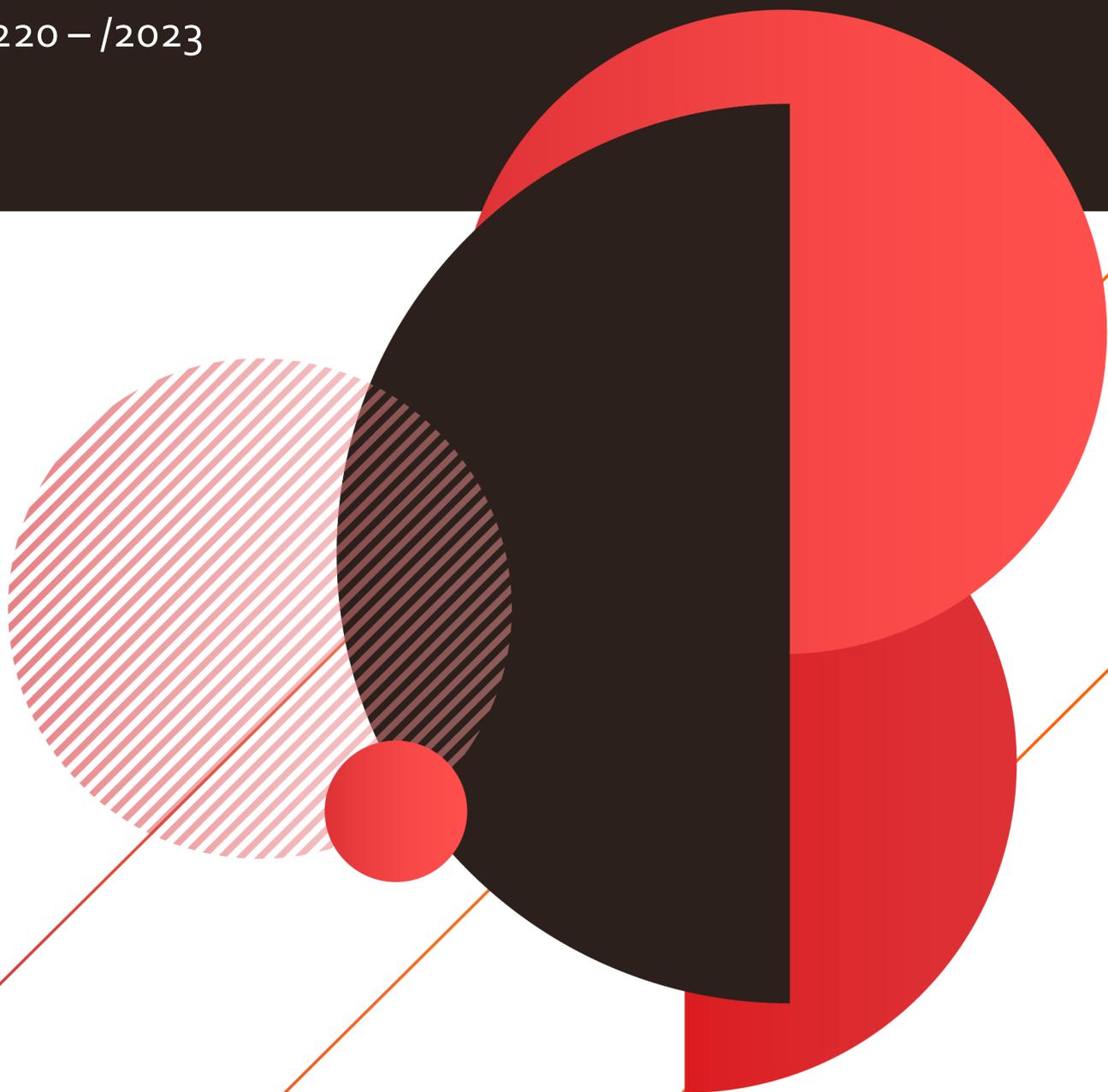


# CAOCrim

Boletim Criminal COMENTADO

nº 220 – /2023



**MPSP**

---

**Procurador-Geral de Justiça**

Mário Luiz Sarrubbo

Secretário Especial de Políticas Criminais

Arthur Pinto Lemos Junior

**Assessores**

Fabiola Sucasas Negrão Covas (Núcleo de Gênero)

Olavo Evangelista Pezzotti (descentralizado para Tribunais Superiores)

Ricardo Silves (Tribunais Superiores)

Rogério Sanches Cunha

Márcio Friggi

Daniela Moyses da Silveira Favaro

Telma Regina Fernandes Rego Pagoto(descentralizado)

**Núcleo de Apoio ao Tribunal do Júri**

Aluisio Antonio Maciel Neto (Coordenador)

Felipe Bragantini de Lima

Flavia Flores Rigolo

Juliana Mendonça Gentil Tocunduva

Luiz Carlos Ormeleze

Thiago Alcocer Marin

Márcio Friggi

Rodrigo Alves Gonçalves

**Artigo 28 e Conflito de Atribuições**

Marcelo Sorrentino Neira

Manoella Guz

Roberto Barbosa Alves

Walfredo Cunha Campos

Cleber Masson

Fernando Célio de Brito Nogueira (descentralizado)

**Analistas Jurídicos**

Ana Karenina

# SUMÁRIO

---

1.Tema: Lei nº 14.540, de 3 de abril de 2023 .....	4
2.Tema: Lei nº 14.541, de 3 de abril de 2023 .....	11
3.Tema: Lei nº 14.542, de 3 de abril de 2023 .....	19



# Núcleo de Gênero

## 1. Tema: Lei nº 14.540, de 3 de abril de 2023

---

### 1. Objeto:

A Lei 14.540, de 03 de abril de 2023, institui o Programa de Prevenção e Enfrentamento ao Assédio Sexual e demais Crimes contra a Dignidade Sexual e à Violência Sexual no âmbito da administração pública, direta e indireta, federal, estadual, distrital e municipal.

Em 2019, ao reconhecer que a violência e o assédio no mundo do trabalho constituem uma violação ou abuso dos direitos humanos, e que a violência e o assédio são uma ameaça à igualdade de oportunidades, são inaceitáveis e incompatíveis com o trabalho decente e a importância de uma cultura de trabalho com base no respeito mútuo e na dignidade do ser humano, aprovou-se a Convenção sobre a eliminação da violência e do assédio sexual no mundo do trabalho em Genebra, na 108ª sessão da Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Embora o Brasil ainda não tenha aderido à Convenção – seu texto foi encaminhado à Câmara dos Deputados pelo Poder Executivo em março de 2023 para análise -, a Lei 14.540/2023 sinaliza sua convergência com o tratado, tendo como objeto a instituição de um programa que previna e enfrente o assédio sexual a violência sexual e crimes contra a dignidade sexual no espaço do trabalho público, em todas as esferas dos entes federativos.

A fim de especificar qual a exata dimensão do espaço de aplicação do programa, o art. 2º, § 1º da Lei expressa que as instituições privadas também são sua destinatária, desde que haja

prestação de serviços públicos por meio de concessão, permissão, autorização ou qualquer outra forma de delegação.

## 2. Objetivo:

A Lei define quais são os objetivos do programa em seu artigo 4º, basicamente buscando na capacitação e na informação os seus principais instrumentos. Reconheceu, o legislador, a necessidade de ampliar o conhecimento sobre o tema a fim de desconstruir práticas naturalizadas e banalizadas de caráter sexual no ambiente de trabalho, comumente ignoradas ou minimizadas em sua seriedade, e incentivar a notificação e a responsabilização.

A norma não representa de todo uma inovação. No Estado de São Paulo, por exemplo, o Decreto n. 63.251, de 08 de março de 2019, disciplina a instauração e o processamento de apuração preliminar na hipótese de assédio sexual praticado por agente público no âmbito da Administração Pública Estadual; no Município de São Paulo, vigora, desde 2016, a Lei n. 16.488, que dispõe sobre a prevenção e o combate ao assédio sexual na Administração Pública Municipal Direta, Autárquica e Fundacional. Esta lei foi regulamentada pelo Decreto n. 57.444, de 11 de novembro de 2016.

No âmbito do Ministério Público de São Paulo, implementou-se, por meio do Comitê de Gênero instalado na Diretoria Geral, programa de enfrentamento ao assédio sexual, em vigor desde 2018.

O Conselho Nacional do Ministério Público não possui ato normativo dirigido às unidades ministeriais sobre o tema, embora proposições estejam em andamento. O Conselho Nacional de Justiça, por sua vez, contempla a Resolução nº 351, de 28 de outubro de 2020, que institui, no âmbito do Poder Judiciário, a Política de Prevenção e Enfrentamento do Assédio Moral, do Assédio Sexual e da Discriminação.

A nosso ver, a Lei n. 14.540/23 apresenta-se como importante símbolo de postura a ser adotada por todos os entes da federação, mas aparentemente enérgica contra um tipo de violência reconhecido como grave violação a direitos humanos, pois deixou o legislador de vislumbrar medidas de garantia de acesso às vias de reparação e apoio às vítimas, crucial para um tipo de violência que reconhecidamente afeta o seu direito à liberdade ao trabalho digno.

De todo modo, o legislador deixou claro quais são seus objetivos. De acordo com seu art. 4º, são objetivos do Programa de Prevenção e Enfrentamento ao Assédio Sexual e demais Crimes contra a Dignidade Sexual e à Violência Sexual:

I - prevenir e enfrentar a prática do assédio sexual e demais crimes contra a dignidade sexual e de todas as formas de violência sexual nos órgãos e entidades abrangidos por esta Lei;

II - capacitar os agentes públicos para o desenvolvimento e a implementação de ações destinadas à discussão, à prevenção, à orientação e à solução do problema nos órgãos e entidades abrangidos por esta Lei;

III - implementar e disseminar campanhas educativas sobre as condutas e os comportamentos que caracterizam o assédio sexual e demais crimes contra a dignidade sexual e qualquer forma de violência sexual, com vistas à informação e à conscientização dos agentes públicos e da sociedade, de modo a possibilitar a identificação da ocorrência de condutas ilícitas e a rápida adoção de medidas para a sua repressão.

### 3. Conceituação

Um dos pontos altos da lei está no rol de conceituações, quando ela remete a outros instrumentos legislativos o seu principal objeto de prevenção: a violência sexual.

Chama a atenção o art. 3º da Lei, que diz:

“Art. 3º Para a caracterização da violência prevista nesta Lei, deverão ser observadas as definições estabelecidas no [Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940](#) (Código Penal), e nas [Leis nºs 11.340, de 7 de agosto de 2006](#) (Lei Maria da Penha), e [13.431, de 4 de abril de 2017](#).”

Não nos parece que o legislador tenha buscando ampliar a aplicação das Leis 11.340/06 e 13.431/17, mas considerá-las na análise do conceito de violência sexual no âmbito da administração pública, direta e indireta, federal, estadual, distrital e municipal, independentemente da idade ou sexo gênero da vítima. Vejamos.

De acordo com o art. 7º, inc. III, da Lei Maria da Penha, entende-se por violência sexual contra a vítima, qualquer conduta que a constranja a presenciar, a manter ou a participar de relação sexual não desejada, mediante intimidação, ameaça, coação ou uso da força; que a induza a comercializar ou a 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.

O art. 4º, inc. III, da Lei 13.431/17, por sua vez, define violência sexual como qualquer conduta que constranja a vítima a praticar ou presenciar conjunção carnal ou qualquer outro ato

libidinoso, inclusive exposição do corpo em foto ou vídeo por meio eletrônico ou não, que compreenda:

a) abuso sexual, entendido como toda ação que se utiliza da vítima para fins sexuais, seja conjunção carnal ou outro ato libidinoso, realizado de modo presencial ou por meio eletrônico, para estimulação sexual do agente ou de terceiro;

b) exploração sexual comercial, entendida como o uso da vítima em atividade sexual em troca de remuneração ou qualquer outra forma de compensação, de forma independente ou sob patrocínio, apoio ou incentivo de terceiro, seja de modo presencial ou por meio eletrônico;

c) tráfico de pessoas, entendido como o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento da vítima, dentro do território nacional ou para o estrangeiro, com o fim de exploração sexual, mediante ameaça, uso de força ou outra forma de coação, rapto, fraude, engano, abuso de autoridade, aproveitamento de situação de vulnerabilidade ou entrega ou aceitação de pagamento, entre os casos previstos na legislação.

As definições que contemplam os crimes contra a dignidade sexual dispostas no Código Penal foram expressamente indicadas pelo legislador, que não pretendeu se restringir ao tipo propriamente dito do assédio sexual.

Essa estratégia legislativa, quando se analisa, em especial, o assédio sexual, ganha importância. É que o crime de assédio sexual (art. 216-A do CP), um dos comportamentos na mira da nova Lei, pune *constranger* alguém com o intuito de obter vantagem sexual, **prevalecendo-se o agente da sua condição de superior hierárquico ou ascendência (condição de mando) inerentes ao exercício de emprego, cargo ou função.**

É, em síntese, a insistência importuna de alguém **em posição privilegiada**, que usa dessa vantagem para obter favores sexuais de um subalterno.

Trata-se de crime próprio, **que só pode ser praticado por superior hierárquico ou ascendente em relação de emprego, cargo ou função.** O sujeito passivo também é próprio, exigindo o tipo uma condição especial sua, qual seja, ser **subalterno do autor**. Não havendo essa relação entre os personagens, a conduta do agente não configura o crime do art. 216-A do CP, podendo se amoldar ao art. 146 do CP (constrangimento ilegal), sem prejuízo de caracterizar qualquer outra conduta que seja considerada crime contra a dignidade sexual.

Ora, se a lei em comento dependesse do conceito legal do tipo incriminador para reconhecer o assédio sexual, não abrangeria a insistência importuna de alguém em posição homogênea ou subalterna da vítima.

Conclusão: se, para a caracterização do crime exige-se relação de subordinação entre as partes, nas políticas de prevenção e enfrentamento o assédio basta ser ambiental, leia-se, no âmbito da administração pública, direta e indireta, federal, estadual, distrital e municipal, não importando se o agressor é superior hierárquico ou não da vítima agredida.

Nesse ponto, entendemos que a Lei poderia ter indicado, além das conceituações sobre a violência e os crimes propriamente ditos, quais seriam os ambientes de seu raio de aplicação, tal como fez a Convenção 190 da OIT.

A Convenção reservou um artigo inteiro para esta finalidade. Conforme o seu artigo 3º, à violência e ao assédio no mundo do trabalho que ocorrem durante o trabalho, relacionados com o trabalho ou decorrentes do trabalho se referem a condutas que ocorrem: (a) no local de trabalho, incluindo os espaços públicos e privados onde são um local de trabalho; (b) nos locais onde o trabalhador é remunerado, descansa ou toma uma refeição, ou usa as instalações sanitárias, de lavagem e vestiário; (c) durante deslocamentos, viagens, treinamentos, eventos ou atividades sociais relacionadas com o trabalho; (d) através de comunicações relacionadas com o trabalho, incluindo as facilitadas pelas tecnologias da informação e comunicação; (e) no alojamento fornecido pelo empregador; e (f) durante o trajeto entre o domicílio e o local de trabalho.

De todo modo, uma vez que a lei cria um programa, nada impede que tais hipóteses sejam esmiuçadas em possível regulamentação.

#### **4. Diretrizes:**

A lei arrola uma série de diretrizes aplicáveis às atividades a serem adotadas pelos órgãos e entidades abrangidos por ela.

Compreendemos a importância de ressaltar três deles:

- a valorização da divulgação dos canais de denúncia, a fim de incentivar a notificação;
- a existência de procedimentos claros e transparentes sobre os encaminhamentos das denúncias, respeitado o sigilo e o devido processo legal;
- os conteúdos mínimos que devem contemplar os programas de capacitação: (a) as causas estruturantes do assédio sexual e demais crimes contra a dignidade sexual e da violência sexual; (b) consequências para a saúde das vítimas; (c) meios de identificação, modalidades e desdobramentos jurídicos; (d) direitos das vítimas, incluindo o acesso à justiça e à reparação; (e) mecanismos e canais de denúncia; (f) instrumentos jurídicos de prevenção e de enfrentamento ao assédio sexual e demais crimes contra a dignidade sexual e a todas as formas de violência sexual disponíveis no ordenamento jurídico brasileiro.

Chamamos a atenção para as consequências do fato para a saúde das vítimas, consideradas um dos pontos mais sensíveis que reclamam, para além do reconhecimento desta realidade, a existência de um programa mínimo de acolhimento e atendimento psicológico para as vítimas. A pessoa assediada pode sofrer uma série de problemas de saúde de ordem psicopatológica, psicossomática e comportamental, além de perder a motivação, a autoestima, isolar-se socialmente e distanciar-se da família; a organização, por sua vez, pode ter prejuízo financeiro e administrativo, como queda da produtividade, falta ao trabalho, ambiente hostil, aumento de afastamentos, além de outros.

### 5. Dever de comunicação:

Por fim, outro dispositivo que merece destaque é o art. 5º, mais precisamente seu parágrafo 1º:

§ 1º Qualquer pessoa que tiver conhecimento da prática de assédio sexual e demais crimes contra a dignidade sexual, ou de qualquer forma de violência sexual, tem o dever legal de denunciá-los e de colaborar com os procedimentos administrativos internos e externos, em consonância com o disposto no inciso VI do **caput** deste artigo [*estabelecimento de procedimentos para o encaminhamento de reclamações e denúncias de assédio sexual e demais crimes contra a dignidade sexual, ou de qualquer forma de violência sexual, assegurados o sigilo e o devido processo legal*].

Diferentemente da Lei Henry Borel:

- a) o descumprimento desse dever não veio acompanhado de um crime específico (art. 26).
- b) não se previu a compensação da pessoa que noticiar informações ou denunciar a prática de violência (art. 24).

Preocupou-se, contudo, com eventuais retaliações, como se nota da leitura do parágrafo segundo do art. 5º:

§ 2º Para fins do disposto nesta Lei, serão apuradas eventuais retaliações contra:

- I - vítimas de assédio sexual e demais crimes contra a dignidade sexual, ou de qualquer forma de violência sexual;
- II – testemunhas;
- III - auxiliares em investigações ou em processos que apurem a prática de assédio sexual e demais crimes contra a dignidade sexual, ou de qualquer forma de violência sexual.

Na Lei Henry Borel, recentemente publicada, temos dispositivo semelhante. Trata-se de norma direcionada primariamente à desconstrução da representação social de que em determinados conflitos a “roupa suja se lava em casa” e a relevância da omissão no enfrentamento da violência sexual.

Em tese, por ter intervindo, é possível que o noticiante venha sofrer atos de estigmatização no meio social, na equivocada representação de que invadiu a privacidade alheia. Trata-se da denominada vitimização terciária.

Sobre o tema, afirmam Carvalho e Lobato<sup>1</sup>:

“A vitimização terciária, como visto, é aquela que ocorre no meio social em que vive a vítima. É a vitimização causada pela família, grupo de amigos, no seio de seu trabalho etc. A comunidade em que a vítima vive a vitimiza. Após a divulgação do crime, sobretudo aqueles contra os costumes, muitos se afastam, os comentários são variados e os olhares atravessados para a vítima, o que a fazem se sentir cada vez mais humilhada e, não raras vezes, até culpada do delito”.

Portanto, o dever universal de comunicação de atos de violência doméstica e familiar contra crianças e adolescentes para as autoridades competentes exige a desconstrução destas representações de tolerância à violência, construindo-se uma nova cultura de solidariedade e de dever de intervenção diante de notícias de violações de direitos contra crianças e adolescentes.

---

<sup>1</sup>. CARVALHO, Sandro Carvalho Lobato de; LOBATO, Joaquim Henrique de Carvalho. Vitimização e processo penal. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 13, n. 1937, 20 out. 2008. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/11854>>.

## 2. Tema: Lei nº 14.541, de 3 de abril de 2023

---

### 1. Introdução

A Lei 14.541, de 03 de abril de 2023, dispõe sobre a criação e o funcionamento ininterrupto de Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, tendo por origem o Projeto de Lei n. 781/20, de iniciativa Senador Rodrigo Cunha, para o qual foram apensados e subapensados, durante o trâmite nas casas legislativas, os PLs 5.409/2016, 6.739/2016, 7.302/2017, 120/2019, 382/2019, 3.852/2019, 4.474/2019, 4.734/2019, 266/2020, 395/2020, 5.274/2020, 2.020/2021, 2.171/2021, 2.348/2021, 2.743/2021, 3.751/2021, 571/2021 e 544/2022.

O texto aprovado, em linhas gerais, dirige-se à qualidade da prestação do serviço público de Segurança Pública, em especial a Polícia Civil por meio de suas Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (Deam), preocupando-se o legislador com as especificidades da vítima e da violência exercida contra as mulheres, reclamando do Estado-Segurança providências baseadas na perspectiva de gênero e em princípios de direitos humanos.

### 2. Da Perspectiva de Gênero:

A perspectiva de gênero remete a uma ação de caráter afirmativo e de obediência ao princípio da igualdade material, que reconhece a necessidade de adotar instrumentos e posturas diferenciadas que se apoiam na não discriminação e na não utilização de estereótipos de gênero. Tal perspectiva, quando aplicada a vítimas e no ambiente da prestação do serviço público de segurança, pretende não apenas evitar a revitimização e a violência institucional, mas também buscar a eficiência da assistência e da proteção a este público, em nome do princípio da dignidade da pessoa humana, questionando a aparente neutralidade da ordem comum da aplicação da lei penal, constituída e imersa tradicionalmente em estruturas hierárquicas raciais e de gênero.

Apesar desta perspectiva decorrer do princípio constitucional da igualdade, o que poderia levar a ideia de que seria suficiente por si só, a doutrina tem desenvolvido a necessidade de ampliar a especificidade do instrumento da ação afirmativa como forma de garantia eficiente de direitos, nas respostas que devem advir do Estado-legislador e do Estado-julgador.

### **3 – A Perspectiva de Gênero e a violência institucional:**

O Conselho Nacional de Justiça, atento à Recomendação Geral n. 33 sobre o acesso das mulheres à justiça do Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres, emitiu a Resolução n. 492/23, dirigida a todo o Poder Judiciário nacional, para tornar obrigatórias as diretrizes do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero, documento que, dentre outras considerações, aborda criticamente a neutralidade e a imparcialidade da prestação da justiça, promovendo as lentes e o caráter transversal de gênero como forma de superação de padrões de desigualdade, repudiando-se a reprodução de violências estruturais e institucionais. Esta visão não é novidade, embora não contivesse essa nomenclatura, por ocasião do julgamento da Ação Direta de Constitucionalidade n. 19 pelo Supremo Tribunal Federal em 2012, ao confirmar a constitucionalidade da Lei Maria da Penha e o afastamento da aplicação da Lei 9.099/95 então proibido pela norma em seu artigo 41. Tais instrumentos, reconhecidos de um microsistema próprio, foram considerados anecessários para coibir a violência doméstica e familiar contra as mulheres, por surgirem, nas palavras do julgado, em harmonia com a Constituição Federal sob o ângulo do tratamento diferenciado entre os gêneros – mulher e homem –, e a necessária proteção ante as peculiaridades física e moral da mulher e a cultura brasileira.

A Ministra Rosa Weber, em seu voto, ressaltou a condenação do Estado brasileiro no caso 12.051 (Maria da Penha v. Brasil), processado na Comissão Interamericana de Direitos Humanos, que reconheceu, expressamente, e nas palavras da ministra, “a ineficiência seletiva do sistema judicial brasileiro, em relação à violência doméstica”, tida como “evidência de tratamento discriminatório para com a violência de gênero”, sistema esse do qual se insere a estrutura das polícias no atendimento às mulheres vítimas.

### **3 – A crítica ao sistema de segurança no âmbito das delegacias:**

Conforme constou do relatório n. 54/01 do caso 12.051 (Maria da Penha v. Brasil), evidenciou-se a necessidade de aprimoramento da polícia civil. Ali se atentou ao fato de que delegados de polícia, além de não receberem suficiente treinamento e não serem capazes de prestar os serviços solicitados, alguns deles continuavam a responder às vítimas de maneira a fazer com que se sentissem envergonhadas e humilhadas. O documento enfatizou a importância da multiplicação do número de delegacias policiais especiais para a defesa dos direitos da mulher e dotá-las dos recursos especiais necessários à efetiva tramitação e investigação de todas as denúncias de violência doméstica.

De fato, a Lei Maria da Penha previu um capítulo próprio sobre o atendimento a ser prestado pela autoridade policial, contemplando dispositivo para que o Poder Público concebesse a prioridade, no âmbito da Polícia Civil, para a criação de Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (Deams), de Núcleos Investigativos de Femicídio e de equipes especializadas para o atendimento e a investigação das violências graves contra a mulher.

O Governo Federal chegou a emitir uma Norma Técnica de padronização das Delegacias Especializadas de Atenção às Mulheres – Deams no ano de 2010, reclamando uma série de providências, como o seu funcionamento ininterrupto, inclusive aos sábados, domingos e feriados, e que houvesse prioridade na política de gestão de pessoas, com investimento na formação e valorização profissional, integrada com os conteúdos humanísticos relativos a direitos humanos, ética, cidadania e violência de gênero.

Todavia, não foi o que se evidenciou na prática, tanto que a Comissão Parlamentar de Inquérito instalada em 2013 com a finalidade de investigar a situação da violência contra a mulher no Brasil e apurar denúncias de omissão por parte do poder público com relação à aplicação de instrumentos instituídos em lei para proteger as mulheres em situação de violência, emitiu relatório com mais de 1050 páginas, recomendando aos governos dos estados a implementação de plantão 24 horas nas delegacias de polícia das mulheres.

#### **4 – O aprimoramento legislativo:**

Buscou-se, pois, o aprimoramento legislativo, resultando em alteração na Lei Maria da Penha através da Lei n. 13.505/2017, que dispôs sobre o direito da mulher em situação de violência doméstica e familiar ter atendimento policial e pericial especializado, ininterrupto e prestado, preferencialmente, por servidores do sexo feminino.

A referida legislação trouxe uma série de medidas a serem adotadas pelo policial no atendimento prestado à mulher em situação de violência, como o dever de prestar atendimento especializado e ininterrupto, por servidores previamente capacitados e de preferência do sexo feminino. Também previu o dever de obedecer diretrizes na inquirição da mulher ou de testemunha de violência doméstica, primando pela salvaguarda de sua integridade física, psíquica e emocional; a que garantir que a mulher, familiares e testemunhas não tenham contato direto com investigados ou suspeitos e pessoas a eles relacionadas; e a de primar pela não revitimização, evitando sucessivas inquirições sobre o mesmo fato nos âmbitos criminal, cível e administrativo, bem como questionamentos sobre a vida privada da depoente. Ocorre que, apesar desta previsão, o Estado brasileiro permaneceu sob a fiscalização dos organismos internacionais. No relatório 10/19 da OEA, no caso *Márcia Barbosa v. Brasil*, que redundou em uma série de recomendações de não repetição de violações, atentou à

preocupação emitida pelo Comitê das Nações Unidas para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher, sobre a falta de cumprimento integral da Lei Maria da Penha com o tema da violência contra a mulher, destacando pesquisa que avaliou a qualidade da atenção às vítimas de violência nas delegacias: 48% a qualificaram como ótima ou boa, 14% como regular e 38% como má ou péssima.

A Lei 14.541, de 03 de abril de 2023, ao dispor sobre a criação e o funcionamento ininterrupto de Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher e prever uma série de medidas de qualificação do serviço, indica a adoção de postura de inaceitabilidade na perpetuação de inércia dos governos estaduais em prover o atendimento necessário e recomendado. Decorreu, pois sua aprovação e sanção.

### **5 – Considerações sobre a nova legislação:**

#### **5.1. Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAM):**

A nova lei enfoca a qualidade da prestação do serviço público de Segurança Pública, notadamente a Polícia Civil por meio de suas Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (Deam).

No âmbito do atendimento prestado às vítimas de violência doméstica e familiar contra a mulher, a norma procura dar concretude ao inciso IV, artigo 8º da Lei Maria da Penha, que previu a necessidade de que, em meio às diretrizes da política pública que visa coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, se observe a implementação de atendimento policial especializado para as mulheres, em particular nas Delegacias de Atendimento à Mulher.

Preocupou-se, pois, o legislador com o atendimento especializado prestado em um serviço que também é especializado, cuja criação e necessidade de multiplicação foram objeto central na própria Lei Maria da Penha, na concepção da necessária prestação de atendimento apropriado a mulheres em situação de violência, reconhecidas em condição de especial vulnerabilidade.

Neste sentido e conforme a Ministra Nancy Andrighi do Superior Tribunal de Justiça (STJ):

"O Superior Tribunal de Justiça entende ser presumida, pela Lei n. 11.340/2006, a hipossuficiência e a vulnerabilidade da mulher em contexto de violência doméstica e familiar. É desnecessária, portanto, a demonstração específica da subjugação feminina para que seja aplicado o sistema protetivo da Lei Maria da Penha, pois a organização social brasileira ainda é fundada em um sistema hierárquico de poder baseado no gênero, situação que o referido diploma legal busca coibir" (STJ, Agravo Regimental na MPUMP 6/DF julgado em 18/5/2022, publicado no DJe de 20/5/2022).

Em sentido semelhante, a Quinta Turma do STJ, tendo como relatora a Min. Laurita Vaz, destacou:

"A situação de vulnerabilidade e fragilidade da mulher, envolvida em relacionamento íntimo de afeto, nas circunstâncias descritas pela lei de regência, se revela ipso facto. Com efeito, a presunção de hipossuficiência da mulher, a implicar a necessidade de o Estado oferecer proteção especial para reequilibrar a desproporcionalidade existente, constitui-se em pressuposto de validade da própria lei" (STJ, REsp 1416580 - 2013/0370910-1 - 15/04/2014)

### 5.2. Além da violência doméstica e familiar contra a mulher:

A Lei Federal prevê que a Delegacia de Defesa da Mulher não se restringe às situações de violência doméstica e familiar contra a mulher, por isso não foi contemplada como instrumento de alteração da Lei 11.340/06.

Seu artigo 3º, *caput*, dispõe que as DEAMs tem por finalidade não só o atendimento de todas as mulheres que tenham sido vítimas de violência doméstica e familiar, mas também de crimes contra a dignidade sexual e feminicídios.

No Estado de São Paulo, pioneiro na criação e instalação das Delegacias de Defesa da Mulher pela Lei nº 5.467, de 24 de dezembro de 1986, tais equipamentos tem, em suas respectivas áreas de atuação, a atribuição para investigar infrações penais relativas à violência doméstica ou familiar e infrações contra a dignidade sexual praticadas contra pessoas com identidade de gênero feminino e contra crianças e adolescentes.

### 5.3. Horário de funcionamento das DEAMs:

As delegacias funcionarão ininterruptamente, inclusive em feriados e finais de semana. Ou seja, as delegacias deverão permanecer abertas por 24 (vinte e quatro) horas sem qualquer interrupção, incumbindo ao Estado prover a estrutura adequada para a efetivação dessa norma.

### 5.4. Qualidade do serviço prestado:

O serviço prestado pelas delegacias especializadas e que abrange atendimento destinado não somente a mulheres em situação de violência doméstica e familiar, mas também a vítimas de crimes contra a dignidade sexual e feminicídios, deverá contemplar:

1. Treinamento específico dotado de capacidade técnica para prover acolhimento de modo eficaz e humanitário.

A Organização Mundial de Saúde (OMS) reconhece que a violência contra doméstica e familiar contra as mulheres, bem como a violência sexual, são consideradas um grande problema de saúde pública e de violação dos direitos humanos das mulheres. Uma em cada três mulheres nas Américas sofreram violência física e/ou sexual por parte do parceiro íntimo ou violência sexual por não parceiro em sua vida.

A OMS também considera que as mulheres que sobrevivem e estão expostas às mais variadas formas de violência de um parceiro íntimo, estão mais sujeitas a uma série de consequências em sua saúde física e mental, não só impactos imediatos, mas mediatos e a longo prazo. A depressão, a existência de problemas com álcool, o estresse, a insônia, distúrbios alimentares ou até mesmo tentativas de suicídio, são alguns dos exemplos, que, além de impactar os serviços de cuidados em saúde de todas as ordens, demandam cuidados especiais no atendimento dessas mulheres.

Não à toa, o acolhimento é medida considerada fundamental para compor os serviços de saúde pública com as mulheres em situação de violência, compreendido como uma ferramenta de intervenção na qualificação de escuta, construção de vínculo e de afeto, pautado no compromisso com o reconhecimento do outro, na atitude de acolhê-lo em suas diferenças, suas dores, suas alegrias, seus modos de viver, sentir e estar na vida.

É evidente que o legislador pretende que o atendimento prestado em uma delegacia especializada a mulheres em situação de violência busque esse sentido, ou seja, o sentido da humanidade, da solidariedade, no mínimo espírito de empatia e respeito, alheio a julgamentos e culpabilizações.

2. especialização prévia:

A norma reforça a necessidade de que a capacitação se dê previamente, contemplando a garantia do atendimento adequado.

3. sala reservada:

A lógica do legislador diz respeito ao cenário de vulnerabilidade e atendimento respeitoso e humanizado que deve ser atribuído à mulher, baseado no respeito ao sigilo, à atenção e à escuta atenta e acolhedora. O espaço da delegacia de polícia deve prover sala reservada para que seja possível, minimamente, o atendimento a ser prestado à mulher em situação de violência.

4. preferencialmente, a existência de policiais do sexo feminino para o atendimento:

A norma recomenda que o atendimento seja realizado preferencialmente por agente feminina, mesmo nos Municípios onde não houver Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher (Deam).

5. a existência, oferta e disponibilização de canal de comunicação imediato disponível e facilitado às mulheres:

Esse dispositivo certamente demandará investimento apropriado, não apenas para propiciar a comunicação sobre possível registro policial, mas um canal que viabilize a obtenção de informações sobre a própria atuação policial no âmbito das investigações em curso, possibilitando atualizar a mulher em situação de violência sobre o andamento do procedimento.

6. oferta de assistência psicológica e jurídica às mulheres atendidas:

A previsão de oferta de assistência psicológica e jurídica às mulheres atendidas afigura-se um alento na perspectiva de um atendimento integral no ambiente da delegacia, mas longe da realidade desses espaços Brasil afora, conhecidos, na realidade, pela sua precariedade e reduzida capacidade de atendimento.

Não por outro motivo, a própria norma traz a importância de que os serviços sejam implementados mediante articulação e convênio com a Defensoria Pública, os órgãos do Sistema Único de Assistência Social e os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher ou varas criminais competentes.

### 5.5. Recursos

A efetivação da lei depende de recursos, de investimento e vontade política. Não são poucos os relatos de sucateamento da Polícia Civil, com reserva de poucas delegacias e recursos humanos para o atendimento da população.

Não por outro motivo, a lei federal previu, em seu art. 5º, que os recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) destinados aos Estados poderão ser utilizados para a criação de Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (Deam) em conformidade com as normas técnicas de padronização estabelecidas pelo Poder Executivo.

A Lei nº 13.756/18 que disciplina sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), sofreu alteração em 2022, que, através da Lei nº 14.316, de 29 de março de 2022, passou a prever a destinação de seus recursos em no mínimo, 5% (cinco por cento) para ações de enfrentamento da violência contra a mulher, incluídas as ações previstas no art. 35 da Lei Maria da Penha.

O Fundo Nacional tem por objetivo conferir efetividade às ações do Ministério da Segurança Pública quanto à execução de sua competência de coordenar e promover a integração da segurança pública em cooperação com os entes federativos. Dentre as suas fontes de recursos, estão doações e auxílios de pessoas naturais ou jurídicas, públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras; receitas decorrentes da exploração de loterias, da decretação do perdimento dos bens móveis e imóveis; de fianças quebradas ou perdidas, dentre outros, excetuando-se os bens relacionados com o tráfico de drogas de abuso pois constituem recursos destinados ao Funad. Como prevê o artigo 6º da Lei Federal nº 13.756/18, os recursos do FNSP serão aplicados diretamente pela União ou transferidos aos Estados ou ao Distrito Federal na hipótese de estes entes federativos terem instituído fundo estadual ou distrital de segurança pública, admitida a transferência de recursos por meio de convênios ou de contratos de repasse.

No Estado de São Paulo, a Lei nº 17.219/19 prevê a criação do Fundo Estadual de Segurança Pública – FUNDESP, vinculado ao Gabinete do Secretário da Segurança Pública, tendo finalidade precípua, justamente, receber recursos descentralizados do Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP previsto na Lei Federal nº 13.756/18, destinados a projetos, atividades e ações nas áreas de segurança pública e de prevenção à violência.

## 3. Tema: Lei nº 14.542, de 3 de abril de 2023

---

### 1. Introdução:

A Lei 14.542, de 03 de abril de 2023, altera a Lei nº 13.667, de 17 de maio de 2018, para dispor sobre a prioridade no atendimento às mulheres em situação de violência doméstica e familiar pelo Sistema Nacional de Emprego (Sine).

A Lei alterada, a Lei n. 13.667/18, dispõe sobre o Sistema Nacional de Emprego (Sine), tendo por fundamento a Convenção nº 88 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que orienta cada país-membro a manter um serviço de emprego público e gratuito, constituído por um sistema que compreende uma rede de serviços e de escritórios regionais, de forma a organizar o mercado de trabalho brasileiro.

### 2. SINE - Sistema Nacional de Emprego:

O sistema prevê uma série de ações para viabilizar e qualificar o seu funcionamento, dentre eles a integração e a sistematização das informações e pesquisas sobre o mercado formal e informal de trabalho, com vistas a subsidiar a operacionalização de suas ações e de seus serviços no âmbito da União e das esferas de governo que dele participem; outrossim, a adequação entre a oferta e a demanda de força de trabalho em todos os níveis de ocupação e qualificação, além, dentre outros, da articulação permanente com a implementação das demais políticas públicas, com ênfase nas destinadas à população em condições de vulnerabilidade social.

É essa legislação que define competir à União a execução, em caráter privativo, da concessão do seguro-desemprego e do abono salarial, a identificação dos trabalhadores e a coordenação da certificação profissional. Os Estados e Municípios compartilham de outras competências, como por exemplo o cadastro dos trabalhadores desempregados em sistema informatizado acessível ao conjunto das unidades do Sine, a promoção de orientação e a qualificação profissional, o fomento do empreendedorismo, o crédito para a geração de trabalho, emprego e renda, o assessoramento técnico ao trabalho autônomo, e, conforme a inovação da Lei nº 14.542, de 2023, a prestação de assistência a trabalhadores resgatados de situação análoga à de escravo e às mulheres em situação de violência doméstica e familiar.

As principais ações disponibilizadas por essa rede de atendimento são a intermediação de mão-de-obra e a habilitação ao seguro-desemprego, e as mulheres em situação de violência doméstica e familiar passaram a ter prioridade no atendimento pelo Sine, com a reserva de 10%

(dez por cento) das vagas ofertadas para intermediação; em caso de não preenchimento, a lei dispõe que elas poderão ser preenchidas por mulheres e, se não houver, pelo público em geral. O Sine é tem suas ações e serviços executados pelo Ministério do Trabalho; a coordenação estadual e municipal do Sine competem aos respectivos Estados e Municípios que dele participam.

### **3 – Perspectiva de Gênero:**

A nova legislação vem amparada nos Princípios de Empoderamento das Mulheres (WEPs) da Organização das Nações Unidas, e no reconhecimento de que a violência de gênero é um dos retratos da desigualdade de gênero que impacta o desenvolvimento do país ao gerar custos para o sistema do mercado de trabalho em razão do absenteísmo e da perda de produtividade das suas vítimas diretas e indiretas.

#### **3.1. Economia, desigualdade de gênero e violência contra a mulher:**

O tema da relação entre a economia e a violência contra a mulher, uma das expressões da desigualdade de gênero, é pauta do Fórum Econômico Mundial há 15 anos. Os resultados do relatório de 2021 desta instituição apresentaram a preocupante projeção de que a expectativa da igualdade de gênero saltou de 99,5 para 135,5 anos, tendo como um de seus maiores obstáculos os desafios no espaço do trabalho, a maior lacuna.

Os cálculos apresentaram projeção que salta para mais de 267,6 anos o abismo entre o acesso a rendas e cargos de liderança, diferenças devidas ao maior tempo que as mulheres gastam ao dedicarem-se ao trabalho não remunerado de pelo menos o dobro do tempo em relação os homens. No Brasil, o IBGE divulgou relatório que as mulheres ganham 78% do que os homens, conforme se demonstram no PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua de 2012 a 2020.

A desigualdade de gênero está associada a construção sociocultural em que desvalores e atos de discriminação advém de estigmas marcados historicamente em um sistema onde a dominação masculina é naturalizada e retroalimentada.

O assédio sexual, a violência doméstica e a violência política são alguns dos exemplos da expressão da desigualdade de gênero, repudiados por tratados internacionais ratificados pelo Brasil. Segundo a Organização Mundial de Saúde, a violência física e sexual afeta mais de um terço de todas as mulheres do mundo. Nos Estados Unidos, estimou-se em 5,8 bilhões de dólares o custo anual total da violência conjugal contra a mulher em 1995 e mais de US\$ 1 bilhão perdidos com prejuízos à economia em função das vítimas fatais, conforme expôs Milma Pires

de Melo Miranda em “Violência conjugal física contra a mulher na vida: prevalência e impacto imediato na saúde, trabalho e família”.

### 3.2. Impactos:

O problema, para além Segurança Pública, possui implicações para o desenvolvimento do país, envolvendo instabilidade laboral, subemprego, empobrecimento da mulher, perda de produtividade, custos para o sistema de saúde e perda também das gerações futuras.

A pesquisa "Impactos Econômicos da Violência contra a Mulher" da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG) trouxe o dado de que a violência contra a mulher provocou, nos últimos dez anos, queda de R\$ 214,4 bilhões no PIB brasileiro, além da perda de 2 milhões de empregos, com redução de R\$ 91,4 bilhões na renda das famílias e de R\$ 16,4 bilhões na arrecadação do governo. Não à toa, o FMI concorda que acabar com a violência contra as mulheres cuida-se de um imperativo econômico relevante.

A dependência econômica é considerada um fator que conduz a mulher a permanecer em um relacionamento abusivo e a perpetuar a possibilidade de seu agravamento, tanto que o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres que vigorou de 2013 a 2015, concluiu pela importância de se desenvolver ações para a inserção e permanência das mulheres no mercado de trabalho, especialmente em profissões não tradicionais com o objetivo de diminuir a diferença de rendimentos. Soma-se a este o objetivo de aumentar a formalização das mulheres, as carteiras assinadas e conseqüentemente, a garantia de direitos trabalhistas para elas.

### 3.3. Principal finalidade:

A iniciativa legislativa pretende reduzir o fosso existente nesse campo da economia ao prever a ampliação de oportunidades às mulheres em situação de violência para interromper ciclos de relacionamentos abusivos. Por outro lado, embora se reconheça que o empoderamento econômico, por si só, ainda que considerado estratégico para a mudança, não alcança isoladamente a transformação social pretendida. É fato que a independência econômica constitui elemento do processo de empoderamento das mulheres, mas não isolado das demais políticas.

### 3.4. Princípios Ruggie de Direitos Humanos:

Por isso, para ter eficácia, a inclusão das mulheres no SINE deverá estar atrelada à inteligência e capacidade de gestão e articulação da rede de enfrentamento à violência dos estados e municípios, mas não só.

Essa política também deve estar aliada ao compromisso de empresas em prover vagas a mulheres em situação de violência, baseadas nos princípios Ruggie de Direitos Humanos, endossados em 2011 pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU, e que tem por foco três pilares: o da proteção, visando a que, de forma comparativa à obrigação dos Estados em protegerem os direitos humanos, as empresas também adotem essa responsabilidade; o do respeito, no sentido de as empresas tenham responsabilidade negativa (não agir); e o reparatório, para que as empresas reparem os danos às violações a direitos humanos.

Exemplo neste sentido foi adotado pelo Superior Tribunal de Justiça através da Instrução Normativa 15/2022, que previu a cota para mulheres em situação de vulnerabilidade econômica decorrente de violência doméstica e familiar nos contratos de serviços contínuos da Corte.

Por fim, a política de inclusão econômica para mulheres também envolve o estabelecimento de programas de incentivo ao empreendedorismo, não só contemplado ao objetivo 8.3 de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas, mas também ao objetivo n. 5, que tem, no incentivo e na aceleração da liderança de mulheres, outra vertente da igualdade de gênero.

