



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO**  
**Ministério Público do Distrito Federal e Territórios**  
Núcleos de Direitos Humanos - NDH  
Núcleo de Gênero - NG

Eixo Monumental, Praça do Buriti, Lote 2, Ed. Sede do MPDFT - 1º andar - Sala 144 - CEP: 70091-900 Brasília/DF  
Telefone: (61) 3343 6667 E-mail: pro-mulher@mpdft.mp.br

---

**EXCELENTÍSSIMO/A SENHOR/A JUIZ/JUÍZA DE DIREITO DA VARA DE  
FAZENDA PÚBLICA DA CIRCUNSCRIÇÃO JUDICIÁRIA DE BRASÍLIA**

**O MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E  
TERRITÓRIOS**, por intermédio das Promotoras de Justiça infrafirmadas, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com fundamento nos arts. 127, *caput*, 129, inciso III, da Constituição Federal, nos arts. 5º, inciso I, alínea “c”, inciso III, alínea “e”, e 6º, inciso VII, alíneas “a”, “c” e “d”, inciso XII, da Lei Complementar n. 75, de 20 de maio de 1993, no art. 25, inciso IV, alínea “a”, da Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993 art. 5º, inciso I, da Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985, e art. 497 do CPC, propor

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA  
PARA CUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER  
COM PEDIDO DE TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA ANTECIPADA EM  
CARÁTER INCIDENTAL**

em face do **DISTRITO FEDERAL**, pessoa jurídica de direito público interno, a ser representado em Juízo por seu Procurador-Geral, localizado no SAM, Projeção I,



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO**  
**Ministério Público do Distrito Federal e Territórios**  
Núcleos de Direitos Humanos - NDH  
Núcleo de Gênero - NG

Eixo Monumental, Praça do Buriti, Lote 2, Ed. Sede do MPDFT - 1º andar - Sala 144 - CEP: 70091-900 Brasília/DF  
Telefone: (61) 3343 6667 E-mail: pro-mulher@mpdft.mp.br

---

Edifício Sede da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, 4º andar, Brasília/DF, CEP 70620-000, pelos fundamentos fáticos e jurídicos que passa a expor:

## 1. DOS FATOS

**Em 1º de janeiro de 2019, o Governador do Distrito Federal, Ibaneis Rocha, publicou o Decreto nº 39.610, que dispõe sobre a organização da estrutura da Administração Pública do Distrito Federal (anexo I).** Conforme o art. 6º, inciso V do citado decreto, a Secretaria de Estado da Mulher do DF **passou a integrar a estrutura organizacional da administração direta do Distrito Federal.** No mesmo ato, o Governador do Distrito Federal nomeou a senhora Ericka Siqueira Nogueira Filipelli para exercer o cargo de natureza política, símbolo CNP-03, de Secretária de Estado da Mulher do Distrito Federal.

Em 28 fevereiro de 2019, o Núcleo de Gênero do MPDFT, com o objetivo de avaliar a implementação e efetividade das políticas públicas de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher no âmbito do Distrito Federal, instaurou o Procedimento Administrativo n. 08190.036810/19-81.

No âmbito do referido procedimento, foi verificado que, **não obstante a publicação do Decreto nº 39.610, até a presente data, não houve a publicação do Regimento Interno da Secretaria de Estado da Mulher do Distrito Federal.**

No site oficial da Secretaria supracitada, o Regimento Interno publicizado é referente à estrutura da gestão passada, ou seja, faz referência ao Decreto nº 38.362, de 26 de julho de 2017, que trata do Regimento Interno da Secretaria de Estado do Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos do Distrito Federal, Secretaria esta extinta após a mudança de governo<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Regimento Interno da Secretaria de Estado do Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos do Distrito Federal. Disponível em: [http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/553b00ff517a4359824e9e2b85b454cc/Decreto\\_38362\\_26\\_07\\_2017](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/553b00ff517a4359824e9e2b85b454cc/Decreto_38362_26_07_2017)



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO**  
**Ministério Público do Distrito Federal e Territórios**  
Núcleos de Direitos Humanos - NDH  
Núcleo de Gênero - NG

Eixo Monumental, Praça do Buriti, Lote 2, Ed. Sede do MPDFT - 1º andar - Sala 144 - CEP: 70091-900 Brasília/DF  
Telefone: (61) 3343 6667 E-mail: pro-mulher@mpdft.mp.br

---

Portanto, o Regimento Interno disponibilizado em realidade não se refere à atual Secretaria de Estado da Mulher; no Governo anterior simplesmente não havia essa estrutura, mas apenas uma Subsecretaria de Políticas para Mulheres.

Após mencionada constatação, ao longo do ano de 2019, foram feitas diligências junto à referida Secretaria a partir de reuniões institucionais para tratar de assuntos relacionados à pasta, dentre os quais a publicação do Regimento Interno equivocado, mas as respostas que se lograva obter eram sempre de que a estruturação estava em vias de construção e implementação.

Em 29 de janeiro de 2020, o Núcleo de Gênero, por meio do Ofício nº 07/2020 (anexo II), solicitou novamente esclarecimentos à Secretária de Estado da Mulher acerca da publicação do seu Regimento Interno. Em resposta encaminhada por meio do Ofício nº 51/2020-SMDF/GAB, em 18 de fevereiro de 2020 (anexo III), a Secretária de Estado da Mulher afirmou o seguinte: *“informo que esta Secretaria de Estado da Mulher está em articulação com a Secretária de Estado de Economia para aprovação e publicação da estrutura, no entanto, fomos informados que deveríamos aguardar a disponibilização de cargos”*.

**Dessa maneira, constata-se que apesar de o Decreto nº 39.610 de 1º de janeiro de 2019 instituir a Secretaria de Estado da Mulher, não há, efetivamente, estrutura organizacional estabelecida.**

**Para além da estrutura organizacional, a Secretaria da Mulher não conta com uma política pública de enfrentamento à desigualdade de gênero formulada, cuja maior consequência é o diminuto orçamento que lhe foi destinado em 2020. E sem orçamento inviabiliza-se a construção de uma política pública eficiente.**

**Sem sombra de dúvidas, todas essas omissões vêm acarretando graves prejuízos para a sociedade, notadamente diante do crescente índice de violências doméstica contra as mulheres, dentre as quais se destaca o feminicídio.**

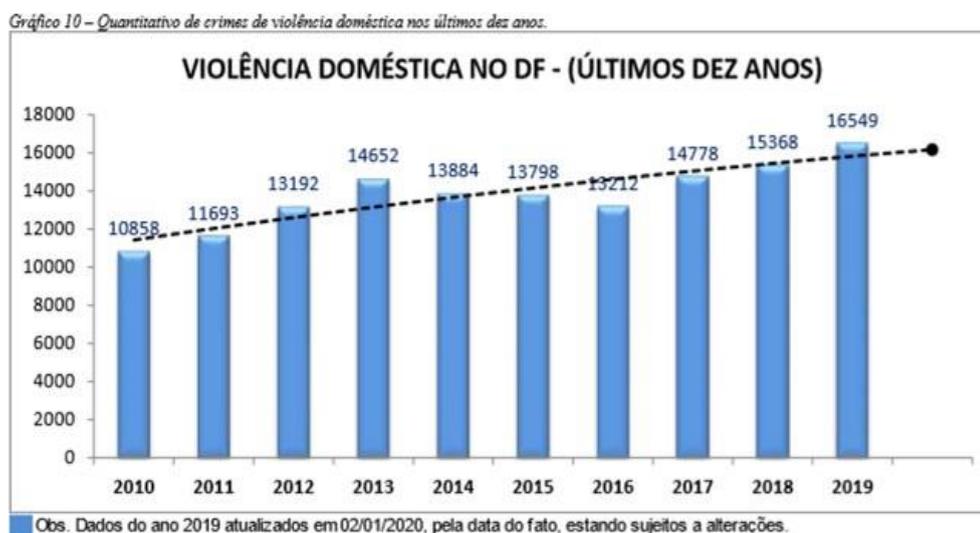


**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO**  
**Ministério Público do Distrito Federal e Territórios**  
Núcleos de Direitos Humanos - NDH  
Núcleo de Gênero - NG

Eixo Monumental, Praça do Buriti, Lote 2, Ed. Sede do MPDFT - 1º andar - Sala 144 - CEP: 70091-900 Brasília/DF  
Telefone: (61) 3343 6667 E-mail: pro-mulher@mpdft.mp.br

A figura 1 <sup>2</sup> (gráfico 10- quantidade de crimes de violência doméstica em dez anos), extraída do sítio eletrônico da Secretaria de Segurança Pública do DF, evidencia permanente crescimento da violência doméstica contra a mulher nos últimos dez anos, **mostrando ascensão crítica no ano de 2019, com registro recorde de 16.549 casos.**

Figura 1: Série histórica de violência doméstica contra a mulher no DF (últimos dez anos)



Fonte: Secretaria de Segurança Pública do DF  
Ano de elaboração: 2020

<sup>2</sup> SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL. Figura 01: Acompanhamento da série histórica – últimos dez anos. Disponível em: <[http://www.ssp.df.gov.br/wp-content/uploads/2017/11/Análise-FSP-016\\_2020-Violência-Doméstica-no-DF.pdf](http://www.ssp.df.gov.br/wp-content/uploads/2017/11/Análise-FSP-016_2020-Violência-Doméstica-no-DF.pdf)>. Acesso em: 09 de mar.2020.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO**  
**Ministério Público do Distrito Federal e Territórios**  
Núcleos de Direitos Humanos - NDH  
Núcleo de Gênero - NG

Eixo Monumental, Praça do Buriti, Lote 2, Ed. Sede do MPDFT - 1º andar - Sala 144 - CEP: 70091-900 Brasília/DF  
Telefone: (61) 3343 6667 E-mail: pro-mulher@mpdft.mp.br

---

A figura 02<sup>3</sup>, extraída do sítio eletrônico da Secretaria de Segurança Pública do DF, intitulada *Acompanhamento de mulheres vítimas de homicídio e feminicídio – 2015 a 2019*, evidencia que em 2019 houve um aumento de 42% dos casos de homicídio em geral contra as mulheres com relação a 2018. Com relação aos feminicídios, isto é, homicídios contra mulheres em razão da condição do gênero, o dado é igualmente alarmante: os casos de feminicídios em 2019 aumentaram 17% em relação a 2018, fazendo com que o DF, no ano 2019, passasse a ocupar 5º lugar entre as unidades da Federação com a maior taxa de feminicídios o Brasil por grupo 100 mil mulheres. Conforme matéria divulgada pelo Jornal Correio Braziliense em 27 de outubro de 2019 “O Distrito Federal assumiu posição preocupante em relação à violência contra elas. Em 2018, subiu para 5º lugar entre as unidades da Federação com a maior taxa de feminicídios por grupo 100 mil mulheres, segundo dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública deste ano. Em 2017, o DF estava em 10º lugar no levantamento. O índice revela crescimento de 52,3% nesse intervalo de tempo. De janeiro a agosto, a cada quatro dias, uma pessoa do sexo feminino do Distrito Federal sofreu uma tentativa de feminicídio. Arma branca ou de fogo, agressão física e atropelamento foram os meios usados pelos agressores de 62 vítimas. O total do período se aproxima do resultado registrado entre janeiro e dezembro de 2017 e 2018”.

---

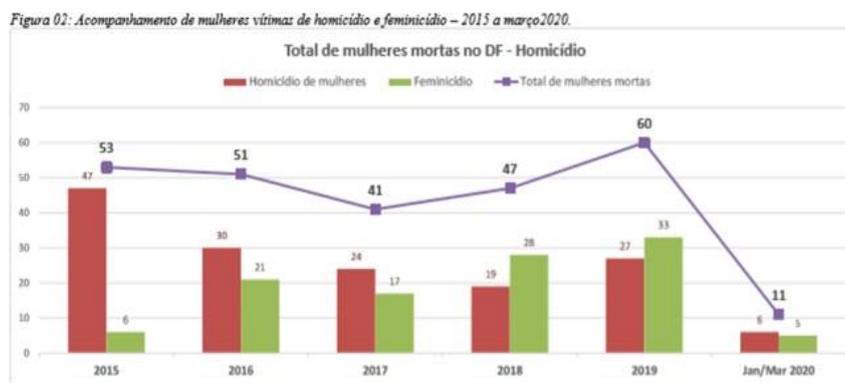
<sup>3</sup> SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL. **Figura 02: Acompanhamento de mulheres vítimas de homicídio e feminicídio – 2015 a 2019**. Disponível em: [http://www.ssp.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/11/Análise-FSP-001\\_2020-Feminicídio-no-DF\\_2019.pdf](http://www.ssp.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/11/Análise-FSP-001_2020-Feminicídio-no-DF_2019.pdf). Acesso em: 09 de mar. 2020.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO**  
**Ministério Público do Distrito Federal e Territórios**  
Núcleos de Direitos Humanos - NDH  
Núcleo de Gênero - NG

Eixo Monumental, Praça do Buriti, Lote 2, Ed. Sede do MPDFT - 1º andar - Sala 144 - CEP: 70091-900 Brasília/DF  
Telefone: (61) 3343 6667 E-mail: pro-mulher@mpdft.mp.br

Figura 02: Série histórica de homicídio e feminicídio no DF – 2015 a 2020



➤ Desde a edição da Lei já totalizaram 110 (cento e dez) mulheres vítimas de Feminicídio no DF.

Fonte: Secretaria de Segurança Pública do DF

Ano: 2020

Portanto, o crescimento de crimes contra a vida praticados contra mulheres e/ou baseados no gênero sinaliza enorme urgência de construção e implementação de políticas públicas de Estado que promovam o acolhimento das mulheres em contexto de violência. A violência de gênero urge ser problematizada como única forma de se atuar na prevenção do feminicídio contra as mulheres.

Uma análise quantitativa da figura 02 (*Acompanhamento de mulheres vítimas de homicídio e feminicídio – 2015 a 2019*) traz um outro dado também deveras relevante para os fins desta ação: curva ascendente dos crimes de homicídio contra mulheres e feminicídio entre os anos de 2015 a 2019 mas com um intervalo de curva decrescente entre os anos de 2016, 2017 e 2018, com expressividade para o ano de 2017. O que havia de diferente nestes períodos que possa justificar, ainda que não isoladamente, mas em grande parte, estas curvas em direções opostas? Entre os anos de 2016 a 2018 havia uma Subsecretaria de Política para as Mulheres, com estrutura e



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO**  
**Ministério Público do Distrito Federal e Territórios**  
Núcleos de Direitos Humanos - NDH  
Núcleo de Gênero - NG

Eixo Monumental, Praça do Buriti, Lote 2, Ed. Sede do MPDFT - 1º andar - Sala 144 - CEP: 70091-900 Brasília/DF  
Telefone: (61) 3343 6667 E-mail: pro-mulher@mpdft.mp.br

---

plano de trabalho definido; em 2015 e 2019, não, o que mostra a crucial importância de uma real e efetiva estruturação da pasta para o salvamento de vidas de mulheres do DF.

Necessário ainda ponderar que, com a classificação do Covid-19 (novo coronavírus) como pandemia pela Organização das Nações Unidas em 11 de março de 2020 e a solicitação da Organização Mundial de Saúde para que os países redobrem o comprometimento contra a pandemia do Covid-19, foram adotadas pelo GDF medidas de contenção, por meio do Decreto nº 40.520 de 14 de março de 2020, as quais, malgrado sua essencialidade para fins de saúde, acabam por potencializar enormemente o risco de crescimento da violência doméstica no DF.

É que as medidas de emergência adotadas no DF, notadamente as de restrição de circulação territorial para contenção do COVID-19, importam no maior isolamento de mulheres e meninas, no espaço doméstico e na consequente tensão das relações ali estabelecidas.

Conforme divulgado pela mídia, a violência contra a mulher aumentou durante quarentena em razão do Covid-19 na China. No referido país, “segundo ONGs de proteção à mulher, denúncias de vítimas e testemunhas aumentaram três vezes desde o início da quarentena implantada por conta do novo coronavírus”<sup>4</sup>. No Brasil, este cenário já vem se delineando, conforme notícia dada pela mídia brasileira, que apontou que a “Justiça do Rio de Janeiro registrou um aumento de 50% nos casos de violência doméstica durante o período de confinamento para evitar a disseminação do novo coronavírus”<sup>5</sup>.

Em suma, os indicadores de violência contra a mulher – homicídio, feminicídio, violência doméstica – deixam claro que as mulheres no DF

---

<sup>4</sup> Revista Galileu. *Violência contra a mulher aumentou durante quarentena da Covid-19 na China*. Disponível em: <<https://revistagalileu.globo.com/Sociedade/noticia/2020/03/violencia-contra-mulher-aumentou-durantequarentena-da-covid-19-na-china.html>>. Acesso em: 23 mar. 2020.

<sup>5</sup> Bassan, P. *Casos de violência doméstica no RJ crescem 50% durante confinamento*. G1, 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/03/23/casos-de-violencia-domestica-no-rj-crescem50percent-durante-confinamento.ghtml>>. Acesso em: 23 mar. 2020.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO**  
**Ministério Público do Distrito Federal e Territórios**  
Núcleos de Direitos Humanos - NDH  
Núcleo de Gênero - NG

Eixo Monumental, Praça do Buriti, Lote 2, Ed. Sede do MPDFT - 1º andar - Sala 144 - CEP: 70091-900 Brasília/DF  
Telefone: (61) 3343 6667 E-mail: pro-mulher@mpdft.mp.br

---

estão, no geral, sujeitas a graves violação de direitos, o que passou a acontecer notadamente com maior ênfase a partir de 2019. Esse quadro ainda se tornará mais crítico com o isolamento decorrente da pandemia do COVID-19, demandando urgente atuação contundente do Estado, o que só é alcançável por meio de uma estrutura organizacional normatizada que preveja plano de ação, políticas públicas técnicas e capilarizadas que alcancem todo o território do DF, com respectivo orçamento, sob pena de grave **violação de direitos transindividuais das mulheres**, na modalidade coletiva.

## 2. DA LEGITIMIDADE ATIVA E PASSIVA

A legitimidade ativa para a propositura da presente ação civil pública encontra fundamento na ordem constitucional e no plano infraconstitucional. Com efeito, a Constituição da República dispõe em seu art. 127, *caput*, que “o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

Para o exercício de suas funções institucionais, a Carta de 1988 conferiu ao Órgão Ministerial a promoção da ação civil pública, como importante instrumento para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e para a defesa de outros interesses difusos e coletivos, nos termos do inciso III de seu art. 129. Conforme leciona Hugo Nigro Mazzilli<sup>6</sup>:

Interpretando conjuntamente o inc. III do art. 129 com a norma de destinação institucional contida no *caput* do art. 127 da Constituição da República, passou-se desde então a admitir que o Ministério Público exercitasse a ação civil pública na defesa de interesse difuso ou coletivo, bem como na defesa de interesses sociais e individuais indisponíveis.

---

<sup>6</sup> O acesso à Justiça e o Ministério Público. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 41



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO**  
**Ministério Público do Distrito Federal e Territórios**  
Núcleos de Direitos Humanos - NDH  
Núcleo de Gênero - NG

Eixo Monumental, Praça do Buriti, Lote 2, Ed. Sede do MPDFT - 1º andar - Sala 144 - CEP: 70091-900 Brasília/DF  
Telefone: (61) 3343 6667 E-mail: pro-mulher@mpdft.mp.br

---

Da mesma forma, suas funções institucionais foram objeto de positivação por parte do legislador infraconstitucional, conforme se verifica da redação constante dos arts. 5º, inciso I, alínea “c”, inciso III, alínea “e”, e 6º, inciso VII, alíneas “a”, “c” e “d”, inciso XII, ambos da Lei Complementar n. 75/1993. Cumpre destacar, ademais, que a Lei n. 7.357/1985, ao regulamentar a Ação Civil Pública, apontou, em seu art. 5º, inciso I, o Ministério Público como legitimado para sua propositura.

Destarte, resta assentada a legitimidade do Ministério Público para promover a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis por meio da Ação Civil Pública, sejam eles difusos, coletivos ou individuais homogêneos, desde que subsumidos à esfera da indisponibilidade.

Em que pesem os conceitos de interesses ou direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos tenham sido introduzidos no ordenamento jurídico pelos artigos 81 e 82 do Código de Defesa do Consumidor, é assente na doutrina que não se restringem às relações consumeristas. Com efeito, Rodolfo de Camargo Mancuso assevera, em sua obra “Ação Civil Pública”<sup>7</sup>, que:

hoje pode-se dizer que o objeto da ação civil pública é o mais amplo possível, graças à (re) inserção da cláusula “Qualquer outro interesse difuso e coletivo” (inc. IV do art. 1º da Lei n. 7.347/85, acrescentado pelo art. 110 do CDC). (...). Como afirma Hugo Nigro Mazzilli, atualmente “inexiste, portanto, sistema de taxatividade para a defesa de interesses difusos e coletivos”. De outro lado, mercê de um engenhoso sistema de complementariedade dentre a parte processual do Código de Defesa do Consumidor e o processo da lei da ação civil pública (CDC, arts. 83, 90,110; Lei 7.347/85, art. 21, acrescentado pelo art. 117 do CDC), pode-se afirmar, com Nelson Nery Junior que “não há mais limitação ao tipo de ação, para que as entidades enumeradas na LACP, art 5º e CDC, art. 82,

---

<sup>7</sup> p. 39, 6ª ed.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO**  
**Ministério Público do Distrito Federal e Territórios**  
Núcleos de Direitos Humanos - NDH  
Núcleo de Gênero - NG

Eixo Monumental, Praça do Buriti, Lote 2, Ed. Sede do MPDFT - 1º andar - Sala 144 - CEP: 70091-900 Brasília/DF  
Telefone: (61) 3343 6667 E-mail: pro-mulher@mpdft.mp.br

---

estejam legitimadas à propositura da ACP para defesa, em juízo, dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Cumprе ressaltar, por fim, que, conforme o disposto nos incisos I e II do art. 151 da Lei Orgânica do Ministério Público da União, cabe ao **Ministério Público do Distrito Federal e Territórios** exercer a defesa dos direitos constitucionais dos cidadãos, sempre que se cuide de garantir-lhes o respeito pelos poderes públicos do **Distrito Federal** e respectivos órgãos da administração pública, direta ou indireta. **Com a presente ação civil pública para cumprimento de obrigação de fazer** almeja-se a defesa de interesse coletivo, consubstanciado na exigência de estruturação pelo Governo do DF de secretaria, qual seja, a **Secretaria da Mulher**, mediante publicização de normativa organizacional (regimento interno) e de apresentação de plano de ação (programas, projetos e serviços). Dar estrutura para referida Secretaria significa, portanto, dar-lhe existência no campo normativo, bem como tornar concreta uma política pública, por meio de serviços públicos, projetos e programas, para fins de erradicação/diminuição da violência de gênero, cuja espécie de maior letalidade, reconhecida como problema social por sua regularidade, repetição, impessoalidade e uniformidade<sup>8</sup>, é a violência doméstica contra a mulher.

Necessário lembrar que o artigo 129 da Carta Magna, em seu inciso II, menciona que é atribuição do Ministério Público:

II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e **dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição**, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

---

<sup>8</sup> Carmo, H. (2001). *Problemas sociais contemporâneos*. Lisboa: Universidade Aberta de Lisboa.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO**  
**Ministério Público do Distrito Federal e Territórios**  
Núcleos de Direitos Humanos - NDH  
Núcleo de Gênero - NG

Eixo Monumental, Praça do Buriti, Lote 2, Ed. Sede do MPDFT - 1º andar - Sala 144 - CEP: 70091-900 Brasília/DF  
Telefone: (61) 3343 6667 E-mail: pro-mulher@mpdft.mp.br

---

**O texto constitucional deixa, portanto, expresso que ao Ministério Público incumbe o dever de cuidar dos serviços públicos necessários para o resguardo aos direitos fundamentais.** No caso da ação ora intentada, busca-se garantir estrutura pública para fornecimento de serviços públicos e outras ações (planos, programas e projetos) voltados para a proteção dos seguintes direitos fundamentais das mulheres: direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança, direito ao trabalho, a moradia, ao transporte, ao lazer, a previdência e à maternidade, direitos esses que não podem deixar de ser acessados pela condição do gênero feminino, porquanto nossa Carta Magna veda todas as formas de discriminação e tratamentos degradantes, conforme diretrizes previstas no art. 3º, inciso I e IV, e art. 5º, *caput* e inciso III, todos da Constituição da República. Conferir:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...];

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

(grifos nossos)

Nosso constituinte reforça o compromisso do Estado brasileiro com a igualdade entre homens e mulheres, com o direito à vida e outros direitos fundamentais trazidos no artigo 5º, ao instá-lo a criar mecanismos que coíbam a violência doméstica. É o que se infere do artigo 226, &8º:



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO**  
**Ministério Público do Distrito Federal e Territórios**  
Núcleos de Direitos Humanos - NDH  
Núcleo de Gênero - NG

Eixo Monumental, Praça do Buriti, Lote 2, Ed. Sede do MPDFT - 1º andar - Sala 144 - CEP: 70091-900 Brasília/DF  
Telefone: (61) 3343 6667 E-mail: pro-mulher@mpdft.mp.br

---

§ 8º O Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações.

Vê-se, desta forma, que **a criação de estruturas estatais para coibir a violência doméstica contra as mulheres emana de comando constitucional**. Por outro lado, é também exigência constitucional que o Ministério Público zele por referidas estruturas, na medida em que é sua atribuição, conforme já vimos alhures (artigo 129, II, CF/88), o resguardo dos serviços públicos voltados à proteção dos direitos fundamentais.

Decerto, no presente caso, patente está a pertinência temática na atuação do Ministério Público para promover os direitos transindividuais coletivos em razão da omissão do Estado em estruturar a Secretaria de Estado da Mulher do Distrito Federal, com evidentes impactos na política de enfrentamento à violência doméstica contra a mulher, que acaba por se tornar esvaziada e desqualificada.

Cediço, outrossim, que o Distrito Federal deve figurar no polo passivo da presente demanda, como ente federativo responsável pela estruturação da Secretaria de Estado da Mulher do Distrito Federal criada em 1º de janeiro de 2019 pelo Decreto 39.610.

Assim, tendo-se em vista ser a propositura de Ação Civil Pública pelo *Parquet* atribuição decorrente de previsão legal inequívoca para a defesa de direitos fundamentais de proteção e promoção dos direitos das mulheres, deve a presente ação ser recebida e julgada procedente, de acordo com os argumentos jurídicos colacionados no item 4.

### **3. DA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA COMUM DO DISTRITO FEDERAL**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO**  
**Ministério Público do Distrito Federal e Territórios**  
Núcleos de Direitos Humanos - NDH  
Núcleo de Gênero - NG

Eixo Monumental, Praça do Buriti, Lote 2, Ed. Sede do MPDFT - 1º andar - Sala 144 - CEP: 70091-900 Brasília/DF  
Telefone: (61) 3343 6667 E-mail: pro-mulher@mpdft.mp.br

---

A Lei n. 7.347/1985 estabeleceu como competente para o processo e julgamento da ação civil pública o local da ocorrência do dano, nos termos do art. 2º, *caput*, confira-se:

Art. 2º As ações previstas nesta Lei serão propostas no foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa.

Tendo em vista tratar-se de violação de interesses coletivos *stricto sensu* promovida por órgão da administração pública do Distrito Federal, depreende-se que **o local da ocorrência do dano não é outro senão o próprio Distrito Federal.**

Sobreleva notar, por oportuno, que o objeto da presente ação coletiva, refere-se às violações omissivas promovidas pelo Poder Executivo do Distrito Federal, uma vez que, ao criar a Secretaria de Estado da Mulher do Distrito Federal, **o mesmo, até o presente momento, se absteve de estruturar tal Secretaria por meio da constituição do respectivo Regimento Interno e de um plano de ação (programas, projetos e serviços) para fins de inclusão na Lei de Diretrizes Orçamentárias com o objetivo de garantir dotação orçamentária para a Secretaria de Estado da Mulher.**

Noutro giro, impende destacar, em tempo, que a Lei de Organização Judiciária do Distrito Federal atribuiu ao **Juízo da Vara de Fazenda Pública** a competência para o processo e julgamento dos feitos em que o Distrito Federal figure na qualidade de autor, réu, assistente, litisconsorte, interveniente ou oponente, ressalvados os casos de falência e acidentes de trabalho. Confira-se:

Art. 26. Compete ao Juiz da Vara da Fazenda Pública processar e julgar:  
I – os feitos em que o Distrito Federal ou entidades de sua administração descentralizada, inclusive empresas públicas e sociedades de economia mista de que participe, forem autores, réus, assistentes, litisconsortes,



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO**  
**Ministério Público do Distrito Federal e Territórios**  
Núcleos de Direitos Humanos - NDH  
Núcleo de Gênero - NG

Eixo Monumental, Praça do Buriti, Lote 2, Ed. Sede do MPDFT - 1º andar - Sala 144 - CEP: 70091-900 Brasília/DF  
Telefone: (61) 3343 6667 E-mail: pro-mulher@mpdft.mp.br

---

intervenientes ou oponentes, excetuados os de falência e acidentes de trabalho;

Posto isso, tem-se como competente, para o processo e julgamento da presente Ação Civil Pública, o Juiz da Vara de Fazenda Pública do Distrito Federal, tendo em vista o local da ocorrência da violação inconstitucional ensejadora da pretensão ora deduzida.

#### **4. DO MÉRITO**

A partir da Constituição Federal de 1988, a sociedade brasileira conta com um sistema de proteção social, o qual articula diferentes políticas públicas (assistência social, igualdade de gênero, educação, saúde, etc) com setores responsáveis pela sua execução e com os mecanismos de controle social, dentre os quais está o Ministério Público<sup>9</sup>. Desta forma, os mandamentos constitucionais impõem ao Ministério Público o dever de garantir vigência material a execução das políticas públicas, o que também pode ser caracterizado como uma espécie de controle social. Esse controle pode se dar nos diversos estágios da formulação da política pública, a seguir descritos:

“Primeiro estágio – Formação de Agenda (seleção de prioridades);  
Segundo estágio – Formulação de políticas (apresentação de soluções ou alternativas);  
Terceiro estágio – Processo de tomada de decisão (escolha das ações);  
Quarto estágio - Implementação (ou execução de ações);  
Quinto estágio – Avaliação.” (Façanha e Lima, 2011, p. 3) 10

---

<sup>9</sup> TEJADAS, Silvia da Silva (2012). O Direito Humano à Proteção Social e a sua Exigibilidade. Curitiba: Juruá Editora.

<sup>10</sup> DE CARVALHO FAÇANHA, Luzijones Felipe; LIMA, Solimar Oliveira. (2011). *O Ministério Público dos Estados e a Implementação das Políticas Sociais*. Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos. Ipea.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO**  
**Ministério Público do Distrito Federal e Territórios**  
Núcleos de Direitos Humanos - NDH  
Núcleo de Gênero - NG

Eixo Monumental, Praça do Buriti, Lote 2, Ed. Sede do MPDFT - 1º andar - Sala 144 - CEP: 70091-900 Brasília/DF  
Telefone: (61) 3343 6667 E-mail: pro-mulher@mpdft.mp.br

---

Façanha e Lima (2011, p. 10) assinalam que o Ministério Público Brasileiro é um ator

especial coadjuvante da sociedade civil, de presença indispensável neste momento no qual esta ainda não conseguiu se mobilizar eficazmente para exigir o reconhecimento dos seus direitos (MEKSENAS, 2001). Por causa disso, o dito órgão chamou para si a função de ser uma “pedra no sapato” dos governos, os quais estavam acostumados a tratar as prestações públicas positivas como se tivessem fazendo um favor para a população. O Ministério Público é uma instituição pertencente ao Estado que fiscaliza, questiona e enfrenta o próprio Estado. É, pois, neste sentido, órgão *sui generis*. E nisso consiste a sua especificidade.

É certo que a atuação ministerial está sujeita a limites, não inserindo-se em sua tarefa, como bem ponderam Façanha e Lima (2011, p. 4) “especificações técnicas nas escolhas de políticas públicas e as preferências concernentes à dotação orçamentária”. É uma instituição, contudo, que não pode se quedar inerte diante de situações de desrespeito aos interesses diretos da sociedade, notadamente perante ações abusivas e omissivas dos poderes públicos.

No caso em comento, **divisa-se situação omissiva do Distrito Federal, consubstanciada na criação de uma Secretaria de Estado há mais de um ano sem respectiva estrutura (regimento interno) e à míngua de uma política pública formulada em seus cinco estágios, quais sejam, formação de agenda, formulação de políticas por meio de soluções e/ou alternativas, processo de tomada de decisão, implementação e avaliação**, com dotação orçamentária respectiva.

As ações omissivas do DF foram constatadas por meio do projeto de pesquisa do Núcleo de Gênero do MPDFT nominado “Ministério Público como agente de fomento e monitoramento da política de enfrentamento à violência doméstica contra a mulher” (anexo IV).

Neste projeto de pesquisa foi construída uma proposta metodológica sistemática concebida com base no: (i) levantamento de informações



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO**  
**Ministério Público do Distrito Federal e Territórios**  
Núcleos de Direitos Humanos - NDH  
Núcleo de Gênero - NG

Eixo Monumental, Praça do Buriti, Lote 2, Ed. Sede do MPDFT - 1º andar - Sala 144 - CEP: 70091-900 Brasília/DF  
Telefone: (61) 3343 6667 E-mail: pro-mulher@mpdft.mp.br

---

junto à Secretaria de Estado da Mulher do Distrito Federal, por meio de quesitações, encaminhadas entre os meses de fevereiro de 2019 a janeiro de 2020 sobre a estrutura da Secretaria e dos equipamentos especializados de atendimento à mulher em contexto de violência – Núcleos de Atendimento à Família e Autores de Violência Doméstica contra a Mulher (NAFAVD) e Centros Especializados de Atendimento à Mulher (CEAM); (ii) visitas institucionais aos Centros Especializado de Atendimento à Mulher (CEAM); (iii) reuniões institucionais com a Secretária de Estado da Mulher para discutir a estrutura e organização dos serviços voltados ao enfrentamento à violência contra a mulher; (iv) exame das dotações orçamentárias direcionadas a Secretaria da Mulher para fins de execução da política pública voltada ao enfrentamento da desigualdade de gênero.

Dentre os achados da pesquisa, tem-se a constatação de que **a Secretaria de Estado da Mulher do Distrito Federal não possui Regimento Interno publicado, prejudicando desta forma exame de transparência quanto aos cargos, gerências, programas e projetos executados e sob responsabilidade da pasta. Sem estrutura organizacional definida há sérias dificuldades para o Ministério Público e para a sociedade civil no controle social da política pública porque sequer se conhece os órgãos aos quais se deve reportar.**

Além disso, foi possível identificar que os equipamentos especializados voltados ao enfrentamento à violência contra a mulher, NAFAVDs e CEAMs, já existentes anteriormente a criação da Secretaria da Mulher em 2019, sofrem de uma série de carências. Importante esclarecer que os NAFAVDs e CEAMs são equipamentos públicos criados para atendimento psicossocial de pessoas em situações de violência de gênero, e de acordo com o I Plano Distrital de Política para as Mulheres<sup>11</sup>,

---

<sup>11</sup> O I Plano Distrital de Política para as Mulheres pode ser acessado na íntegra a partir do seguinte link: <http://www.mulher.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/11/I-Plano-Distrital-de-Políticas-para-as-Mulheres.pdf>



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO**  
**Ministério Público do Distrito Federal e Territórios**  
Núcleos de Direitos Humanos - NDH  
Núcleo de Gênero - NG

Eixo Monumental, Praça do Buriti, Lote 2, Ed. Sede do MPDFT - 1º andar - Sala 144 - CEP: 70091-900 Brasília/DF  
Telefone: (61) 3343 6667 E-mail: pro-mulher@mpdft.mp.br

---

elaborado em 2013 e dirigido para o biênio 2014/2015, havia previsão de que fossem ampliados para fins de garantir maior proteção às mulheres do DF. A seguir, encontram-se sintetizadas as principais deficiências encontradas nos referidos equipamentos a partir da pesquisa realizada pelo MPDFT:

(i) o I Plano Distrital de Política para as Mulheres estabeleceu a ampliação do número de NAFAVDs para doze unidades, mas atualmente existem nove;

(ii) o I Plano Distrital de Política para as Mulheres determina no item 4.3 a ampliação dos CEAMs em 100% com relação ao número existente a época, ou seja, de três para seis;

(iii) o tempo médio de espera para atendimento dos homens nos NAFAVDs é de 180 dias, podendo chegar em algumas unidades a até um ano;

(iv) os NAFAVDs que possuem a maior taxa de congestionamento – fila de espera – são: Sobradinho, Samambaia, Santa Maria, Gama e Paranoá;

(iv) algumas unidades apresentam déficit de especialistas, principalmente, nas áreas de serviço social e pedagogia;

(v) não há regimentos internos e manuais de funcionamento publicados que regulamentem objetivos e metodologias de trabalho, bem como as atribuições e competências dos cargos dos NAFAVDs, os quais funcionam a partir do Termo de Cooperação firmado entre antiga Secretaria de Estado do Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos do Distrito Federal e o MPDFT;

(vi) não há regimentos internos e manual de funcionamento publicados que regulamentem os objetivos e metodologias de trabalho, bem como as atribuições e competências de cargos dos CEAMs;

(vii) há nomeação de gestores de unidades de equipamento sem perfil técnico especializado.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO**  
**Ministério Público do Distrito Federal e Territórios**  
Núcleos de Direitos Humanos - NDH  
Núcleo de Gênero - NG

Eixo Monumental, Praça do Buriti, Lote 2, Ed. Sede do MPDFT - 1º andar - Sala 144 - CEP: 70091-900 Brasília/DF  
Telefone: (61) 3343 6667 E-mail: pro-mulher@mpdft.mp.br

---

Importante registrar que o Núcleo de Gênero do MPDFT expediu, em agosto de 2019, a Recomendação n. 02/2019<sup>12</sup>, solicitando a recomposição do quadro de servidores e publicação de Regimento e Manual de funcionamento do NAFVD, bem como a designação dos gestores com perfil técnico.

Em 05 de fevereiro deste ano, em reunião realizada entre a Coordenadora Geral de Políticas para as Mulheres da Secretaria de Estado da Mulher do DF e o Núcleo de Direitos Humanos, com o objetivo de tratar sobre as ações de enfrentamento à violência contra as mulheres no Distrito Federal, foi novamente esclarecida a necessidade de cumprimento da Recomendação em comento. Na ocasião, esclareceu-se que a Recomendação expedida pelo NG foi levada ao conhecimento do Governador do DF, por meio de ofício (anexo V). No entanto, até a presente data as requisições mencionadas não foram cumpridas (anexo VI).

**Deste modo, é notório que a política de enfrentamento à violência contra a mulher no DF não cumpre parâmetros mínimos de eficiência, especialmente em face do contexto de aumento dos casos de violência contra a mulher.**

E a ausência de parâmetros está ligada a uma Secretaria sem estrutura do ponto de vista orgânico e do ponto de vista do planejamento da política pública, cujo efeito nefasto é a existência de um orçamento pífio, a gerar o sucateamento dos equipamentos voltados ao enfrentamento à violência de gênero. A propósito, **conforme o Quadro de Detalhamento de Despesa disponível no portal da transparência do Governo do Distrito Federal, em 2020, o único recurso disponível para a referida pasta é uma emenda parlamentar individual no valor de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), recurso este que se encontra bloqueado, inclusive<sup>13</sup>. Ademais, por se tratar de emenda parlamentar, o mesmo poderá sofrer alterações até o final do exercício financeiro.**

---

<sup>12</sup> Disponível em:

<[https://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/recomendacoes/ng/recomendacao\\_NG\\_2019\\_02.pdf](https://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/recomendacoes/ng/recomendacao_NG_2019_02.pdf)>.

<sup>13</sup> Disponível em: <<http://www.transparencia.df.gov.br/#/despesas/detalhamento>>.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO**  
**Ministério Público do Distrito Federal e Territórios**  
Núcleos de Direitos Humanos - NDH  
Núcleo de Gênero - NG

Eixo Monumental, Praça do Buriti, Lote 2, Ed. Sede do MPDFT - 1º andar - Sala 144 - CEP: 70091-900 Brasília/DF  
Telefone: (61) 3343 6667 E-mail: pro-mulher@mpdft.mp.br

---

Relativamente aos anos anteriores, a Nota Técnica N. 046/2019 do Núcleo de Assessoramento Técnico de Orçamento da Procuradoria Distrital dos Direitos do Cidadão (NUO/PDDC/ MPDFT), emitida em 31 de outubro de 2019, concluiu que ao longo de 2016 e 2019 houve baixa “execução de recursos disponibilizados” para os seguintes equipamentos: Casa da Mulher Brasileira, CEAM’s e NAFVD’s. Dessa nota técnica é possível inferir ainda que o ano de 2019 apresentou a execução mais baixa desde 2016 (anexo VII).

Ou seja, um tema tão importante não possui, sequer, um orçamento contínuo e transparente, e pelo segundo ano consecutivo, observa-se diminuição de destinação de recursos provenientes do Poder Executivo do Distrito Federal para a Secretaria de Estado da Mulher do Distrito Federal.

A seguir, serão examinadas as omissões do Distrito Federal à luz dos princípios constitucionais da: (i) dignidade da pessoa humana e proteção aos direitos fundamentais; (ii) transparência; (iii) eficiência; (iv) moralidade.

#### **4.1. DA OFENSA AO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E AO DEVER DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS FUNDAMENTAIS**

A Carta Política, ao fixar a dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil (Constituição Federal art. 1º, III), estabelece que o Estado existe em função de todas as pessoas. Assim, verdadeiramente considera a pessoa como o valor supremo de nossa democracia, de modo a não permitir nem aceitar que a dignidade de pessoas, individualmente ou em grupo, seja violada, aviltada por ausência de uma política pública que vise sua proteção.

Os direitos fundamentais criam uma ordem objetiva de valores impositiva de deveres de proteção pelo Estado, independente de direitos subjetivos individualizáveis, o que é denominado por José Carlos Andrade de



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO**  
**Ministério Público do Distrito Federal e Territórios**  
Núcleos de Direitos Humanos - NDH  
Núcleo de Gênero - NG

Eixo Monumental, Praça do Buriti, Lote 2, Ed. Sede do MPDFT - 1º andar - Sala 144 - CEP: 70091-900 Brasília/DF  
Telefone: (61) 3343 6667 E-mail: pro-mulher@mpdft.mp.br

---

dimensão objetiva dos direitos fundamentais <sup>14</sup>. Isso significa que o Estado deve articular um conjunto de políticas públicas destinadas a promover a concretização dos direitos fundamentais e que uma grave omissão do Estado em promover essa concretização pode ensejar sua responsabilização por violação ao dever de proteção.

A CF/88, em seu artigo 226, §8º, prevê a criação de estruturas estatais para coibir a violência doméstica contra as mulheres. A seu turno, o Decreto nº 1.973/96, que ratifica internamente os termos da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher – Belém do Pará, dispõe, em seu artigo 7º que: **“os Estados Partes condenam todas as formas de violência contra a mulher e convêm em adotar, por todos os meios apropriados e sem demora, políticas destinadas a prevenir, punir e erradicar tal violência [...]”**.

**No entanto, ao arpejo das normas internacionais e nacionais, o DF queda-se inerte.** Serve-se de equipamentos obsoletos, que não se coadunam com a realidade atual e não cria estrutura com organicidade e institucionalidade que conceda proteção às mulheres. O resultado desta inação reverbera no aumento exponencial de feminicídios, conforme assinalado alhures, e acusa uma desproteção flagrante aos direitos fundamentais constitucionais das mulheres ou, em última instância, de sua dignidade constitucional.

## 4.2 DA OFENSA AO PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA

A proteção ao princípio da transparência é uma característica inerente ao Estado Democrático de Direito. Os atos administrativos devem ser publicizados, conforme entendimento constitucional, podendo ser

---

<sup>14</sup> ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2001, p. 111.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO**  
**Ministério Público do Distrito Federal e Territórios**  
Núcleos de Direitos Humanos - NDH  
Núcleo de Gênero - NG

Eixo Monumental, Praça do Buriti, Lote 2, Ed. Sede do MPDFT - 1º andar - Sala 144 - CEP: 70091-900 Brasília/DF  
Telefone: (61) 3343 6667 E-mail: pro-mulher@mpdft.mp.br

---

excepcionada apenas nas hipóteses do art. 5º, inciso XXXIII. Conforme bem preceituam Emerson Garcia e Rogério Pacheco,

Inexistindo transparência, não seria passível de aferição a necessária adequação que deve existir entre os atos estatais e a consecução do interesse público, razão de ser do próprio Estado. Tal culminaria em impedir que os interessados zelassem por seus direitos [...]. A publicidade haverá de ser ampla, sendo ilícitas as omissões ou incorreções eventualmente detectadas. O princípio, ademais, é de observância obrigatória por todos os entes da administração pública, direta ou indireta, de qualquer dos Poderes e de todas as esferas da Federação.<sup>15</sup>

A ausência de estrutura da secretaria, sem a respectiva publicação de seu Regimento Interno, fere a referida norma constitucional, impedindo o sistema de controle sobre as políticas públicas pois sequer se conhece a que órgãos do governo se reportar. Por sua vez, a deficiência estrutural no âmbito da política se constata pela ausência de um plano de enfrentamento à desigualdade entre homens e mulheres, que última por obstar o exercício de direitos essenciais, como por exemplo, o conhecimento pela população de como está organizada a política para as mulheres e quais são as agendas de prioridade nesta área. Por exemplo, hoje não se sabe se os equipamentos de enfrentamento à violência de gênero têm uma gerência que os coordena. Não se sabe se a Secretaria de Mulher tem suas ações voltadas exclusivamente ao enfrentamento à violência de gênero ou se há outras pautas relacionadas à desigualdade de gênero.

É necessário lembrar que a violência de gênero é apenas um dos efeitos da desigualdade de gênero. E caso se opte por foco nesse eixo temático (violência de gênero), necessário que a intervenção se dê em três níveis: prevenção

---

<sup>15</sup> GARCIA, Emerson. Improbidade Administrativa/Emerson Garcia, Rogério Pacheco Alves. - 9. ed. - São Paulo: Saraiva, 2017.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO**  
**Ministério Público do Distrito Federal e Territórios**  
Núcleos de Direitos Humanos - NDH  
Núcleo de Gênero - NG

Eixo Monumental, Praça do Buriti, Lote 2, Ed. Sede do MPDFT - 1º andar - Sala 144 - CEP: 70091-900 Brasília/DF  
Telefone: (61) 3343 6667 E-mail: pro-mulher@mpdft.mp.br

---

primária, secundária e terciária (OMS, 2002)<sup>16</sup>. Pasinato, Machado e Ávila (2019)<sup>17</sup>, reportando-se ao conceito da OMS, explicam que as ações de prevenção primária estão ligadas a causas estruturais da violência e por isso demandam ações voltadas ao público em geral, como as relacionadas à educação para igualdade de gênero. Já no âmbito da prevenção secundária, conhecida como prevenção precoce, almeja-se: (i) alcançar pessoas que estão com o risco acima da média de sofrer ou praticar violência; (ii) concretizar intervenções imediatas após a violência, por meio por exemplo de serviços no âmbito da saúde. Na prevenção terciária, também conhecida como resposta, tem-se práticas de longo prazo para minimizar os efeitos da violência já praticada, tais quais a atuação do sistema de justiça e dos equipamentos especializados para autores e vítimas de violência de gênero.

Atualmente, ante a falta de um plano de ação da Secretaria da Mulher, com definição de programas, projetos e serviços não é possível delimitar seu escopo de atuação, tampouco qual é a pertença institucional dos equipamentos de enfrentamento à violência de gênero já existentes antes da criação da Secretaria em 2019 (CEAM'S, NAFAVD's e Casa Abrigo).

#### **4.3. DA OFENSA AO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA**

O princípio da eficiência exige que os atos administrativos sejam praticados com presteza, qualidade e com a melhor relação custo-benefício.

---

<sup>16</sup> OMS. (2002). Relatório Mundial sobre Violência e Saúde. Genebra: Organização Mundial de Saúde.

<sup>17</sup> Pasinato, W., Amaral Machado, B., & Pierobom de Ávila, T. (2019). Políticas Públicas de prevenção à violência doméstica e familiar contra as mulheres. Em W. Pasinato, B. Amaral Machado, & T. Pierobom de Ávila, Políticas Públicas de prevenção à violência contra a mulher: Direito, Transdisciplinariedade & Pesquisas Sociojurídicas (Vol. 6, pp. 1-24). Brasília: Fundação Escola; Marcial Pons.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO**  
**Ministério Público do Distrito Federal e Territórios**  
Núcleos de Direitos Humanos - NDH  
Núcleo de Gênero - NG

Eixo Monumental, Praça do Buriti, Lote 2, Ed. Sede do MPDFT - 1º andar - Sala 144 - CEP: 70091-900 Brasília/DF  
Telefone: (61) 3343 6667 E-mail: pro-mulher@mpdft.mp.br

---

“O Poder Público deve buscar o bem comum utilizando-se de meios idôneos e adequados à consecução de tais objetivos, assegurando um certo padrão de qualidade em seus atos”.<sup>18</sup> Ademais, a ineficiência, “além de comprometer a prestação dos serviços públicos [...], ainda produz efeitos extremamente deletérios ao organismo social [...]”.<sup>19</sup>

**A ausência de regimento interno na Secretaria de Estado da Mulher e de um plano de trabalho definido para enfrentamento da desigualdade de gênero implica diretamente na destinação de orçamento público para área.** Conforme já assinalado alhures, a partir da análise da Lei Orçamentária Anual de 2019, não foi constatado nenhum recurso (a exceção de uma emenda parlamentar de baixo valor) destinado à Secretária de Estado da Mulher, tornando-se inviável a efetivação de políticas públicas que garantam a prevenção à violência contra a mulher sem orçamento público. Por outro lado, há mais de um ano gasta-se dinheiro com o pagamento de uma Secretária de Estado sem que tenham sido sequer formulados os dois primeiros estágios de uma política pública, quais sejam, a formação de agenda e consecução de uma política por meio de apresentação de soluções ou alternativas.

#### **4.4. DA OFENSA AO PRINCÍPIO DA MORALIDADE**

A moralidade, bem como a razoabilidade são essenciais à concreção e persistência do Estado de Direito ou do Estado Social e Democrático de Direito, entendido este como aprimoramento daquele e não como categoria distinta.

De acordo com este princípio, tanto a Administração Pública quanto seus agentes têm o dever de atuar na conformidade de princípios éticos, ou seja, é vedado à Administração agir de maneira astuciosa confundindo os cidadãos, dificultando ou impedindo o exercício de direitos.

---

<sup>18</sup> GARCIA, Emerson. Improbidade Administrativa / Emerson Garcia, Rogério Pacheco Alves. - 9. ed. - São Paulo: Saraiva, 2017.

<sup>19</sup> GARCIA, Emerson. Improbidade Administrativa / Emerson Garcia, Rogério Pacheco Alves. - 9. ed. - São Paulo: Saraiva, 2017.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO**  
**Ministério Público do Distrito Federal e Territórios**  
Núcleos de Direitos Humanos - NDH  
Núcleo de Gênero - NG

Eixo Monumental, Praça do Buriti, Lote 2, Ed. Sede do MPDFT - 1º andar - Sala 144 - CEP: 70091-900 Brasília/DF  
Telefone: (61) 3343 6667 E-mail: pro-mulher@mpdft.mp.br

---

No caso em exame, a Administração agiu sim de forma imoral, no sentido de contrariar o princípio constitucional da moralidade, porquanto anunciou aos cidadãos a criação de uma Secretaria exclusiva de políticas para as mulheres, gerando expectativa de prioridade à pauta das mulheres, quando em verdade trata-se de Secretaria sem estrutura, ou seja, à míngua de regimento interno e de plano de atuação com orçamento próprio. Desta forma, é um Secretaria sem capacidade de ser efetiva, com o conseqüente esvaziamento e desqualificação da pasta e um não enfrentamento concreto à chaga social da desigualdade de gênero, cujo efeito mais perverso e letal é a violência de gênero, na sua modalidade doméstica contra a mulher.

A moralidade administrativa demanda que um órgão, uma secretaria, seja conhecida em sua inteireza, por meio de ato administrativo regulamentador. Por meio da moralidade, teoria e realidade se concatenam, tornando factível o indeclinável dever pelo Ministério Público de fiscalização da proteção social.

Também a moralidade administrativa se concretiza quando a Administração Pública observa os estágios ou ciclos para formulação da política pública porquanto desta forma “evita ações voluntaristas e condicionadas aleatoriamente às demandas externas” e direciona as atividades dentro de critérios de especialização, com direcionamentos claros, em termos metodológicos e finalísticos (Tejadas, 2012, p. 353)<sup>20</sup>.

Importante relembrar que a definição de uma política pública demanda um caminhar, que se desdobra nas seguintes etapas: (i) formação de agenda com seleção de prioridades; (ii) consecução de políticas mediante apresentação de soluções ou alternativas; (iii) tomada de decisão por escolha de ações; (iv) implementação pela execução de ações e (v) avaliação<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> TEJADAS, Silvia da Silva (2012). O Direito Humano à Proteção Social e a sua Exigibilidade. Curitiba: Juruá Editora.

<sup>21</sup> DE CARVALHO FAÇANHA, Luzijones Felipe; LIMA, Solimar Oliveira. (2011). *O Ministério Público dos Estados e a Implementação das Políticas Sociais*. Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos. Ipea.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO**  
**Ministério Público do Distrito Federal e Territórios**  
Núcleos de Direitos Humanos - NDH  
Núcleo de Gênero - NG

Eixo Monumental, Praça do Buriti, Lote 2, Ed. Sede do MPDFT - 1º andar - Sala 144 - CEP: 70091-900 Brasília/DF  
Telefone: (61) 3343 6667 E-mail: pro-mulher@mpdft.mp.br

---

No caso do DF, necessário repisar que não houve observância de qualquer dos estágios ou ciclos. Desta forma, a apresentação de um plano de trabalho demonstrando os programas, projetos e serviços previstos para serem executados em andamento em 2020, garante observância das etapas i, ii e iii da formulação de uma política pública eficiente. Viabiliza, assim, que na Lei de Diretrizes Orçamentárias conste planejamento detalhado para fins de garantia de orçamento para sua execução.

## **5. DO PEDIDO DE TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA ANTECIPADA EM CARÁTER INCIDENTAL**

De maneira geral, a tutela provisória pode ser dividida quanto à sua fundamentação em tutela de urgência e tutela de evidência; quanto à sua natureza, em tutela antecipada e cautelar; e, quanto ao seu caráter/momento, em antecedente e incidental.

Conforme art. 300 do Código de Processo Civil “*a tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo*”.

A tutela de urgência pleiteada tem a pretensão de que seja:  
a) estruturada, com urgência, a Secretaria de Estado da Mulher do Distrito Federal, com a consequente publicação de seu Regimento Interno; b) apresentado um planejamento de ações demonstrando os programas, projetos e serviços previstos para serem executados e em andamento em 2020, para ser incluído na Lei de Diretrizes Orçamentárias com o objetivo de garantir dotação orçamentária para a Secretaria de Estado da Mulher.

Referida tutela, por coincidir com o pedido de provimento final formulado nesta inicial, enquadra-se como tutela de natureza antecipada, pois



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO**  
**Ministério Público do Distrito Federal e Territórios**  
Núcleos de Direitos Humanos - NDH  
Núcleo de Gênero - NG

Eixo Monumental, Praça do Buriti, Lote 2, Ed. Sede do MPDFT - 1º andar - Sala 144 - CEP: 70091-900 Brasília/DF  
Telefone: (61) 3343 6667 E-mail: pro-mulher@mpdft.mp.br

---

satisfativa. Ademais, por ser requerida no bojo do processo principal, possui caráter incidental e independe do pagamento de custas, conforme art. 295 do CPC.

A probabilidade do direito para o deferimento da tutela ora requerida encontra-se evidente, tendo em vista que a não estruturação da Secretaria de Estado da Mulher viola, como visto acima, o princípio da dignidade da pessoa humana e o dever de proteção dos direitos fundamentais, ofendendo reflexamente também os princípios da Administração Pública da transparência, eficiência e moralidade.

Já o perigo de dano é verificado ante a alta probabilidade de recrudescimento dos índices de violência contra a mulher no Distrito Federal, sem a estruturação de políticas públicas que visem coibi-la, existindo risco ainda maior ante à tensão gerada pelo isolamento social ocasionado como medida de prevenção à pandemia pelo Covid-19. Para tanto, faz-se urgente a publicação do regimento interno da Secretaria de Estado da Mulher, bem como de um plano de ação voltado à promoção da igualdade de gênero e ao enfrentamento da violência contra a mulher, para fins de inclusão na Lei de Diretrizes Orçamentárias, garantindo-se dotação orçamentária para a Secretaria.

## **6. DO PEDIDO FINAL**

Ante o exposto, requer o Ministério Público:

I – a citação do Distrito Federal, na pessoa de seu Procurador-Geral, no SAM, Projeção I, Edifício Sede da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, 4º andar, CEP 70620-000, Brasília/DF, para contestar, querendo, a presente ação, sob pena de revelia;

II – seja julgada procedente a presente Ação Civil Pública para: **condenar o Distrito Federal na obrigação de fazer, consistente em estruturar a Secretaria da Mulher: a) publicando seu Regimento Interno; b) apresentando um planejamento de ações que demonstre os programas, projetos e serviços previstos para**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO**  
**Ministério Público do Distrito Federal e Territórios**  
Núcleos de Direitos Humanos - NDH  
Núcleo de Gênero - NG

Eixo Monumental, Praça do Buriti, Lote 2, Ed. Sede do MPDFT - 1º andar - Sala 144 - CEP: 70091-900 Brasília/DF  
Telefone: (61) 3343 6667 E-mail: pro-mulher@mpdft.mp.br

---

serem executados em 2020, para fins de inclusão na Lei de Diretrizes Orçamentárias com o objetivo de garantir dotação orçamentária para a Secretaria de Estado da Mulher, **mediante provimento do pedido de tutela provisória de urgência antecipada em caráter incidental em razão da urgência face o crescimento exponencial da violência doméstica contra a mulher no DF, que será potencializado pelo isolamento social decorrente da pandemia ocasionada pelo novo coronavírus – Covid-19;**

III – Caso não se acolha o pedido anterior, que seja julgada procedente a presente Ação Civil Pública para: **condenar o Distrito Federal na obrigação de fazer, consistente em estruturar a Secretaria da Mulher: a) publicando seu Regimento Interno; b) apresentando um planejamento de ações que demonstre os programas, projetos e serviços previstos para serem executados em 2020 e 2021, para fins de inclusão na Lei de Diretrizes Orçamentárias com o objetivo de garantir dotação orçamentária para a Secretaria de Estado da Mulher;**

V - para assegurar a efetividade do pedido anterior, requer que seja fixada multa cominatória, nos termos dos artigos 497 e 500 do CPC (Lei Federal n. 13.105/2015), no valor a ser fixado como suficiente por Vossa Excelência.

VI – caso não se acolha o pedido anterior, que estabeleça este juízo qualquer outro mecanismo de constrição que entender pertinente para ensejar o efetivo cumprimento da obrigação.

Requer, ainda, o Ministério Público, provar o alegado por todos os meios de prova em direito admitidos.

Embora haja determinação legal para identificação do valor da causa, vê-se que o objeto da lide busca tutelar direitos de valor inestimável. Portanto, para fins apenas de atendimento ao artigo 259 do CPC, dá-se à causa o valor simbólico de R\$ 1.000,00 (um mil reais).

Instruem a presente ação os documentos numerados de I a VII, os quais integram o Processo Administrativo n. 08190.036810/19-81 e a Ordem de Serviço nº 42/2019.

Brasília, 20 de abril de 2020.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO**  
**Ministério Público do Distrito Federal e Territórios**  
Núcleos de Direitos Humanos - NDH  
Núcleo de Gênero - NG

Eixo Monumental, Praça do Buriti, Lote 2, Ed. Sede do MPDFT - 1º andar - Sala 144 - CEP: 70091-900 Brasília/DF  
Telefone: (61) 3343 6667 E-mail: pro-mulher@mpdft.mp.br

---

**Mariana Fernandes Távora**

Promotora de Justiça  
Núcleo de Gênero  
**NDH – MPDFT**

**Mariana Silva Nunes**

Promotora de Justiça  
Núcleo de Gênero  
**NDH – MPDFT**

**Lenna Luciana Nunes Daher**

Promotora de Justiça  
**PRODEP – MPDFT**

**ANEXOS:**

-**Anexo I:** Decreto 39.610/2019;

-**Anexo II:** 1. Ofício n. 25/2019- NG; Ofício SEI – GDF 120 – 2019; Ofício 60-2019 -MG;  
Memória de reunião realizada em 13/08/2019; Ofício n. 7/2020 NG;

-**Anexo III:** Ofício 51- 2020 – SMDF;

-**Anexo IV:** Resumo Executivo Projeto MP Como Agente de Monitoramento e Fomento da política pública de enfrentamento à VD;

-**Anexo V:** Memória de reunião realizada em 05/02/2020;



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO**  
**Ministério Público do Distrito Federal e Territórios**  
Núcleos de Direitos Humanos - NDH  
Núcleo de Gênero - NG

Eixo Monumental, Praça do Buriti, Lote 2, Ed. Sede do MPDFT - 1º andar - Sala 144 - CEP: 70091-900 Brasília/DF  
Telefone: (61) 3343 6667 E-mail: pro-mulher@mpdft.mp.br

---

**-Anexo VI:** Ofício 357 – 2019; OFÍCIO 51/2020 – informações sobre a recomendação n.

02/2019 do MPDFT;

**-Anexo VII:** análise orçamentária de políticas públicas de VD.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO**  
**Ministério Público do Distrito Federal e Territórios**  
Núcleos de Direitos Humanos - NDH  
Núcleo de Gênero - NG

Eixo Monumental, Praça do Buriti, Lote 2, Ed. Sede do MPDFT - 1º andar - Sala 144 - CEP: 70091-900 Brasília/DF  
Telefone: (61) 3343 6667 E-mail: pro-mulher@mpdft.mp.br

---

Assinado por:

LENNA LUCIANA NUNES DAHER - 7ª PRODEP-BSI em 20/04/2020.

MARIANA FERNANDES TAVORA - 1º OF-NDH em 20/04/2020.

MARIANA SILVA NUNES - 2º OF-NDH em 20/04/2020.

.