15/21 (**subitens 4.1.1, 4.1.2 e 4.1.3**);

b) Adequar os serviços prestados na Casa de Passagem – equipamento gerido por entidade parceira - para garantir às mulheres acolhidas, bem como às crianças, o direito integral à alimentação, assim como o direito a um espaço equipado de recreação, conforme determina o Manual de Atendimento da Rede de Recurso Humanos – Casas de Acolhimento, considerando o direito ao desenvolvimento pleno, previsto na LF nº 8.069/90, art. 3º (**subitem 4.1.4**);

c) Adequar e contratar equipe multiprofissional e, ainda, realizar planejamento e cronograma de ações do Ônibus Lilás, para que a unidade móvel atinja sua finalidade precípua,

[15] De acordo com o Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio (DF nº 10.906/21): Art. 2º São objetivos do Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio: III – promover a produção de dados e a gestão de informações relativas à violência contra as mulheres e ao feminicídio; [...]".

estabelecida pelo Manual de Atendimento – Centros de Referência e Cidadania da Mulher (Casas da Mulher) e Unidade Móvel de Atendimento (**subitem 4.1.5**);

9.2 **PROPOSTAS DE RECOMENDAÇÕES**

9.2.1 RECOMENDAR À SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA – SMDHC - QUE ADOTE OS SEGUINTES PROCEDIMENTOS:

a) Condicionar a transferência dos equipamentos de SMADS para sua gestão, apenas quando houver estruturas de pessoal e normativa suficientes, que possibilitem que a execução e o controle dos serviços sejam eficazes e eficientes, considerando os atuais riscos de sucateamento dos equipamentos pela falta de pessoal (**subitem 4.3.1**);

b) Adotar abordagem multidisciplinar no atendimento especializado à mulher em situação de violência nos serviços prestados pelas Casas da Mulher (CCMs e CRMs) e Casa Abrigo Helenira de Rezende de Souza Nazareth, visando à qualidade do atendimento às usuárias (**subitem 4.1.2**);

c) Estabelecer metas de atendimento para os equipamentos que estão sob sua gestão, com vistas a possibilitar a avaliação dos resultados e a criação de informações gerenciais (**subitem 4.3.2**);

d) Adotar instrumentais para avaliação e monitoramento dos serviços, como a Declaração Mensal de Execução dos Serviços Socioassistenciais - DEMES da SMADS, além de pesquisa de satisfação, para a obtenção de informações gerenciais importantes para o planejamento e para avaliação de ações realizadas (**subitem 4.3.4**);

e) Adotar indicadores de perda primária e demanda reprimida, de forma a permitir a análise gerencial dos resultados do serviço, com vistas a melhorar o dimensionamento dos serviços (**subitem 4.3.2**);

f) Aumentar a fiscalização da realização de atividades coletivas na Casa de Passagem, com apresentação de relatórios com fotos ou com lista de presença, atentando-se para a proteção da identidade e o sigilo, com vistas a comprovar se as atividades, de fato, estão sendo realizadas, como previsto no Manual de Atendimento da Rede de Recurso Humanos – Casas de Acolhimento (**subitem 4.1.4**);

g) Elaborar normativo, em conjunto com a SMADS, para orientação do atendimento à mulher vítima de violência que busca abrigamento em horário próximo ao fechamento dos equipamentos especializados (**subitem 4.1.6**);

h) Realizar ações para garantir a atuação dos Conselhos Gestores dos CCMs e do Colegiado Gestor da Casa da Mulher Brasileira, como a redução do quórum mínimo e o incentivo à participação, com vistas a garantir a participação de uma diversidade maior de atores na formulação das políticas e estratégias e, em especial, a imprescindível participação popular (**subitem 4.1.7**).

9.2.2 RECOMENDAR À SMDHC E À SMADS QUE, DE MODO ARTICULADO, ADOTEM OS SEGUINTES PROCEDIMENTOS:

a) Aprimorem as formas de divulgação dos serviços oferecidos à mulher vítima de violência, informando onde e como encontrar atendimento, com vistas a garantir o acesso a todas as munícipes (**subitem 4.2.1**);

b) Aprimorem a interlocução nos procedimentos para a solicitação e a concessão de auxílio aluguel entre si, a fim de agilizar o acesso das usuárias ao benefício (**subitem 4.2.6**);

c) Promovam a uniformização da oferta de serviços nos equipamentos da rede especializada, com vistas a garantir a equidade (**subitem 4.2.4**);

d) Adotem procedimentos para mensurar a eficiência das ações e dos encaminhamentos para o alcance da autonomia financeira das mulheres em situação de violência doméstica e familiar, com vista a mensurar se há efetiva necessidade de mudança (**subitem 4.2.1**)

e) Criem um canal contínuo e eficiente de diálogo com as entidades representativas da Rede de Enfrentamento à violência contra as mulheres na cidade de São Paulo, com vistas a garantir a uniformidade da oferta dos serviços e, por consequência, a equidade (**subitem 4.2.2**);

f) Realizem ações educativas com profissionais de unidades demandantes, para que tenham conhecimento sobre os serviços oferecidos na rede de atendimento e possam realizar o encaminhamento necessário à usuária (**subitem 4.2.5**).

É o relatório.

VOTO

Destaco que a Auditoria Operacional, procedimento previsto no inciso V do artigo 44[16] do Regimento Interno deste Tribunal e regulamentado pela Resolução nº 14/2019, seguindo as Normas da Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI)[17] visa, por sua natureza, a melhoria de processos e da qualidade das atividades e dos serviços prestados pela Administração aos cidadãos, em áreas com potencial para aperfeiçoamento, sem foco na apuração de infrações funcionais e na apenação de agentes públicos.

Como resultado do trabalho desenvolvido, a Coordenadoria IV da SCE apresentou abrangente e detalhado documento – Relatório Consolidado, peça 36 destes autos, por meio do qual se pode observar que, de fato, existem nesse âmbito diversos obstáculos a serem superados pela Administração, a fim de que o acesso das mulheres aos programas municipais, bem como o resultado prático dos serviços prestados sejam eficazes.

A análise efetuada pela área técnica partiu de 3 (três) frentes, relacionando-se com a execução dos serviços, o acesso a eles e, também, a gestão dos equipamentos públicos.

Os achados, descritos sob item 4 do Relatório Consolidado (peça 36), são das mais diversas ordens, entre as quais destaco:

a) insuficiência de servidores nos equipamentos municipais,

b) falta de multidisciplinaridade nas equipes de atuação,

c) fragilidade dos serviços prestados pela Casa de Passagem (equipamento gerido por entidade parceira), no que se refere à alimentação, às atividades coletivas e à atenção às crianças acolhidas com suas mães,

d) ineficácia dos meios para divulgação dos serviços oferecidos à população,

e) inexistência de canal contínuo e eficiente de diálogo entre as Secretarias e as entidades

---

[16] Art. 44. Os procedimentos de fiscalização têm a finalidade de assegurar a eficácia do controle, subsidiar o julgamento de contas, atos e contratos e propor recomendações e alternativas para a melhoria da gestão de seus jurisdicionados, sob as óticas da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, compreendendo as seguintes modalidades:
(...)
V- auditorias operacionais;

[17] Norma Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), que foi aprovada pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) em 2013 e traduzida pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2017

representativas da Rede de Enfrentamento,

f) falta de plano de ação articulado para integração do serviço à rede local,

g) necessidade de ações educativas com profissionais de unidades demandantes,

h) falta de equipamentos em regiões prioritárias,

i) inexistência de uniformidade na oferta de serviços entre os equipamentos da rede especializada,

j) ausência de dados informativos relacionados à mensuração de demanda, das metas de atendimento e da avaliação dos resultados,

k) fragilidades no monitoramento dos serviços, entre outras.

Todos esses apontamentos de Auditoria são de extrema importância e implicam diretamente no serviço público prestado à população afetada. Contudo, peço vênia para me ater, no momento, naqueles que me parecem ter sua relevância intimamente ligada a questões estruturais da política pública.

Em primeiro lugar, imperioso tratar da questão do planejamento. O agir de forma planejada é o que leva à eficiência. Contudo, ficou demonstrado que as Pastas envolvidas, notadamente SMDHC, não possuem dados gerenciais e informações básicas necessárias para planejar a política pública e a estratégia de ação, o que se afigura extremamente preocupante.

Veja-se a propósito que não há dados a respeito da demanda, sem o que não é possível estabelecer ou dimensionar a oferta e eleger áreas de atuação. Não há levantamentos, relatórios ou comparativos históricos fiéis sobre os atendimentos prestados e há dificuldade no estabelecimento de metas, implicando também a fragilidade de seu acompanhamento, do monitoramento e da fiscalização. Assim como não se possuem dados consolidados a respeito do resultado das ações voltadas à autonomia financeira das mulheres e geração de renda por meio do conhecimento adquirido nas oficinas ofertadas nos equipamentos ou inserção das mulheres no mercado de trabalho, pelo Programa Tem Saída.

Nesse particular, ao intervir nos autos, a SMDHC afirma que não há demanda reprimida, ao mesmo tempo que informa estar com 100% de suas vagas preenchidas, o que é

incongruente, especialmente se considerarmos que é notório o expressivo aumento de casos de violência contra mulheres, indicando a tendência de crescimento da demanda.

Não resta dúvida de que conhecer, organizar e sistematizar tais dados é de extrema relevância para orientar as ações a serem tomadas e acompanhar a evolução do serviço prestado e os resultados atingidos, considerando também a dinâmica social e, a partir de então, realizar as adequações necessárias, as mudanças de rumo, etc.

Aponto, a título exemplificativo, que se verificou, que o Município tem equipamentos especializados no atendimento à mulher em situação de violência em 20 (vinte) das 32 (trinta e duas) Subprefeituras e que, em 3 (três) delas, justamente aquelas que, segundo o "Mapa da Desigualdade" [18] elaborado pela Organização Nossa São Paulo, possuem os maiores índices de feminicídio e violência contra a mulheres, não há tais equipamentos. São elas as Subprefeituras Mooca, Penha e São Miguel – Quadros 10 e 11 – subitem 4.2.3 do Relatório Conclusivo:

Quadro 10 - Posição dos equipamentos especializados no ranking de prioridades desenvolvido pela SMADS

Posição no ranking	Região	Subprefeitura	Quantidade de CDCMs	Quantidade de Casas da Mulher
1	Jardim Ângela	M' Boi Mirim	1	1
2	Brasilândia	Brasilândia		1
3	Grajaú	Capela do Socorro		1
5	Itaim Paulista	Itaim Paulista	1	
6	Jardim São Luiz	M' Boi Mirim	*	*
8	Parelheiros	Parelheiros		1
10	Lajeado	Guaianases	1	
11	Itaquera	Itaquera	1	1
13	Cidade Ademar	Cidade Ademar	1	
14	Cidade Tiradentes	Cidade Tiradentes	1	
24	Perus	Perus		1
25	Sé	Sé	1	1
30	Guaianases	Guaianases	1	
32	Campo Limpo	Campo Limpo	1	
34	Vila Maria	Vila Maria	1	
35	São Mateus	São Mateus	1	
61	Vila Prudente	Vila Prudente	1	

[18] Adotou como fonte Fonte: Mapa da Desigualdade, p. 29. Disponível em: https://www.nossasaopaulo.org.br/wp-content/uploads/2021/10/Mapa-Da-Desigualdade-2021_Tabelas.pdf. Acesso em: 30.11.22

Posição no ranking	Região	Subprefeitura	Quantidade de CDCMs	Quantidade de Casas da Mulher
63	Ipiranga	Ipiranga	1	
77	Casa Verde	Casa Verde	1	
80	Santo Amaro	Santo Amaro		1
83	Vila Mariana	Vila Mariana		1
88	Butantã	Butantã	1	

Fonte: elaborado pela Auditoria.
Posição no ranking de acordo com estudo elaborado pela Coordenação do Observatório da Vigilância Socioassistencial da SMADS (https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia_social/observatorio_social/arquivos/Ranking-TODOS.pdf).
Obs.: Equipamentos CRM 25 de março e CDCM Liberdade estão nos distritos da Sé e da Liberdade (25ª posição e 76ª posição no ranking, respectivamente). Ficam na Sé também os Postos Avançados do Metrô e a Casa da Mulher Brasileira no distrito do Cambuci (79ª posição na prioridade).
(*) Os equipamentos da Subprefeitura de M'Boi Mirim estão registrados, nessa tabela, no distrito Jardim Ângela.

Quadro 11 - Dez primeiras subprefeituras listadas em ordem de violência contra a mulher e feminicídio

Subprefeitura com os maiores coeficientes de violência contra mulher	Quantidade de equipamentos especializados
Sé	2
Parelheiros	1
Itaquera	2
V. Maria/V. Guilherme	1
Mooca	**0**
Guaianases	2
Penha	**0**
São Miguel	**0**
Santo Amaro	1
Freguesia do Ó/Brasilândia	1
Total	**10**

Subprefeituras com os maiores coeficientes de feminicídio	Quantidade de equipamentos especializados
Guaianases	2
Parelheiros	1
Mooca	**0**
Itaim Paulista	1
Freguesia do Ó/Brasilândia	1
São Mateus	1
São Miguel	**0**
Butantã	1
Capela do Socorro	1
V. Maria/V. Guilherme	1
Total	**9**

Fonte: Mapa da Desigualdade, p. 29. Disponível em: https://www.nossasaopaulo.org.br/wp-content/uploads/2021/10/Mapa-Da-Desigualdade-2021_Tabelas.pdf. Acesso em: 30.11.22
Os índices registrados no Mapa da Desigualdade utilizaram considerou os registros por local de ocorrência do crime. Fontes de dados usadas no Mapa da Desigualdade foram: Secretaria de Segurança Pública de São Paulo (SSP/SP) e o Sistema Estadual de Análise de Dados de São Paulo (SEADE).

Por certo que a inexistência de equipamentos especializados em 3 (três) Subprefeituras com alto índice de feminicídio e violência contra mulher, além de evidenciar a falta de planejamento adequado da Administração, também se mostra como um entrave para o acesso aos serviços públicos, notadamente pelas mulheres dessas regiões, deixando-as desassistidas, sem encontrar ajuda para sair da situação em que se acham.

Em teoria, o equipamento Ônibus Lilás – que é uma Unidade itinerante - deveria ou poderia suprir essa lacuna, realizando o atendimento e a divulgação dos serviços nas regiões que não possuem equipamento especializado específico. Contudo, essa unidade móvel não está atendendo sua finalidade, já que esteve parada na maioria dos meses, desde 2018.

Outro ponto crítico refere-se à divulgação dos serviços públicos, seja para a população, para a própria rede municipal, ou, ainda, para outras entidades e organizações representativas da rede de enfrentamento. É de suma importância que toda a sociedade tome conhecimento da existência dos equipamentos especializados, bem como de sua finalidade e de quais serviços são por eles prestados, considerando suas especificidades, a fim de ampliar e garantir o acesso das mulheres ao atendimento.

Conforme **gráficos 7, 8 e 9** do subitem 4.2.1 do relatório de Auditoria, a pesquisa realizada por meio do formulário Google Forms (considerando exclusivamente os respondentes que não trabalham ou realizam estudos voltados ao tema) registrou que somente 47,5% tiveram conhecimento de propaganda ou de ação da Prefeitura para a divulgação dos serviços especializados e 85,4% conhecem ou já ouviram falar de estabelecimentos públicos voltados ao atendimento à mulher vítima de violência doméstica.

Na sequência, a fim de complementar o questionamento antes indicado, a pesquisa elencou serviços voltados ao atendimento da mulher e, por meio de caixas de seleção que permitiam escolhas concomitantes, os respondentes poderiam marcar se conheciam um ou mais dos equipamentos listados. O resultado demonstrou que 333 pessoas marcaram exclusivamente os itens "*Não conheço e nunca ouvi falar*" e/ou "*Sei que existem, mas não conheço*", ou seja, 41,8% da amostra[19].

Gráfico 7 - Resposta à questão: Você já teve conhecimento de algum tipo de propaganda ou ação da Prefeitura de São Paulo para divulgação dos serviços voltados ao atendimento à mulher vítima de violência?

Fonte: Auditoria, com base no resultado da pesquisa realizada por meio do Google Forms.

[19] Foram 1.023 pessoas que responderam ao questionário; 109 não residentes da cidade, que não tiveram acesso ao questionário completo e 118 pessoas que trabalham ou estudam em equipamento voltados à temática e não responderam a essa questão, restando 796 respondentes.

Obs.: responderam ao questionamento 914 pessoas, contudo, não foram consideradas, no cálculo do gráfico acima, as pessoas que trabalham ou estudam com a temática. Das 118 pessoas que trabalham ou estudam com temas voltados à violência da mulher, 76,27%, isto é, 90 de 118, responderam sim ao questionamento. As demais 28 pessoas (23,73%), responderam não ao questionamento.

Grafico – 8 Resposta à questão: "Você já ouviu falar de estabelecimentos públicos voltados ao atendimento à mulher vítima de violência doméstica?

Fonte: Auditoria, com base no resultado da pesquisa realizada por meio do Google Forms.
Obs.: responderam ao questionamento: 796 pessoas.

Gráfico 9 - Resposta à questão: Você já ouviu falar ou conhece algum dos locais ou serviços públicos relacionados abaixo?

Fonte: Auditoria, com base no resultado da pesquisa realizada por meio do Google Forms.
Obs. 1: em "outros", registraram-se Delegacia ou Delegacia da Mulher, Patrulha Maria da Penha, 180, Disque-Denúncia, Justiceriraas.org.br, Casa Sofia, Casa Beth Lobo – Diadema, CRM Vem Maria e "Não lembra o nome".
Obs. 2: responderam ao questionamento: 796 pessoas.

As discrepâncias das questões ilustradas nos Gráficos 7 e 8 podem expressar que a primeira, por ser mais abrangente, pode ter sido respondida referindo-se aos serviços oferecidos por ONGs ou, até mesmo, às Delegacias de Atendimento à Mulher. Já a questão que nomeou os tipos de equipamento aponta para um retrato mais fiel da realidade quanto aos serviços públicos municipais. E esse cenário revela a necessidade e a importância quanto à "*divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão*", preconizado, na LOAS[20], como um dos princípios da assistência social.

Nesse sentido, destaco que nem mesmo SMADS ou SMDHC, em seus sítios eletrônicos, trazem informações completas a respeito dos equipamentos que gerem. Igualmente, durante as visitas a campo e entrevistas, a Auditoria colheu relatos sobre a falta de conhecimento, por outros órgãos ou entidades, sobre equipamentos municipais, o que pode conduzir a encaminhamento equivocado, como por exemplo Delegacias de Defesa da Mulher que ignoram o serviço prestado pela Prefeitura e não direcionam as vítimas aos serviços especializados.

[20] LF nº 8.742/93: art. 4º A assistência social rege-se pelos seguintes princípios: [...] V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

A divulgação permanente dos endereços e dos telefones de órgãos e entidades de atendimento à mulher em situação de violência e a eficácia do meio de divulgação eleito, bem como o estabelecimento do diálogo necessário entre as Pastas e as entidades que compõem a rede de proteção estão relacionados à democratização do acesso ao serviço e à consecução do objetivo planejado.

Ainda sobre a questão da divulgação e da comunicação, observa-se a falta de diálogo, integração e articulação entre as Secretarias diretamente envolvidas, afetando a prestação dos serviços. Tome-se como exemplo a inexistência de padronização e de uniformidade nos atendimentos prestados por equipamentos similares, em especial aqueles que são geridos por Pastas diferentes. O mesmo ocorre com os fluxos e os encaminhamentos procedidos em caso de necessidade de abrigamento, especialmente as surgidas no final do dia, ou de solicitação de auxílio-aluguel.

Realizadas visitas aos equipamentos Centros de Cidadania da Mulher (CCM) Itaquera, Parelheiros e Capela do Socorro, CRMs Eliane de Grammont, Brasilândia e 25 de Março e nos Centros de Defesa e Cidadania da Mulher (CDCM) localizados nos bairros Butantã, Lajeado e Itaim Paulista, restaram verificados os serviços oferecidos em cada equipamento, conforme descrito no **Quadro 12** do subitem 4.2.4.

Quadro 12 - Serviços oferecidos nos CCMs, CRMs e CDCMs visitados pela Auditoria

Ofertas de acordo com a tipificação	**SMDHC**		**SMADS**
Equipamentos:	**CCM**	**CRM**	**CDCM**
Serviço:			
Recepção, triagem e acolhida	Sim	Sim	Sim
Atendimento social	Variável	Variável	Sim
Atendimento psicossocial	Variável	Variável	Sim
Atendimento com a Defensoria	Sim	Sim	Variável
Orientação e apoio jurídico com advogado	--	--	Sim
Solicitação e acompanhamento das condicionalidades do auxílio-aluguel	Variável	Sim	Sim
Rodas de conversa	Sim	Variável	Sim
Articulação e encaminhamento para serviços da rede de enfrentamento	Sim	Sim	Sim
Articulação e encaminhamento para serviços da rede da PMSP	Sim	Sim	Sim
Articulação e encaminhamento em caso de abrigamento.	Sim	Sim	Sim
Oficinas terapêuticas	Variável	Variável	Sim
Oficinas voltadas à autonomia financeira.	Sim	Não	Sim

Fonte: elaborado pela Auditoria.
Obs.: a oferta de serviço não é uniforme em todos os equipamentos. Quanto ao oferecimento do atendimento da Defensoria pelo CDCM Lajeado: a unidade auxilia a mulher em todo processo, desde o primeiro contato com o órgão (agendamento, envio de documentos, etc.).

Outrossim, forçoso sublinhar a insuficiência de recursos humanos e a ausência de multidisciplinaridade de profissionais que devem fazer o atendimento ao público alvo.

Efetivamente, restou constatado que os equipamentos, notadamente os que estão sob gestão de SMDHC, trabalham com quantidade de servidores muito inferior ao mínimo necessário para o bom desempenho das atividades. É o que se observa da comparação entre os quadros 6 e 7 elaborados pela Auditoria no item 4.1.1 do Relatório Consolidado:

Quadro 6 - Recursos humanos previstos na tipificação da SMDHC quanto aos equipamentos voltados ao atendimento à mulher em situação de violência

Equipe	Casas da Mulher	Ônibus Lilás	Casa de Passagem	Casa Abrigo
Coordenadora Geral do Serviço	1		1	1
Assistente de Gestão	1	1		
Técnica – Serviço Social	2	1	2	1
Técnica – Psicologia	2	1	1	1
Técnica – Direito	1			
Orientadora Socioeducativa	2		9	9
Auxiliar Administrativo	1			
Auxiliar de Serviços Gerais	1			
Atendente Inicial	1			
Motorista		2		
Cozinheira			1	1
Auxiliar de cozinha			3	
Total	**12**	**5**	**17**	**13**

Fonte: Auditoria, com base no Manual de Atendimento da Rede de Direitos Humanos – Casas da Mulher, p. 34/38 e Manual de Atendimento da Rede de Direitos Humanos – Casas de Acolhimento, p. 33/37

Quadro 7 - Composição das equipes – servidoras lotadas na rede especializada SMDHC – outubro/2022

Equipamento	Cargo	Formação	Quant.
CCM Parelheiros	Gestor de Equipamento Público I	Assistente Social	1
CCM Itaquera	Assessor II	Psicóloga	1
	Gestor de Equipamento Público I	Assistente Social	1
CCM Perus	Analista de Saúde	Psicóloga	1

Equipamento	Cargo	Formação	Quant.
	Gestor de Equipamento Público I	Direito	1
	Assessor II	Ciências Econômicas	1
CCM Capela do Socorro	Assistente Adm. de Gestão	Ensino Médio	1
	Assistente de Suporte Operacional	Ensino Médio	1
	Gestor de Equipamento Público I	Administração	1
	Assessor II	Psicóloga	1
CCM Santo Amaro	Gestor de Equipamento Público I	Psicóloga	1
	Assessor II	Jornalismo	1
CRM Eliane de Grammont	Gestor de Equipamento Público I	Assistente Social	1
	Assessor II	Psicóloga	1
	Assistente Adm. de Gestão	Ensino Médio	1
CRM Brasilândia	Assistente De Suporte Operacional	Ensino Médio	1
	Assessor II	Assistente Social	1
CRM 25 de março	Analista Assist. Des Soc.	Assistente Social	1
	Analista Assist. Des Soc.	Assistente Social	1
	Assistente de Suporte Operacional	Ensino Médio	1
CRM Maria de Lourdes Rodrigues	Assessor II	Assistente Social	1
	Assessor II	Direito	1
Casa Abrigo Helenira Rezende de Souza	Gestor de Equipamento Público I	Pedagoga	1
	Assessor II	Pedagoga	1
Posto Avançado Metrô Santa Cecília	Assessor II	Assistente Social	1
Posto Avançado Metrô Luz	Analista Assist. Des Soc	Assistente Social	1
Posto Avançado Sacomã	Assessor II	Assistente Social	1
Total			**27**

Fonte: informações encaminhadas pela SMDHC.
Obs. 1: os equipamentos Casa da Mulher Brasileira e a Casa de Passagem (Centro de Acolhida Provisório Rosângela Rigo) não constam do quadro visto que o atendimento às usuárias é realizado por meio de parceria entre a SMDHC e Organizações da Sociedade Civil (OSC).
Obs. 2: equipamentos da rede especializada voltada ao atendimento à mulher em situação de violência sob a gestão da SMDHC.

Também não há a necessária diversidade de profissionais técnicos especializados, que garanta atendimento integral. Tal situação implica a precariedade e ineficiência dos serviços oferecidos, comprometendo a superação da situação de violência vivenciada pelas usuárias.

De ser apontado como exemplo, nesse aspecto, o Centro de Cidadania da Mulher - CCM Parelheiros, que tinha apenas 1 (uma) servidora lotada e, assim, em caso de qualquer eventualidade que a ela alcance, o serviço poderá deixar de ser prestado. Já a Casa Abrigo – que é uma Casa de Acolhimento Sigiloso de Longa Duração – não possui equipe técnica, portanto, não oferece atendimento psicológico, jurídico e social às mulheres que a procuram.

Outrossim, restou verificado que gestoras, em razão da insuficiência de pessoal, acabam por assumir atividades e atendimentos que deveriam ser feitos por técnicos com formação adequada aos serviços.

Em relação à fiscalização e controle dos serviços, por meio das entrevistas pessoais foi constatado que os Relatórios apresentados por entidades parceiras não retrataram com fidelidade as atividades realizadas com as usuárias (quantidade, frequência, etc), comprometendo a qualidade dos serviços e o emprego do dinheiro público. Nesse sentido, destaco a importância do acompanhamento e fiscalização da periodicidade e efetividade de ações voltadas ao acolhimento das mulheres, bem como da realização de oficinas que estimulem a autonomia e geração de renda, a fim de que consigam elas romper o ciclo de violência e garantir sua independência financeira.

Lembro que, na análise da Função de Governo Assistência Social[21], levada a julgamento na 3.245º Sessão Extraordinária em 26.10.2022, foi expedida determinação para que a SMADS criasse uma unidade específica e estruturada, multidisciplinar, para exercer a fiscalização e o controle dos serviços prestados, neste caso, pelas entidades parceiras à população em situação de rua. Tal raciocínio deve ser, igualmente, trazido para esta seara, notadamente tendo em conta o notório interesse da Administração em firmar outras parcerias para a gestão de alguns dos serviços aqui debatidos.

No que se refere à Meta 18 do Programa de Metas 2021/24 da PMSP, que prevê a transferência de 15 Centros de Defesa e de Convivência da Mulher, no momento sob a gestão da SMADS, para a gestão da SMDHC, e considerando que atualmente SMDHC não possui estrutura de recursos humanos e arcabouço normativo suficientes para abarcar outros equipamentos, importante que ela aconteça com atenção e cautela e seja precedida de (re)estruturação da Coordenação de Política para as Mulheres. Dessa forma, estará atendido o objetivo final do Plano de Metas, que é aumentar o percentual de atendimentos sem perder de vista a qualidade do atendimento às mulheres.

[21] e-TCM 2069/2022

O profundo e detalhado trabalho realizado pela Coordenadoria IV reforça a existência de obstáculos e pontos críticos que dificultam o acesso das mulheres aos serviços oferecidos pelo Município, dificultando que elas saiam e se libertem da situação de violência.

São questões que reclamam ações contundentes da Administração Municipal, de forma a aprimorar a política pública, melhorar o serviço que é ofertado, com acolhimento adequado e digno, impactando positivamente, em primeiro lugar, a vida dessas mulheres e seus filhos e, de maneira reflexa, na sociedade, extirpando a violência, bem como promovendo a reinserção delas na economia, pela sua capacitação e obtenção de emprego.

Uma sociedade sem violência e acolhedora é uma sociedade melhor, sob todos os aspectos, para todos!

Por todo o exposto, consubstanciado nos exames realizados pelo Órgão Técnico, que agrego integralmente ao presente, conheço da Auditoria Operacional e determino o seu registro e adoto a recomendação e converto em determinações os apontamentos da Auditoria.

Acolho como **recomendação à SMDHC** a proposta identificada no item 9.2.1, alínea *a* do Relatório Consolidado da SCE, peça 36:

> ***g)*** *Condicionar a transferência dos equipamentos de SMADS para sua gestão, apenas quando houver estrutura de pessoal e normativa suficientes, que possibilitem que a execução e o controle dos serviços sejam eficazes e eficientes, considerando os atuais riscos de sucateamento dos equipamentos pela falta de pessoal (**subitem 4.3.1**);*

Acolho como **determinações** todas as outras propostas apontadas por SCE do Relatório Consolidado da Auditoria, para que SMADS e SMDHC, no prazo de 90 (noventa) dias, apresentem **PLANO DE AÇÃO** articulado objetivando implementação delas:

Acolho como determinação todas as outras propostas apontadas por SCE

9.1.1 DETERMINAR À SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA - SMDHC, QUE ADOTE, NO PRAZO DE 60 DIAS, AS SEGUINTES PROVIDÊNCIAS:

a) *Apresentar Plano de Ação para adequar o quadro de profissionais dos equipamentos sob sua gestão (CCM, CRM e Casa Abrigo Helenira Rezende de Souza Nazareth, Casa de Passagem e Postos Avançados de Atendimento), por estarem em desacordo com a Portaria SMDHC nº 15/21 (**subitens 4.1.1, 4.1.2 e 4.1.3**);*
b) *Adequar os serviços prestados na Casa de Passagem – equipamento gerido por entidade parceira - para garantir às mulheres acolhidas o direito integral à alimentação, bem como garantir às crianças o direito a um espaço equipado de recreação, conforme determina o Manual de Atendimento da Rede de Recursos Humanos – Casas de Acolhimento, p. 39, considerando o direito ao desenvolvimento pleno, previsto na LF nº 8.069/90, art. 3º (**subitem 4.1.4**);*
c) *Adequar e contratar equipe multiprofissional e, ainda, realizar planejamento e cronograma de ações do Ônibus Lilás, para que a unidade móvel atinja sua finalidade precípua, estabelecida pelo Manual de Atendimento – Centros de Referência e Cidadania da Mulher (Casas da Mulher) e Unidade Móvel de Atendimento (**subitem 4.1.5**);*

9.2.1 À SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA – SMDHC - QUE ADOTE OS SEGUINTES PROCEDIMENTOS:
d) *....*
e) *Adotar abordagem multidisciplinar no atendimento especializado à mulher em situação de violência nos serviços prestados pelas Casas da Mulher (CCMs e CRMs) e Casa Abrigo Helenira de Rezende de Souza Nazareth, visando à qualidade do atendimento às usuárias (**subitem 4.1.2**);*
f) *Estabelecer metas de atendimento para os equipamentos que estão sob sua gestão, com vistas a possibilitar a avaliação dos resultados e a criação de informações gerenciais (**subitem 4.3.2**);*
g) *Adotar instrumentais para avaliação e monitoramento dos serviços, como a* Declaração Mensal de Execução dos Serviços Socioassistenciais - *DEMES da SMADS, além de pesquisa de satisfação, para a obtenção de informações gerenciais importantes para o planejamento e para avaliação de ações realizadas (**subitem 4.3.4**);*
h) *Adotar indicadores de perda primária e demanda reprimida, de forma a permitir a análise gerencial dos resultados do serviço, com vistas a melhorar o dimensionamento dos serviços (**subitem 4.3.2**);*
i) *Aumentar a fiscalização da realização de atividades coletivas na Casa de Passagem, com apresentação de relatórios com fotos ou com lista de presença, atentando-se para a proteção da identidade e o sigilo, com vistas a comprovar se as atividades, de fato, estão sendo realizadas, como previsto no Manual de Atendimento da Rede de Recurso Humanos – Casas de Acolhimento (**subitem 4.1.4**);*

j) *Elaborar normativo, em conjunto com a SMADS, para orientação do atendimento à mulher vítima de violência que busca abrigamento em horário próximo ao fechamento dos equipamentos especializados (**subitem 4.1.6**);*
k) *Realizar ações para garantir a atuação dos Conselhos Gestores dos CCMs e do Colegiado Gestor da Casa da Mulher Brasileira, como a redução do quórum mínimo e o incentivo à participação, com vistas a garantir a participação de uma diversidade maior de atores na formulação das políticas e estratégias e, em especial, a imprescindível participação popular (**subitem 4.1.7**).*

9.2.2 À SMDHC E À SMADS QUE, DE MODO ARTICULADO, ADOTEM OS SEGUINTES PROCEDIMENTOS:

l) *Aprimorem as formas de divulgação dos serviços oferecidos à mulher vítima de violência, informando onde e como encontrar atendimento, com vistas a garantir o acesso a todas as munícipes (**subitem 4.2.1**);*
m) *Aprimorem a interlocução nos procedimentos para a solicitação e a concessão de auxílio aluguel entre si, a fim de agilizar o acesso das usuárias ao benefício (**subitem 4.2.6**);*
n) *Promovam a uniformização da oferta de serviços nos equipamentos da rede especializada, com vistas a garantir a equidade (**subitem 4.2.4**);*
o) *Adotem procedimentos para mensurar a eficiência das ações e dos encaminhamentos para o alcance da autonomia financeira das mulheres em situação de violência doméstica e familiar, com vistas a mensurar se há efetiva necessidade de mudança (**subitem 4.2.1**);*
p) *Criem um canal contínuo e eficiente de diálogo com as entidades representativas da Rede de Enfrentamento à violência contra as mulheres na cidade de São Paulo, com vistas a garantir a uniformidade da oferta dos serviços e, por consequência, a equidade (**subitem 4.2.2**);*
q) *Realizem ações educativas com profissionais de unidades demandantes, para que tenham conhecimento sobre os serviços oferecidos na rede de atendimento e possam realizar o encaminhamento necessário à usuária (**subitem 4.2.5**).*

Assim como foi feito no julgamento da análise da Função de Governo – Assistência Social do exercício de 2021[22] e na análise do Balanço da PMSP 2022[23], considerando o aumento expressivo das receitas e as disponibilidades em caixa, sem adentrar na prerrogativa do Executivo em gerir os seus recursos, reitero à Administração e à Câmara Municipal que tenham um olhar atento ao planejamento e à implementação de políticas públicas voltadas à Assistência Social e Direitos Humanos e Cidadania no Município de São Paulo, reforçando, em termos financeiros, as dotações orçamentárias a elas vinculadas, de modo a possibilitar o incremento de suas ações,

[22] e-TCM nº 2.069/2022
[23] e-TCM nº 3.050/2023

dos equipamentos e dos recursos tecnológicos e humanos das Secretarias Municipais envolvidas, de forma a proporcionar um efetivo atendimento à parcela da população em situação de vulnerabilidade de nossa Cidade.

Encaminhe-se ofício às Secretarias Municipais de Direitos Humanos e Cidadania e de Assistência e Desenvolvimento Social, na pessoa dos seus Secretários, para que apresentem, no prazo de 90 (noventa) dias, um **PLANO DE AÇÃO** para atendimento das determinações acima expostas, conforme previstos nos artigos 13 a 15 da Resolução nº 14/2019 deste Tribunal.

Determino o envio de cópias deste Relatório, Voto e do Acórdão decorrente ao Excelentíssimo Senhor Prefeito do Município de São Paulo, ao Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal, às Excelentíssimas Vereadoras Luna Zarattini e Elaine Cristina Mineiro do Quilombo Periférico, ao Ministério Público do Estado de São Paulo, à Defensoria Pública do Estado de São Paulo – NUDEM – Núcleo de Promoção e Defesa dos Direitos da Mulher, à Secretaria de Estado dos Negócios da Segurança Pública de São Paulo e à Secretaria de Justiça e Cidadania de São Paulo, a todos os Tribunais de Contas do País e à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas – ATRICONº

Após os trâmites legais, encaminhem-se os autos à Subsecretaria de Controle Externo para monitoramento.

É como voto.

TCM, 02 de agosto de 2023.

ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro Vice-Presidente

mbm/RB

II – VOTO EM SEPARADO DO CONSELHEIRO JOÃO ANTONIO

Processo: TC/012801/2022

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 Mulher[24] 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

[24] Lei 11.336/1992.

situação das mulheres no município. Exemplo disso é o Observatório Municipal da Violência Contra a Mulher que foi anunciado[25] pela Prefeitura em 2021, mas cujo site com dados está indisponível[26]. 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**[27] mostram que uma mulher morreu de feminicídio a cada 6 horas no Brasil em 2022, sendo considerado o quinto país do mundo com maior número de feminicídios[28]. 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 anterior[29]. 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**).

---

[25] https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/noticias/index.php?p=309595.
[26] https://observatorio.upsites.dev/
[27] Trata-se de uma parceria entre o G1, o Núcleo de Estudos da Violência da USP e o Fórum Brasileiro de Segurança Pública.
[28] Conforme dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2023.
[29] https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2023/03/apos-2-anos-em-queda-numero-de-feminicidios-volta-a-aumentar-em-sao-paulo.shtml.

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 cultura de paz. Um estudo[30] 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 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

---

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

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 nº 48.495/2007 que instituiu o Programa de Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher e que prevê a ação articulada das instituição e serviços governamentais.

A ausência do referido diálogo afeta diretamente a prestação dos serviços e consequentemente 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 Púbicas 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. Consequentemente, 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

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 Mulher[1] 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 anunciado[2] pela Prefeitura em 2021, mas cujo site com dados está indisponível[3]. 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 feminicídios[5]. 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 anterior[6]. 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 estudo[7] 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 instituição e serviços governamentais.

A ausência do referido diálogo afeta diretamente a prestação dos serviços e consequentemente 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 Púbicas 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. Consequentemente, 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