

1
APROVADO EM 06 / 03 / 12

Jô Moraes



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO
VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER NO BRASIL

PROPOSTA DE PLANO DE TRABALHO

Março – 2012

Subsecretaria de Apoio às Comissões
Especiais e Parlamentares de Inquérito
Recebido em 06 / 03 / 2012
As 15:00 horas.
Antônio Oscar Guimarães Lóssio
Antônio Oscar Guimarães Lóssio
Secretário

1. Introdução

A Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, instituída pelo Requerimento do Congresso Nacional nº 4 de 2011, foi proposta com base no elevado número de mulheres vítimas de violência em nosso País. Os estudos existentes descortinam uma grave situação ainda não superada.

Segundo estudo do Instituto Sangari¹, publicado em 2011, entre os anos de 1998 e 2008, foram assassinadas mais de 42 mil mulheres no Brasil, com taxa anual de aproximadamente 4,25 homicídios para cada 100 mil mulheres. Aproximadamente 40% desses homicídios ocorreram dentro de casa. Embora o estudo não desagregue a relação com o agressor, pode-se sugerir que grande parte desses homicídios seja decorrente de violência doméstica.

O assassinato de mulheres no Brasil é bem superior que a média mundial. Em um ranking composto por 73 países, o Brasil é o 12º com maior taxa de homicídios de mulheres. Nossas taxas são piores do que países como México, África do Sul e Suriname.

A despeito de termos uma legislação inovadora e que se propõe a combater a violência contra a mulher, ainda nos deparamos, infelizmente, com casos aterradores de mulheres vítimas de todas as formas de agressões. Não bastando, ainda observamos permanência elevada das taxas de homicídios, nos últimos anos.

Segundo a Pnad de 2009, de todas as mulheres agredidas no País, dentro e fora de casa, 25,9% foram agredidas por seus companheiros ou ex-companheiros. Dados da Secretaria de Políticas para as Mulheres apontam também que o número de chamados feitos pela Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180 cresceu 16 vezes de 2006 para 2010, dados que revelam o acerto da criação do serviço que levou à mulher vítima de violência um poderoso instrumento para obtenção de informações acerca de seus direitos, popularizando ainda mais a Lei Maria da Penha.

Quatro em cada dez mulheres brasileiras já foram vítimas de violência doméstica, segundo o Anuário das Mulheres Brasileiras 2011, da **Secretaria de Políticas para as Mulheres** e Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese).

A proposição do Requerimento da CPMI utilizou-se de alguns casos emblemáticos para justificá-la, como os de Eliza Samúdio e de Maria Islaine de Moraes, entre outros. Entretanto, existem inúmeros casos semelhantes em todo o país, em que os instrumentos de defesa foram requeridos e mesmo assim as solicitantes foram assassinadas, o que pressupõe a existência de falhas na sua aplicação. Não há clareza do procedimento envolvendo a concessão de medidas, quer dizer, o rito processual e as devidas expedições das medidas protetivas devem ser detalhadamente analisados.

¹ WAISELFISZ, Julio Jacobo. *Mapa da Violência 2011. Os Jovens do Brasil*. Brasília, Ministério da Justiça, Instituto Sangari, 2011.

A apreciação do caminho desses processos é o ponto focal de nossas análises, desenhando cada passo e verificando onde estão os “gargalos” e buscando, a partir do diálogo e da discussão as devidas sugestões para correção.

A CPMI é um instrumento adequado, pois tem condições de investigar de forma mais isenta e auxiliar poderes executivos e judiciário a identificar os aspectos que impedem uma aplicação efetiva da Lei aos casos de violência contra mulheres, apontando estas falhas, sugerindo medidas para corrigi-las e, principalmente criando condições para uma nova cultura no atendimento a mulheres.

1.1 Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher

Para melhor compreender o âmbito investigativo da CPMI é importante definirmos conceitualmente os termos violência doméstica e violência familiar.

Esta CPMI utilizará o conceito de violência doméstica e familiar o expresso na Lei 11.230/2006 (Lei Maria da Penha).

A Lei Maria da Penha conceitua a violência doméstica e familiar contra a mulher em seu artigo 5º como “qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial”.

A definição legal de unidade doméstica é compreendida como o espaço de convívio permanente de pessoas, com ou sem vínculo familiar, inclusive as esporadicamente agregadas. A unidade doméstica é, portanto o *locus* onde a violência é praticada.

A definição de esfera familiar ou âmbito familiar compreende a comunidade formada por indivíduos, que se considerem aparentados, unidos por laços naturais, por afinidade ou vontade expressa. A conceituação é ampla e abrange toda e qualquer relação familiar.

Por fim, a Lei estabelece que a violência doméstica e familiar pode ocorrer em qualquer relação íntima de afeto, na qual o agressor conviva, ou tenha convivido com a ofendida, independentemente de coabitação. Com essa definição, a Lei estabeleceu que maridos, ex-maridos, companheiros, ex-companheiros, namorados e ex-namorados podem configurar como agressores.

1.2 Violência Sexual

A Lei Maria da Penha também conceitua, no inciso II do artigo 7º, a violência sexual, entendida como qualquer conduta que constranja a mulher a presenciar, a manter ou a participar de relação sexual não consentida, mediante intimidação, coação ou uso da força; que a induza a comercializar ou utilizar, de qualquer modo, a sua sexualidade, que a impeça de usar qualquer método contraceptivo ou que a force ao matrimônio, à gravidez, ao aborto ou à prostituição, mediante coação, chantagem, suborno ou manipulação; ou que limite ou anule o exercício de seus direitos sexuais e reprodutivos.

Como se percebe, os conceitos de violência doméstica, familiar e sexual presentes na Lei Maria da Penha são amplos e abarcam uma série de condutas que serão objeto de atenção desta CPMI.

2. Foco e Objetivos

Partindo de casos concretos as parlamentares perceberam que os instrumentos de proteção à mulher vítima de violência carecem da correta aplicação, de celeridade na concessão das medidas, maior acolhida pelo poder público no ato da denúncia, enfim melhorias na prestação da proteção à mulher vítima de violência.

O Fato desta CPMI foi expressamente apresentado no Requerimento nº 4 de 2011, “investigar a situação de violência contra a mulher e apurar as denúncias de omissão por parte do poder público com relação a aplicação de instrumentos instituídos em lei para proteger as mulheres”.

A CPMI, deve se fixar em objetivos centrais, ob pena de ampliarmos o seu objeto. Atentando-se para isso, evitaremos incorrer na dispersão da investigação, ou em uma análise superficial de pontos importantes, prejudicando seu objetivo ou, impossibilitando avançar para detectar os pontos frágeis da proteção às mulheres.

Com esta CPMI, esperamos contribuir na efetivação de um marco institucional de enfrentamento à violência contra a mulher, nortear a criação de instrumentos de mensuração da violência em nosso país, e impulsionar a sistematização dos dados sobre a violência contra a mulher. Essas ações auxiliarão na concretização de políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher.

Portanto, a CPMI deverá ter como foco **a apuração das causas, que podem revelar as possíveis fragilidades e insuficiências do aparato institucional do Estado brasileiro na proteção às mulheres.**

É imperioso destacar que a CPMI não terá a missão de investigar casos de violência e sim a omissão do poder público com relação à aplicação de instrumentos instituídos em Lei.

Como afirmamos anteriormente, os diversos casos de assassinatos de mulheres, aconteceram, na maior parte deles, quando as vítimas já haviam realizado a denúncia formal, revelando, assim, correrem risco de morte. Imperioso, portanto, diagnosticar as deficiências do sistema de segurança dos Estados Federados a fim de contribuir para sua melhoria no enfrentamento à violência contra a mulher.

Então, pode-se dizer que a CPMI necessita encontrar a resposta a uma questão: **Por que, apesar de uma legislação robusta, as mulheres continuam sendo assassinadas?**

Posto isto, pode-se concluir que o **objetivo da CPMI será diagnosticar as lacunas existentes nos sistemas de prestação da segurança pública e jurisdicional, avaliar as suas condições estruturais, administrativas e orçamentárias e apresentar propostas de aperfeiçoamento das políticas de combate à violência contra mulheres.**

3. Roteiro

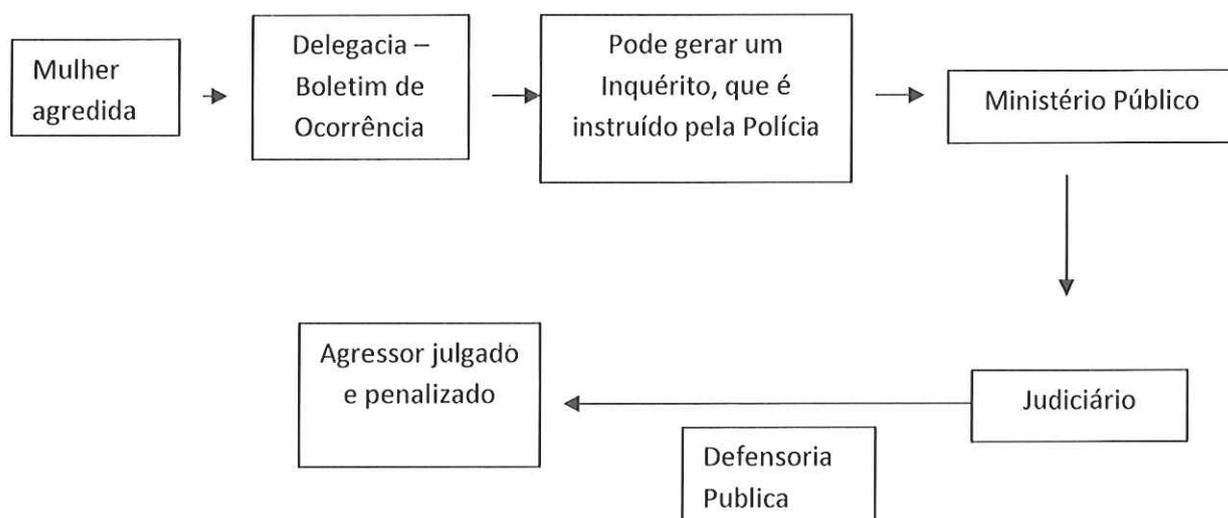
Através das prerrogativas legais previstas na Constituição Federal e nos dispositivos regimentais, a CPMI pode investigar de forma isenta e auxiliar os poderes executivo e judiciário na identificação dos problemas que impedem o correto encaminhamento ou processamento judicial dos casos de violência contra as mulheres, apontando falhas, sugerindo medidas para corrigi-las e, principalmente criando condições para uma nova cultura no atendimento a mulheres em situação de violência.

A CPMI poderá solicitar apoio a diversos órgãos para a realização de seus trabalhos, tais como o Tribunal de Contas da União, o Ministério Público Federal, a Defensoria Pública da União, a Advocacia Geral da União e a Polícia Federal. Isso facilitará não só a interlocução com os diferentes atores, como também trará maior robustez às recomendações a serem apontadas no relatório final.

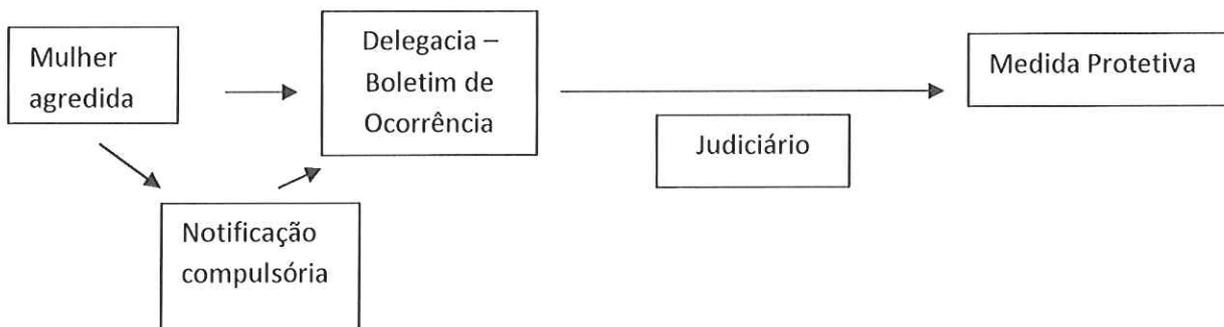
Inicialmente, a CPMI deverá colher informações sobre as realidades locais, mapear os problemas e diagnosticar falhas nos diversos momentos do atendimento as mulheres. Posteriormente, deverá planificar as oitivas nos Estados, conforme as necessidades.

Investigar a atuação das instituições responsáveis por coibir a violência contra as mulheres é tarefa complexa por dois motivos principais: 1) são várias as instituições que devem ser analisadas em diferentes poderes, e 2) a necessidade de observar os 27 estados da federação.

Compreende-se que o fenômeno da violência é amplo e sua repressão envolve várias etapas. Em um caso de agressão, o fluxo de atendimento é o que segue:



As medidas protetivas podem ser solicitadas a qualquer momento. Contudo, cabe à Polícia Civil identificar as situações em que a mulher corre risco de vida e solicitar medida protetiva imediatamente após o registro da ocorrência. Neste caso, o fluxo de medidas é o que segue:



Como a CPMI tem por objeto analisar a atuação das instituições, o fluxo de atendimentos e das informações prestadas às mulheres, e o grau de articulação das Instituições. Dito de outra maneira, a interação entre as instituições envolvidas é crucial, pois indica o grau de institucionalização de entendimentos e de procedimentos.

Para realizar as atividades da CPMI sugere-se a atuação em duas etapas. A primeira tenciona obter informações para a construção de um amplo diagnóstico nacional e, em seguida, na fase de visitas aos Estados passar a análise contemplando as experiências, as particularidades e os fatos locais.

Pari passu, parece-nos necessária a realização de visitas a autoridades e entes da federação, oitiva de autoridades, construção do mapa da violência com os dados recebidos e a elaboração ao final de um relatório conclusivo das investigações feitas além da elaboração de propostas legislativas e recomendações para os 3 Poderes sobre o enfrentamento à violência contra a mulher

Concomitantemente, parece-nos importante a realização de visitas a autoridades a fim de obter dados oficiais dos órgãos federais e, assim, identificar onde não temos informações disponíveis e sistematizar a sua obtenção.

3.1 Visitas a Autoridades

É importante que a CPMI conheça as ações que veem sendo desenvolvidas pelos diferentes órgãos no tocante ao enfrentamento à Violência contra mulheres, bem como solicite o apoio institucional para os

seus trabalhos. Por tanto, sugerem-se que sejam convidados nesta etapa inicial:

- a) **A Ministra da Secretária de Políticas para as Mulheres;**
- b) **O Ministro da Justiça;**
- c) **O Ministro da Saúde;**
- d) **O Procurador-Geral da República;**
- e) **O Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público;**
- f) **O Presidente do Conselho Nacional de Justiça;**
- g) **O Presidente do Supremo Tribunal Federal;**
- h) **O Defensor Público-Geral Federal;**
- i) **A Advogada Geral da União;**
- j) **O Presidente do Tribunal de Contas da União;**
- k) **O Diretor-Geral do Departamento de Polícia Federal;**

3.2 Requerimentos de Informações

Neste primeiro momento é importante que a CPMI utilize o instrumento regimental do Requerimento de Informação para buscar as informações e subsídios das diversas entidades públicas federais e estaduais, objetivando obter o maior número de dados possíveis.

Requerimentos de Informação (art. 2º da Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952) que solicitam aos 27 estados, as seguintes informações para os últimos 5 anos :

- Números de ligações para a Central 180, por estado;
- Número de Boletins de Ocorrência registrados;
- Número de inquéritos policiais gerados por ocorrência de violência contra mulheres;
- Número de medidas protetivas concedidas, bem como as principais modalidades dessas medidas;
- Número de processos em análise no Ministério Público;
- Número de denúncias oferecidas pelo Ministério Público;
- Número de processos judiciais abertos;
- Número de processos julgados;
- Número de agressores condenados;
- Número de mulheres defendidas pela defensoria pública;
- Número de notificações compulsórias registradas;
- Número de homicídios de mulheres por questões de gênero;
- Número de ocorrências envolvendo crimes de estupro;
- Número de equipamentos públicos ofertados às mulheres vítimas de violência (Casas-Abrigo, Centros de Referência, Centros de

Atendimento a Mulheres, Delegacias da Mulher, Núcleos Especializados do Ministério Público e da Defensoria Pública, CREAS e CRAS)

A obtenção de dados em diferentes momentos para possibilitar acompanhar a institucionalização da rede de proteção à mulher e comparar as mudanças nesses dados com as mudanças institucionais.

Com os dados obtidos será possível cruzar informações cruciais, como, por exemplo: verificar se a quantidade de ligações para a Central 180 corresponde a um aumento no número de Boletins de Ocorrência; se os Boletins geram maior número de processos judiciais; se o maior número de agressores responsabilizado corresponde a uma redução da mortalidade feminina; se a partir da promulgação da LMP ampliou-se o número de DEAMS; se a existência de centros de educação ao agressor corresponde a uma redução da violência contra mulheres, dentre outros.

A obtenção desses dados auxiliará a organização da atuação, da definição do roteiro de diligências, de audiências e de oitivas da CPMI.

3.3 Solicitação de Apoios Institucionais

Por disposição legal a CPMI pode solicitar o apoio de autoridades para a realização de seus trabalhos, entendemos por bem que a presença de membros do Ministério Público, da Defensoria Pública, do Tribunal de Contas da União, técnicos do Governo, policiais federais e estaduais, enfim profissionais que contribuam para o sucesso da Comissão.

3.4 Audiências Públicas

Para alcançar os objetivos propostos, é fundamental ouvir instituições que tenham informações relevantes para elucidar fatos e clarificar questões obscuras. Isto é, ouvir autoridades, técnicos e entidades que a Comissão considere relevantes para o bom andamento das investigações.

Propomos inicialmente que sejam ouvidas as autoridades diretamente envolvidas no enfrentamento à violência contra a mulher:

1. Secretaria de Políticas Públicas para as Mulheres;
2. Ministério da Justiça;
3. Ministério da Saúde;
4. Supremo Tribunal Federal;
5. Superior Tribunal de Justiça;
6. Procuradoria Geral da República;
7. Defensoria Pública da União;
8. Advocacia Geral da União;
9. Conselho Nacional de Justiça;

10. Conselho Nacional do Ministério Público;
11. Conselho Nacional dos Defensores Públicos;
12. Conselho Nacional dos Procuradores Gerais;
13. Associação de Magistrados Brasileiros;
14. Ordem dos Advogados do Brasil;
15. Sociedade Civil Organizada;
16. Núcleos de Gênero de Universidades.

O plano de trabalho concentra as audiências com autoridades, acadêmicos e representantes da sociedade civil na sua etapa inicial. No entanto, tal fato não afasta a possibilidade de realização de outras reuniões, conforme o entendimento do plenário da Comissão.

3.5 Diligências e Audiências Públicas nos Estados

Após as primeiras audiências públicas teremos substrato teórico para iniciar as diligências e as audiências públicas nos Estados com o intuito de coletar informações junto às autoridades locais e a sociedade organizada, de modo a aprofundar os temas já debatidos nacionalmente, a partir das experiências locais.

Inicialmente propomos a visita aos Estados em que encontramos maiores taxas de violência, estas apontadas pelo Instituto Sangari em seu Mapa da Violência 2011. São eles: **Espírito Santo, Alagoas, Paraná, Paraíba, Mato Grosso do Sul, Pará, Bahia, Pernambuco, Mato Grosso e Tocantins.**

Assim como os Estados populacionalmente grandes como: **São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul.**

Além das diligências e audiências previstas neste plano de trabalho, outras poderão ser realizadas, caso o plenário da Comissão julgue necessárias e a dinâmica dos trabalhos assim permitir.

3.6 Criação de Grupos de Trabalho

Com o avançar da CPMI poderemos ter a composição de grupos de trabalhos técnicos, com representantes da Comissão e de outros poderes, bem como da sociedade civil, para auxiliar na realização das diligências, na coleta e análise dos dados.

Preliminarmente indicamos os seguintes temas, que poderão ser abordados por Grupos de Trabalho:

- a) Orçamento
- b) Legislação
- c) Execução de Políticas Públicas Estruturais

3.7 Elaboração do Mapa da Violência

Com base nas informações captadas pela própria CPMI e nos estudos disponíveis, será possível traçar um quadro mais completo da violência contra mulheres em nosso país.

Ao estabelecer o fluxo do processo envolvendo mulheres vítimas de violência, desde a entrada nas delegacias até a efetiva punição dos agressores, será possível apontar as falhas e os “gargalos”, bem como sugerir medidas para sua superação.

3.8 Propostas de Alterações Legislativas

Elaboração, votação e envio às autoridades envolvidas no Enfrentamento à violência contra a mulher do Relatório Final com as conclusões da CPMI.

4 Cronograma

4.1 Março 2012

- **4ª Semana de 5 a 9** – Aprovação do Plano de Trabalho e visitas às autoridades federais.
- **5ª Semana de 12 a 16** – Audiências Públicas com o Poder Executivo:
 - a) Ministra da Secretaria de Políticas para as Mulheres;
 - b) Ministro da Justiça;
 - c) Ministro da Saúde.
- **6ª Semana de 19 a 23** – Audiências Públicas com as Instituições do Poder Judiciário:
 - a) Presidente do Supremo Tribunal Federal
 - b) Presidente do Superior Tribunal de Justiça
 - c) Procurador-Geral da República
 - d) Advogada-Geral da União
 - e) Defensor Público-Geral da União
 - f) Corregedora do Conselho Nacional de Justiça
 - g) Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público
 - h) Presidente do Conselho Nacional dos Defensores Públicos
 - i) Presidente do Conselho Nacional de Procuradores Gerais
 - j) Associação de Magistrados do Brasil
 - k) Associação Nacional dos Defensores Públicos
 - l) Ordem dos Advogados do Brasil

- **7ª Semana de 26 a 30 – Audiências Públicas com a Sociedade Civil:**
 - a) Maria da Penha
 - b) CEFEMEA
 - c) AGENDE
 - d) CLADEM
 - e) CEPIA
 - f) Rede Feminista de Saúde
 - g) Articulação de Mulheres Brasileiras
 - h) União Brasileira de Mulheres
 - i) THEMIS
 - j) Liga Brasileira de Lésbicas
 - k) Articulação Nacional de Mulheres Negras
 - l) Fórum Nacional de Mulheres Negras
 - m) Marcha Mundial de Mulheres
 - n) Movimento de Mulheres Camponesas

4.2 Abril 2012

- **8ª Semana de 2 a 5 – Continuação das Audiências Públicas com a Sociedade Civil e a Academia**
 - a) Fundação Perseu Abramo
 - b) Instituto Papai
 - c) Rede de Homens pela Equidade de Gênero
 - d) Núcleo estudos da Violência da USP
 - e) Núcleo de Identidades de Gênero e Subjetividades - UFSC
 - f) Núcleo de Estudos de Gênero da UFRS
 - g) Observatório da Lei Maria da Penha
 - h) Núcleo de Estudos de Gênero da UNICAMP
 - i) Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Mulher – UNB
 - j) Gilsa Helena – Ex-Pesquisadora da UFES
 - k) Rede Feminista Norte e Nordeste de Estudos e Pesquisas Sobre a Mulher e Relações de Gênero - REDOR
- **9ª Semana de 9 a 13:**
 - 1ª Visita Alagoas**
 - 2ª Visita Pernambuco**
- **10ª Semana de 16 a 20:**
 - 3ª Visita: Paraná**
 - 4ª Visita: Rio Grande do Sul**

- **11ª Semana de 23 a 27:**
 - 5ª Visita: Minas Gerais**
 - 6ª Visita: Espírito Santo**

4.3 Maio 2012

- **12ª Semana de 2 a 4**
 - 7ª Visita: Mato Grosso do Sul**
 - 8ª Visita: Mato Grosso**
- **13ª Semana de 7 a 11**
 - 9ª Visita: Tocantins**
- **14ª Semana de 14 a 18**
 - 10ª Visita: São Paulo**
 - 11ª Visita: Rio de Janeiro**
- **15ª Semana de 21 a 25**
 - 12ª Visita: Bahia**
 - 13ª Visita: Paraíba**
- **16ª Semana de 28 a 1ª (Junho)**
 - 14ª Visita: Pará**

4.4 Junho 2012

- **17ª Semana 4 a 6:**
 - Reuniões administrativas
- **18ª Semana 11 a 15:**
 - Reuniões administrativas para sistematização dos grupos de trabalho

- **19ª Semana 18 a 22:**

Reuniões de Grupos de Trabalho

- **20ª Semana 25 a 29**

Reuniões de Grupos de Trabalho

4.5 Julho 2012

- **21ª Semana 2 a 6**

Sistematização dos relatórios dos Grupos de Trabalho

- **22ª Semana 9 a 13**

Compilação final de Dados e Apresentação do Relatório Final

4.6 Agosto 2012

- **24ª Semana 6 a 10**

Votação do **Relatório Final** (7 de Agosto – Aniversário da Lei Maria da Penha)

Sala das Sessões, 06 de março de 2012

 , Presidenta

 , Relatora