

EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-RELATOR DO PROCESSO TC-03548/2024-4

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, pelo Procurador abaixo subscrito, no uso de suas atribuições institucionais, com fulcro no art. 130 da Constituição Federal c/c art. 3º, inciso II, da Lei Complementar n. 451/2008 manifesta-se nos seguintes termos.

I – RELATÓRIO

Trata-se de processo de fiscalização, na modalidade Auditoria Operacional, levada a efeito nas Prefeituras do Estado Espírito Santo, Defensoria Pública do Estado Espírito Santo, Ministério Público do Estado Espírito Santo, Tribunal de Justiça do Estado Espírito Santo e nas Secretarias de Estado de Direitos Humanos, de Educação, da Justiça, da Saúde, das Mulheres, da Segurança Pública e Defesa Social, de Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social com a finalidade de *“avaliar a eficácia das ações de enfrentamento à violência contra mulheres e meninas – VCMM, com foco específico nas iniciativas de prevenção e acolhimento realizadas no período 2022-2024”*.

O Relatório de Auditoria Operacional 00022/2024-5 elaborado pelo NOPP - Núcleo de Controle Externo de Avaliação e Monitoramento de Outras Políticas Públicas Sociais (SecexSocial)¹ apresentou as seguintes propostas de encaminhamento:

“A. Com fundamento no art. 1º, XXXVI, da Lei Complementar 621/2012 (Lei Orgânica do TCEES), e no art. 207, inciso V, do Regimento Interno do TCEES, RECOMENDAR à Secretaria Estadual das Mulheres - Sesm:

i. Aprimorar os mecanismos de coordenação que permitam alinhar estratégias e as ações das organizações envolvidas na política de enfrentamento à VCMM visando criar condições para atuações conjuntas e sinérgicas evitando superposições ou atuação contraproducentes (Achado da seção 3.1);

¹ Evento 19

- ii. Adotar uma estratégia de comunicação coordenada e abrangente que permita a colaboração entre todas as partes envolvidas. A estratégia deve incluir o estabelecimento e a divulgação de canais efetivos de comunicação e consulta entre as diferentes partes interessadas (Achado da seção 3.1);
- iii. Fomentar o fortalecimento das estruturas organizacionais no âmbito dos municípios, por meio da implementação de novas Organizações de Políticas para as Mulheres - OPMs, com o objetivo de ampliar a capilarização das políticas de enfrentamento à VCMM (Achado da seção 3.2);
- iv. Desenvolver e monitorar um planejamento integrado para ações de formação e capacitação permanente, em colaboração com os órgãos envolvidos na rede de enfrentamento à violência contra mulheres e meninas. Esse planejamento deve incluir a capacitação dos municípios, assegurando que todos os atores envolvidos estejam preparados e alinhados para a execução eficaz das políticas de enfrentamento à violência (Achado da seção 4.1);
- v. Incluir no planejamento a realização de campanhas permanentes de prevenção à violência contra mulheres e meninas, direcionadas tanto ao público escolar quanto à sociedade em geral. Essas campanhas devem focar na convivência baseada na igualdade, promovendo uma mudança cultural que desmonte comportamentos de violência, além de informar claramente os mecanismos de apoio e de denúncia disponíveis, garantindo o acesso da população a essas informações (Achado da seção 4.2);
- vi. Elaborar e divulgar uma cartilha detalhada que descreva todos os serviços da rede de atendimento para o enfrentamento da VCMM. Além disso, oferecer suporte aos municípios para que eles possam criar suas próprias cartilhas, garantindo a ampla disseminação e compreensão dos recursos disponíveis (Achado da seção 4.2);
- vii. Realizar estudos, pesquisas e coleta de dados estatísticos abrangendo todas as regiões do Espírito Santo, por meio do Projeto Atlas das Mulheres do Estado do Espírito Santo, com o objetivo de compreender a interseccionalidade e suas interações com os tipos e a frequência da violência contra as mulheres e meninas (Achado da seção 4.3);
- viii. Utilizar o diagnóstico regionalizado para subsidiar as revisões futuras do novo Pacto Estadual e aprimorar a oferta de equipamentos especializados no enfrentamento à violência contra mulheres e meninas no interior do Estado (Achado da seção 4.3);
- ix. Articular com outros atores estaduais para desenvolver planos, programas ou ações específicas voltadas para a prevenção e o enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes (Achado da seção 4.4);

- x. Articular junto aos demais atores da rede de enfrentamento à VCMM a segregação, em termos orçamentários, dos recursos destinados às políticas públicas de enfrentamento, de modo a consolidar e divulgar o total gasto (Achado da seção 5.1);
 - xi. Incentivar os municípios a identificarem e detalharem de forma clara o orçamento destinado ao enfrentamento à VCMM (Achado da seção 5.1);
 - xii. Utilizar metas específicas, mensuráveis, atingíveis, relevantes e temporais para o Pacto Estadual que está em elaboração e definir e divulgar um conjunto de indicadores da política, abarcando os processos, os resultados intermediários e/ou finais e os impactos e resultados (Achado da seção 5.2);
 - xiii. Auxiliar os municípios no estabelecimento dos planos de metas previstos na Lei 14.899/2024 (Achado da seção 5.2);
 - xiv. Solicitar, junto ao governo estadual, a inclusão, no âmbito do Simapp, de algum programa ou ação de enfrentamento à VCMM no Plano Estadual de Monitoramento e Avaliação para 2025 (Achado da seção 5.3);
 - xv. Criar um plano de monitoramento e avaliação no âmbito do novo Pacto Estadual para o enfrentamento à VCMM, implementando uma análise sistêmica da política (Achado da seção 5.3);
 - xvi. Instituir uma base de dados estadual padronizada, unificada e acessível sobre a violência contra mulheres e meninas, para sistematizar e integrar as informações geradas pelos diversos órgãos envolvidos, como saúde, psicossocial, segurança pública, justiça e promotorias. Esta base deve permitir o monitoramento contínuo dos casos desde o registro inicial da ocorrência ou atendimento na saúde até a conclusão do processo judicial (Achado da seção 6.1);
 - xvii. Assegurar a transparência e a divulgação da base de dados unificada, utilizando preferencialmente painéis, observatórios e plataformas de dados abertos, de forma a promover e incentivar estudos, pesquisas, e análises estatísticas, bem como fornecer informações relevantes para a sociedade, pesquisadores e demais interessados (Achado da seção 6.1);
 - xviii. Implementar a Política de Sistematização de Dados Integrados de Violência contra Mulher no Estado do Espírito Santo prevista na Lei Estadual 12.085/2024 (Achado da seção 6.1).
- B. Com fundamento no art. 63, inciso III, e no art. 64, inciso I, da Lei Orgânica do TCE- ES:
- i. Dar ciência à Secretaria Estadual das Mulheres – Sesm que as recomendações propostas serão monitoradas, conforme previsto no Manual de Auditoria Operacional do TCU, adotado por este Tribunal, devendo esse monitoramento ocorrer a partir do ano de 2026.

C. Com fundamento nos Princípios 7 e 8 da NBASP 20 (Transparência e Accountability) e no Enunciado 10 do Anexo Único da Declaração de Moscou:

- i. Disponibilizar este relatório e seus principais resultados no Painel de Controle do TCE-ES;
- ii. Divulgar este relatório para os principais veículos de imprensa do Estado;
- iii. Encaminhar ofício às seguintes instituições, disponibilizando acesso a este relatório e sugerindo sua ampla divulgação:

Secretaria de Estado de Direitos Humanos; Secretaria de Estado da Educação; Secretaria de Estado da Justiça; Secretaria de Estado da Saúde; Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa Social; Secretaria de Estado de Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social; Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo; Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo; Ministério Público do Estado do Espírito Santo; Procuradoria Especial da Mulher da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo; Instituto Jones dos Santos Neves e para as 78 Prefeituras Municipais.”

Na sequência, O Núcleo de Controle Externo de Avaliação e Monitoramento de Outras Políticas Públicas Sociais – NOPP, mediante Instrução Técnica Conclusiva 05238/2024-1 manifestou-se pelo arquivamento do processo “ressaltando-se que, na hipótese de as propostas de encaminhamento serem transformadas em deliberações deste Tribunal, essas serão monitoradas conforme previsto no Manual de Auditoria Operacional do TCU, adotado por este TCEES por meio da Nota Técnica SEGEX 02/2021.”

Após, veio o feito ao Ministério Público de Contas para manifestação, nos termos do art. 321, § 3º, do RITCEES.

II - FUNDAMENTAÇÃO

De acordo com a definição das Nações Unidas a violência contra as mulheres é “qualquer ato de violência de gênero que resulte ou possa resultar em danos ou sofrimentos físicos, sexuais ou mentais para as mulheres, inclusive ameaças de tais atos, coação ou privação arbitrária de liberdade, seja em vida pública ou privada”.²

²²<https://www.paho.org/pt/topics/violence-against-women#:~:text=Preven%C3%A7%C3%A3o%20e%20resposta,adotar%20normas%20culturais%20mais%20pac%C3%ADficas.>

A Igualdade de Gênero – alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas – é um dos objetivos do projeto Desenvolvimento Sustentável no Brasil³, que se encontra subdividido da seguinte forma:

Objetivo 5. Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas

5.1 Acabar com todas as formas de discriminação contra todas as mulheres e meninas em toda parte

5.2 Eliminar todas as formas de violência contra todas as mulheres e meninas nas esferas públicas e privadas, incluindo o tráfico e exploração sexual e de outros tipos

5.3 Eliminar todas as práticas nocivas, como os casamentos prematuros, forçados e de crianças e mutilações genitais femininas

5.4 Reconhecer e valorizar o trabalho de assistência e doméstico não remunerado, por meio da disponibilização de serviços públicos, infraestrutura e políticas de proteção social, bem como a promoção da responsabilidade compartilhada dentro do lar e da família, conforme os contextos nacionais

5.5 Garantir a participação plena e efetiva das mulheres e a igualdade de oportunidades para a liderança em todos os níveis de tomada de decisão na vida política, econômica e pública

5.6 Assegurar o acesso universal à saúde sexual e reprodutiva e os direitos reprodutivos, como acordado em conformidade com o Programa de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento e com a Plataforma de Ação de Pequim e os documentos resultantes de suas conferências de revisão

5.a Realizar reformas para dar às mulheres direitos iguais aos recursos econômicos, bem como o acesso a propriedade e controle sobre a terra e outras formas de propriedade, serviços financeiros, herança e os recursos naturais, de acordo com as leis nacionais

5.b Aumentar o uso de tecnologias de base, em particular as tecnologias de informação e comunicação, para promover o empoderamento das mulheres

5.c Adotar e fortalecer políticas sólidas e legislação aplicável para a promoção da igualdade de gênero e o empoderamento de todas as mulheres e meninas em todos os níveis

O ordenamento jurídico brasileiro incorporou diversos tratados internacionais específicos quanto ao combate à discriminação e à violência contra a mulher, como a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher das Nações Unidas – CEDAW e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a mulher (Convenção de Belém do Pará).

Destaca-se que o combate penal à violência contra mulher foi fortalecido pelo emblemático precedente da Comissão Interamericana de Direitos Humanos no caso brasileiro “Maria da Penha Maia Fernandes – 1983”. O caso culminou na promulgação da Lei n. 11.340/2006, conhecida como “Lei Maria da Penha”, a qual trata a violência doméstica e familiar contra a mulher como uma das formas de violação dos direitos humanos.

³ <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/5> acesso em 28/11/2024.

Salienta-se que no ano de 2019 outras legislações foram editadas visando incrementar a proteção da mulher vítima de violência, vejamos:

Lei n. 13.827/2019 – altera a Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para autorizar, nas hipóteses que especifica, a aplicação de medida protetiva de urgência, pela autoridade judicial ou policial, à mulher em situação de violência doméstica e familiar, ou a seus dependentes, e para determinar o registro da medida protetiva de urgência em banco de dados mantido pelo Conselho Nacional de Justiça.

Lei n. 13.871/2019 – altera a Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para dispor sobre a responsabilidade do agressor pelo ressarcimento dos custos relacionados aos serviços de saúde prestados pelo Sistema Único de Saúde (SUS) às vítimas de violência doméstica e familiar e aos dispositivos de segurança por elas utilizados.

Lei n. 13.880/2019 – altera a Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para prever a apreensão de arma de fogo sob posse de agressor em casos de violência doméstica, na forma em que especifica.

Lei n. 13.882/2019 – altera a Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para garantir a matrícula dos dependentes da mulher vítima de violência doméstica e familiar em instituição de educação básica mais próxima de seu domicílio.

Mais uma vez, no ano de 2024, a Lei Maria da Penha passou por novas alterações legislativas para determinar o sigilo do nome da ofendida nos processos em que se apuram crimes praticados no contexto de violência doméstica e familiar contra a mulher (Lei n. 14.857/2024), bem como para estabelecer prioridade na assistência à mulher em situação de violência doméstica e familiar (Lei n. 14.887/2024).

Conforme o 18º Anuário Brasileiro de Segurança Pública⁴, publicado em julho de 2024, houve aumento de todas as modalidades de violência contra mulheres, bem como um aumento na violência contra crianças e adolescentes. Entre 2011 e 2023, o número de estupros cresceu 91,5%: entre as vítimas, 88,2% são do sexo feminino e 61,6% meninas menores de 13 anos.

De acordo com André de Carvalho Ramos “a violência contra a mulher exige complexa política pública de prevenção e repressão que envolve o Poder Executivo (autoridade policial e assistência de todos os tipos), Defensoria Pública, Ministério Público e Poder Judiciário”.⁵

⁴<https://apidSPACE.forumseguranca.org.br/server/api/core/bitstreams/1d896734-f7da-46a7-9b23-906b6df3e11b/content>

Os Tribunais de Contas devem atuar como ferramenta de promoção da cidadania, realizando um controle externo ágil, eficiente e de qualidade, sendo componente fundamental e indispensável na qualidade da prestação do serviço público, emprego de bens e valores públicos, devendo ser exercido de forma simultânea nas diferentes etapas do processo de implementação das políticas públicas.

Como órgão de controle externo da Administração Pública, desempenha papel essencial no controle das políticas públicas, pois este quem vai orientar e fiscalizar os gestores para garantir que os recursos públicos sejam utilizados de forma eficiente e eficaz, contribuindo para que a República Federativa do Brasil alcance seus objetivos fundamentais, notadamente a construção uma sociedade livre, justa e solidária, bem como promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, meio de promoção da dignidade da pessoa humana, fundamento do Estado Brasileiro (arts. 1º, inciso III, e 3º, incisos I e IV, CF/1988).

Esses objetivos e fundamentos, bem sim a igualdade entre homens e mulheres, prescrita no art. 5º, inciso I, da Constituição Federal, só serão alcançados mediante a adoção de políticas de gênero eficazes e eficientes, de modo que compete aos tribunais de contas, conforme o papel que lhe foi atribuído pelo art. 70 da Constituição Federal, fiscalizar as políticas públicas, “em todas as suas etapas seja pela própria Administração Pública ou por meio de parcerias com o setor privado e a academia, de modo a oferecer subsídios tempestivos para a sua melhoria, bem como para fornecer respostas à sociedade acerca dos resultados decorrentes do seu investimento nas atividades estatais”.⁶

A política pública “se refere a uma ação governamental e às intenções que a determinaram”; “é a soma das ações governamentais, praticadas de forma direta ou por meio de agentes, que influenciam a vida dos cidadãos”; “são tudo aquilo que os governos escolhem fazer ou deixar de fazer”, pois “a omissão deliberada do poder público também deve ser vista como política pública”.⁷

⁵ Ramos, André de Carvalho. Curso de Direitos Humanos. 7. Ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020, pag 662.

⁶ Referencial de controle de políticas públicas / Tribunal de Contas da União. – Brasília : TCU, Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento), Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec) e Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), 2020. p9. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/47/17/2B/CC/50D729104CE08619E18818A8/Referencial%20de%20Controle%20de%20Políticas%20Públicas.pdf>.

⁷ Apud Clarke, Cochran et al (2010), Guy Peters (2010), Thomas Dye (1972) e Heidemann (2009). Idem. p14.

Consoante Referencial de controle de políticas públicas do Tribunal de Contas da União, “Considerando o mandato e as competências dos órgãos de controle externo no Brasil” para fins do presente Referencial de Controle de Políticas Públicas, são consideradas políticas públicas o conjunto de intervenções e diretrizes emanadas de atores governamentais, que visam tratar, ou não problemas públicos e que requerem, utilizam ou afetam recursos públicos”.⁸

A Portaria TCU n. 230/2014⁹ aprovou o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas a ser observado em ações de controle e de melhoria de processos que tratem direta ou indiretamente do tema governança, dispondo:

“No Brasil existem políticas públicas que nascem tal como a teoria prevê, ou seja, iniciando-se por um amplo processo de diagnóstico da situação a ser tratada, passando por uma fase de planejamento, pelo estabelecimento de diretrizes, pela definição do modelo de implementação, pela realização de testes, pela implantação propriamente dita da política e, por fim, pela sua avaliação e monitoramento, entre outras fases (DIAS, 2012; FREY, 2000; KINGDOM, 1984).

Entretanto, **o surgimento de políticas públicas que não consideram várias dessas importantes etapas é algo que acontece com frequência.** O que se verifica, em síntese, é que os modelos descritores do ciclo de políticas públicas raramente refletem a real dinâmica de uma política pública (SECCHI, 2010). As fases geralmente se apresentam sobrepostas, e algumas etapas se antecipam a outras. O processo de uma política pública é incerto, sendo pouco nítidas as fronteiras entre suas diversas fases.

[...]

Do ponto de vista das ações de controle, importa mencionar que a avaliação de governança em políticas públicas se insere no contexto das Auditorias Operacionais (ou Auditorias de Desempenho), requerendo que os auditores designados para essa avaliação tenham, preliminarmente, conhecimento do Manual de Auditoria Operacional e, se possível, tenham sido capacitados e tenham alguma experiência nesse tipo de auditoria.

⁸ Idem. p14.

⁹ Disponível em

https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*/COPIATIPONORMA:%28Portaria%29%20COPIAORIGEM:%28TCU%29%20NUMNORMA:230%20ANONORMA:2014/DATANORMAORDENACAO%20desc/0. Acesso em 05/12/2024.

[...]

No Brasil, o vasto rol de competências do Tribunal de Contas da União, exercido sobre órgãos e agentes públicos de um estado extenso, potencializa o desafio da seletividade do controle externo.

Assim, **a abordagem sobre a governança em políticas públicas representa uma atuação do Tribunal de Contas da União (TCU), na medida em que orienta esforços de controle para aspectos estruturantes que condicionam a intervenção governamental.**

[...]

Nesse contexto, é relevante observar que a implantação de uma política pública não se traduz apenas em problema técnico ou administrativo, mas sim em um grande emaranhado de elementos políticos que frustram os planejamentos definidos (SECCHI, 2010).

Em muitos casos, as políticas públicas podem surgir para tratar dos problemas existentes identificados, sem considerar a fundo as causas desses problemas. Nem sempre o Governo possui tempo hábil para efetuar um adequado processo de planejamento de suas políticas. Em muitas situações, o estudo adequado sobre o processo de implantação de uma política é raramente realizado (PRESSMAN e WILDAVSKY, 1984). **Entretanto, em muitos outros casos, governos atuam em políticas públicas com duração de várias décadas e com tendências de prosseguimento por tempo indeterminado. É, portanto, necessário considerar que tanto o tempo pode ser insuficiente para o planejamento de governos, quanto pode não haver obstáculos para planejamento e atuação eficiente de arranjos de governança em políticas públicas institucionalizadas como políticas de Estado.**

[...]

Governança em políticas públicas se refere aos arranjos institucionais que condicionam a forma pela qual as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas, em benefício da sociedade.

[...]

Essa perspectiva de controle, todavia, implica a necessidade de superação de desafios imediatos, entre os quais se destaca a inexistência de padrões que orientem esse tipo de fiscalização, especificamente no que concerne à governança em políticas públicas.

O presente Referencial se propõe, portanto, a apresentar um modelo de análise de políticas públicas baseado em fatores de governança, acompanhado de questões avaliativas.

O enfoque da análise, conforme será destacado ao longo deste documento, não se concentra de forma prioritária no desempenho da gestão das políticas públicas em si, tendo em vista que focaliza a qualidade dos fatores estruturais que aumentam a probabilidade de que os resultados previstos sejam alcançados, ao mesmo tempo em que fomenta a criação de um melhor ambiente para o uso dos recursos públicos.

[...]

Institucionalização de uma política pública se refere a aspectos, formais ou informais, da existência da política, relacionados a capacidades organizacionais, normatização, padrões, procedimentos, competências e recursos que possibilitam o alcance dos objetivos e resultados da política pública.

Espera-se que uma política pública esteja jurídica e oficialmente formalizada, com o estabelecimento de normas, padrões e procedimentos que definam claramente as arenas decisórias, a divisão de competências e as atribuições dos atores envolvidos. **A inexistência de políticas públicas formais fragiliza, por exemplo, a constituição de arcabouços legais para a sua sustentação e a definição segura das fontes de recursos a serem alocados (PROCOPIUCK, 2013).**

Institucionalização está intimamente relacionada com legitimidade[footnoteRef:11] e com capacidade organizacional (FREITAS, 2005). Uma política pública adequadamente institucionalizada indica que ela é reconhecida como legítima, desejada e que conta com os recursos necessários para o seu desenvolvimento. [11: Legitimidade é uma percepção generalizada ou suposição de que as ações são desejadas, próprias ou apropriadas dentro de algum sistema de normas, valores, crenças e definições socialmente construída (SUCHMAN, 1995 apud FREITAS, 2005).]

[...]

As políticas públicas devem possuir coesão interna. Assim, os objetivos e as metas definidos devem se relacionar com as intervenções escolhidas. Nesse contexto, a política pública orienta-se por uma formulação geral que defina sua lógica de intervenção e por planos que permitam operacionalizar as ações necessárias, delineados em função das diretrizes, objetivos e metas propostas.

Cassiolato e Guerresi (2010) **defendem a necessidade de prever as atividades necessárias e os recursos correspondentes para sua realização, de forma logicamente encadeada com os resultados (produtos e efeitos) que a política ou programa se propõe a realizar.** Adicionalmente, é essencial que a formulação da política explicita suas prioridades, para que os processos de execução e avaliação sejam adequadamente orientados e possam ser redesenhados caso haja necessidade de ajustes, como, por exemplo, em situações de escassez de recursos ou mudanças relevantes de cenários.

Ainda segundo as autoras, **no âmbito operacional, é preciso indicar as formas de medição e adoção de ações corretivas.** De forma geral, isso inclui avaliar itens como: objetivos; etapas intermediárias de execução; programação de atividades a serem realizadas; cronogramas que sequenciam e delimitam as ações no tempo; alocação de recursos, incluindo orçamentos para projetar e orientar as provisões necessárias; definição precisa de papéis e responsabilidades; interdependências; riscos, possíveis obstáculos e alternativas de atuação, incluindo ações de contingência; e prestação de contas sobre o desempenho e formas de controle.

De acordo com Peters (2010), **o sucesso da governança requer a definição de objetivos, uma vez que para governar é necessário conhecimento sobre o trajeto para o destino que se pretende atingir, requerendo a integração de objetivos entre todos os níveis do sistema.** O estabelecimento de prioridades, objetivos e metas a serem alcançados constitui espinha dorsal de uma política pública, e sinaliza a todos quais são os parâmetros pelos quais se orientar (DIAS, 2012). A política pública deve apresentar diretrizes, objetivos e metas democraticamente selecionadas, para haver legitimidade perante a sociedade.

[...]

Os indivíduos e instituições envolvidos na governança precisam aprender sobre suas ações e isso é importante para a qualidade das decisões que serão tomadas e também para a *accountability* democrática (PETERS, 2010). A avaliação de uma política pública é um processo de julgamento da ação pública, verificando os sucessos e as falhas que foram colocadas em prática. A implantação e o desempenho da política devem ser examinados com o intuito de adquirir conhecimentos sobre a situação da política e sobre o problema que a originou (SECCHI, 2010).

Uma política pública deve possuir rotina para acompanhar suas ações, para aferir seus resultados e os utilizar para promoção de aperfeiçoamentos na política. O andamento das operações inerentes à política pública deve ser constantemente monitorado e os seus resultados periodicamente avaliados, com vistas à concretização dos objetivos programados e ao aperfeiçoamento do desempenho governamental.

O monitoramento é um processo que envolve a coleta de informação sobre insumos, produtos, atividades e circunstâncias que são relevantes para a efetiva implementação da política. Através dessas informações, o monitoramento analisa e verifica, num processo contínuo, se os recursos e as atividades se estão implementando segundo o programado e se as metas sobre os resultados estão sendo alcançadas ou não, indicando, ao mesmo tempo, as razões de insucesso. O monitoramento fornece a informação e as sugestões necessárias para que a gerência da política verifique o progresso da implementação, a fim de tomar as decisões cabíveis, no sentido de que as metas programadas sejam alcançadas e/ou ajustadas (BUNIVICH, 1999).

A avaliação é um processo conduzido antes, durante e/ou depois da implementação da política, onde se efetua um juízo sobre seu valor ou mérito considerando: a relevância dos objetivos e estratégias, a eficácia (ou efetividade) no alcance dos objetivos e metas esperados, a eficiência no uso de recursos, o impacto e a sustentabilidade da intervenção. Dessa forma, a avaliação trata de: (i) examinar, com juízo crítico e face às mudanças subsequentes, a justificação lógica do programa em termos da adequação dos seus objetivos e estratégias; (ii) comparar a consecução das metas alcançadas com as estabelecidas, identificando as razões de sucesso e insucesso; (iii) verificar a eficiência dos procedimentos utilizados na execução do programa e da qualidade

do desempenho gerencial; (iv) determinar a eficiência econômica do programa; (v) determinar e traçar a causalidade dos efeitos e impacto do programa e, (vi) identificar as lições aprendidas e propor recomendações, de modo a reforçar os acertos e/ou, se necessário, ajustar, reorientar e modificar objetivos, metas, arranjos organizacionais e recursos (BUNIVICH, 1999).

[...]

Accountability envolve, principalmente, transparência, responsabilização, comunicação e prestação sistemática de contas. Os responsáveis pela política pública devem primar por esses aspectos, de forma a possibilitar a análise e o escrutínio do comportamento e do desempenho dos diversos atores responsáveis pela implementação. Um arcabouço de *accountability* prevê, ainda, mecanismos de incentivo e sanção aos responsáveis pelo alcance dos objetivos da política, bem como instrumentos de imposição de medidas corretivas. A responsabilização é especialmente importante em regimes democráticos (AUCOIN e HEINTZMAN, 2000 *apud* PETERS, 2013)

Accountability é um elemento essencial no processo de governar uma sociedade e no processo de detecção e correção de erros. Além disso, é importante para os atores envolvidos nesses processos reconhecer que alcançar resultados abaixo do ótimo não necessariamente é razão para punição, seja política ou pessoal. Em vez disso, pode ser visto como uma oportunidade para aprender e encontrar melhores maneiras para prestação de serviços. *Accountability*, especialmente focada em melhorar o desempenho, ao invés de punir politicamente, é um meio de institucionalizar uma abordagem de aprendizagem e de direção para a governança (PETERS, 2007).”

Em suma, compete ao Tribunal de Contas, por meio dos processos de fiscalização, notadamente de auditoria operacional, avaliar não somente o desempenho da gestão das políticas públicas, mas também identificar e exigir dos atos envolvidos medidas e ações reforcem o atingimento dos objetivos propostos, otimizando-se o emprego os recursos públicos nas respectivas áreas.

No caso concreto, constata-se do Relatório de Auditoria 00022/2024-5 que o Estado do Espírito Santo enfrenta grande desafio no combate à violência contra mulheres e meninas

(VCMM), pois apesar dos esforços existentes, foram identificadas diversas fragilidades na governança dessa política pública, incluindo:

- Falta de capacitação permanente e campanhas educativas;
- Ausência de diagnósticos regionais abrangentes e atendimento inadequado para certos tipos de violência;
- Insuficiência de indicadores claros, metas específicas e fontes de financiamento bem definidas no orçamento;
- Deficiências na cooperação entre órgãos estaduais e municipais, prejudicando a integração das ações;
- Cobertura desigual dos serviços, concentrada em grandes centros urbanos, enquanto regiões menos urbanizadas ficam desassistidas;
- Necessidade de uma base de dados unificada e acessível para guiar ações e políticas públicas;

Além disso, houve constatações específicas, pela Unidade Técnica, sobre a isenção de enfrentamento à violência sexual contra meninas e adolescentes, com ausência de iniciativas exclusivas para essa população vulnerável. A conclusão ressalta a urgência de melhorias estruturais, institucionais e de articulação para tornar as ações mais adequadas e abrangentes.

A cobertura das políticas públicas também é limitada, especialmente em relação à violência sexual contra meninas e adolescentes, evidenciando a necessidade de maior priorização e alinhamento estratégico.

Com base no relatório de auditoria operacional evidencia-se a gravidade da violência contra mulheres e meninas no Brasil, o que reforça a necessidade urgente de uma avaliação criteriosa das políticas públicas implementadas pelos órgãos estaduais e municipais, visando maior eficácia na prevenção e no enfrentamento desse grave problema social.

O Tribunal de Contas, conforme já salientado, tem o papel promover o aprimoramento da gestão das políticas públicas, portanto, **as recomendações propostas pela Unidade Técnica devem ser implementadas com a máxima urgência**, destacando a necessidade de:

- Promover a integração das ações governamentais;
- Garantir a criação de bases de dados padronizadas e acessíveis;
- Incentivar a definição de metas claras e monitoráveis.

Aduz-se, ainda que políticas pertinentes existentes necessitam de fortalecimento e reestruturação, sendo recomendável:

1. **Desenvolvimento de Estratégias Integradas:** Estabelecer um plano estadual que contemple metas específicas e indicadores de impacto claros, abrangendo todas as regiões do Espírito Santo.
2. **Fortalecimento das Capacitações:** Criar programas permanentes de formação para os agentes envolvidos no enfrentamento da violência.
3. **Campanhas Educativas:** Implementar ações contínuas para sensibilizar a sociedade, com foco em escolas e comunidades vulneráveis.
4. **Aperfeiçoamento da Transparência e dos Dados:** Instituir uma base de dados unificada e acessível, promovendo maior eficiência no monitoramento das ocorrências e no desenvolvimento de políticas baseadas em evidências.

Por fim, além de expedir as recomendações sugeridas pela Unidade Técnica às fls. 142/145 do Relatório de Auditoria 00022/2024-5, o Tribunal deve acompanhar a implementação dessas recomendações, assegurando que os entes envolvidos cumpram as metas estabelecidas e apresentem resultados consistentes.

III – CONCLUSÃO

Posto isso, oficia o **Ministério Público de Contas:**

- a) nos termos do art. 1º, inciso XXXVI, da LC n. 621/2012 c/c art. 207, inciso V, do RITCEES, sejam expedidas as recomendações dispostas às fls. 6/8 da ITC, submetendo-as ao posterior monitoramento;
- b) seja acolhidas as proposições da Unidade Técnica contidas nos itens “c” e “b” do item 2 da Instrução Técnica Conclusiva 05238/2024-1;

Vitória, 5 de dezembro de 2024.

LUCIANO VIEIRA
PROCURADOR-GERAL DE CONTAS