

**Do caso Maria da Penha à atuação estratégica da Advocacia Pública:
Perspectivas para uma Justiça de Gênero**

Resumo

O artigo analisa a atuação estratégica da Advocacia Pública na promoção da igualdade de gênero, demonstrando como a incorporação da perspectiva de gênero transforma a estruturação jurídica de políticas públicas e a abordagem de processos judiciais. A partir de experiências concretas, propõem-se medidas voltadas ao fortalecimento institucional da Advocacia Pública, com vistas à consolidação de seu papel na efetivação dos direitos humanos das mulheres.

Palavras-chave: Advocacia Pública; Violência de Gênero; Políticas Públicas; Intersetorialidade; Perspectiva de Gênero; Direitos Humanos das Mulheres.

Do caso Maria da Penha à atuação estratégica da Advocacia Pública: Perspectivas para uma Justiça de Gênero

Sumário: Introdução. 1. A atuação da Advocacia Pública com Perspectiva de Gênero: transformação da atuação jurídica. 2. O cenário da violência doméstica no Brasil: dados e fundamentos jurídicos das Políticas Públicas de Enfrentamento. 3. O papel da Advocacia Pública e dos órgãos estaduais no enfrentamento à violência doméstica. 4. Políticas Públicas de Enfrentamento à Violência Doméstica e a Advocacia Pública: a experiência do Rio de Janeiro na atuação com perspectiva de gênero. Conclusões. Referências.

Sabemos que sair de um ciclo de violência é um processo difícil e doloroso, mas não estamos mais sozinhas. Não precisamos mais sofrer durante anos em silêncio, suportando todos os tipos de violência dentro do nosso próprio lar, lugar onde deveríamos ser acolhidas e amparadas.

Maria da Penha Fernandes¹

Introdução

A história de Maria da Penha Maia Fernandes, mulher cearense que se tornou símbolo do enfrentamento à violência doméstica no Brasil, inspira e mobiliza a construção de políticas públicas comprometidas com a dignidade e os direitos humanos das mulheres. Após sobreviver a duas tentativas de homicídio (hoje reconhecidas como feminicídio) cometidas por seu então marido e enfrentar quase duas décadas de impunidade, seu caso foi denunciado à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, o que deu origem à responsabilização internacional do Estado brasileiro. Como resposta, foi sancionada a Lei nº 11.340/2006 – que leva seu nome –, marco legal fundamental no enfrentamento à violência de gênero.

¹ INSTITUTO MARIA DA PENHA. Entrevista com Maria da Penha. Disponível em: <https://www.institutomariadapenha.org.br/entrevista-com-maria-da-penha.html>. Acesso em: 23 abr. 2025.

Em diálogo com esse legado, e tendo como cenário o Estado do Ceará, terra natal de Maria da Penha e sede do 51º Congresso Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, este artigo analisa a atuação da Advocacia Pública com perspectiva de gênero, a partir do seu papel na viabilização jurídica de políticas públicas voltadas à proteção das mulheres.

A violência contra a mulher, especialmente no âmbito doméstico e familiar, permanece como uma das mais persistentes e complexas violações de direitos humanos no Brasil e no mundo. Sua dimensão estrutural exige respostas que ultrapassem o sistema penal, envolvendo políticas públicas integradas de prevenção, acolhimento, responsabilização e reparação. Para que tais políticas sejam implementadas com efetividade, é imprescindível a atuação articulada, no âmbito estadual, de diferentes órgãos estatais, como o Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública, as Polícias Civil e Militar, as pastas dedicadas aos temas da Mulher, da Saúde, da Segurança Pública, da Educação, da Administração Penitenciária, da Assistência Social e, de forma estratégica, a Advocacia Pública.

A Advocacia Pública tem se revelado decisiva na estruturação dessas políticas. Sua atuação, como órgão central do sistema jurídico, assegura segurança jurídica, controle da legalidade, regularidade orçamentária e normatização administrativa e pode ser ainda mais efetiva, se pautada por uma perspectiva de gênero. Essa atuação articulada entre instituições encontra respaldo na Constituição da República, que consagra o princípio da igualdade material (artigo 5º, I), bem como o dever do Estado de assegurar assistência à família, com especial atenção à proteção das mulheres contra qualquer forma de violência (artigo 226, § 8º). Além do compromisso político dos entes estatais, é imperioso o engajamento técnico da Advocacia Pública na viabilização jurídica dessas políticas.

Este artigo busca demonstrar como a atuação da Advocacia Pública com perspectiva de gênero é fundamental não apenas para a efetividade das políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher, mas em toda atuação finalística que envolva causas sensíveis à questão de gênero, ressaltando a importância da capacitação especializada de advogados(as) públicos(as) e da criação de núcleos institucionais dedicados a essa finalidade.

Para desenvolver a tese ora apresentada, o artigo inicia pela análise da incorporação da perspectiva de gênero na atuação da Advocacia Pública, demonstrando como essa abordagem transforma a prática jurídica na estruturação e na defesa de políticas públicas. Em seguida, adota-se como recorte metodológico a atuação consultiva da Advocacia Pública no enfrentamento à violência doméstica e familiar, analisando o cenário nacional, o arcabouço jurídico-normativo aplicável e o papel

dos órgãos públicos envolvidos. A partir da experiência do Programa PGU Delas, da Advocacia-Geral da União, e de práticas institucionais da PGE-RJ, discutem-se estratégias para a institucionalização da perspectiva de gênero na gestão interna, na atuação consultiva e contenciosa, propondo-se medidas de fortalecimento institucional.

Nesse sentido, a proposta deste artigo se alinha ao tema do 51º Congresso Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal – “*Advocacia Pública e Governança: promoção de um futuro mais inclusivo, sustentável e democrático*” –, ao apontar como a atuação estratégica da Advocacia Pública, especialmente quando orientada por uma perspectiva de gênero, tem como objetivo contribuir para a consolidação de políticas públicas, capazes de promover justiça social e fortalecer os compromissos do Estado brasileiro com os direitos humanos das mulheres.

1. A atuação da Advocacia Pública com Perspectiva de Gênero: transformação da atuação jurídica

A Advocacia Pública, instituída pelos artigos 131 e 132 da Constituição Federal como função essencial à Justiça, tem por atribuições a representação judicial e a consultoria jurídica da União, dos Estados e do Distrito Federal. Esse fundamento constitucional confere à Advocacia Pública o papel de garantidora da juridicidade dos atos administrativos e de promotora da legalidade, da moralidade e do interesse público.

A atuação da Advocacia Pública no Estado Democrático de Direito ultrapassa a lógica burocrática e meramente legalista, assumindo papel estruturante na construção de políticas públicas legítimas, eficazes e comprometidas com os direitos fundamentais. Conforme sustenta Gustavo Binjenbojm², a atividade de consultoria não é uma atividade acessória ou neutra, mas expressão de uma coautoria qualificada na formação da decisão administrativa. Nessa medida, cabe ao parecerista exercer sua função consultiva de forma propositiva, sensível ao conteúdo ético-político das normas constitucionais e atenta à concretude das desigualdades sociais. A defesa formal da legalidade não pode ser dissociada do compromisso com a promoção da igualdade material, especialmente quando se trata de políticas voltadas ao enfrentamento da violência de gênero e à inclusão de mulheres em situação de vulnerabilidade.

² BINENBOJM, Gustavo. **Parecer jurídico sobre a reserva de vagas para pessoas transgênero em concursos públicos estaduais**. Rio de Janeiro, abr. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/pa/parecer-gustavo-binenbojm-projeto.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2025.

A imbricação entre Advocacia Pública e Estado Democrático exige que o parecerista atue como vetor de aperfeiçoamento institucional, ampliando a racionalidade e a legitimidade das ações do Estado. Binenbojm destaca que a consultoria jurídica é instrumento de viabilização da ação administrativa, mas também de contenção de arbitrariedades e de estímulo à inovação democrática.

A incorporação da perspectiva de gênero na atuação da Advocacia Pública representa, portanto, não apenas uma inovação metodológica, mas uma exigência constitucional diante da desigualdade de gênero como fato social estruturante. Uma verdadeira transformação na abordagem jurídica das desigualdades estruturais que afetam as mulheres. A atuação tradicional, baseada apenas na legalidade formal, cede espaço a uma prática jurídica comprometida com a efetividade dos direitos humanos, a eliminação da violência e a promoção da igualdade substantiva.

Assim, sua atuação ultrapassa a defesa de interesses estatais em litígios individuais, abrangendo a promoção da dimensão objetiva dos direitos fundamentais, isto é, a proteção dos valores estruturantes da ordem constitucional. Conforme destacado por Fernando Médici, Procurador do Estado de São Paulo, a Advocacia Pública assume o dever de resguardar e fortalecer as políticas públicas voltadas à realização dos direitos fundamentais, inclusive preservando estruturas institucionais destinadas a sua concretização³. Ao incorporar a perspectiva de gênero em sua atuação, a Advocacia Pública contribui para a construção de um ambiente jurídico e social que assegure a igualdade material e o respeito à dignidade humana, em consonância com o compromisso constitucional de transformação social.

De acordo com a Procuradora do Estado de São Paulo, Patrícia Werner, a Advocacia Pública deve ser protagonista na definição de padrões jurídicos que promovam políticas públicas inclusivas e igualitárias. Ressalta, ainda, que as políticas públicas e os direitos das mulheres, sob a ótica da igualdade de gênero, se complementam e são necessários para o aprimoramento institucional da Advocacia Pública⁴.

O argumento de que a Advocacia Pública, especialmente quando orientada por uma perspectiva de gênero, deve assumir um papel proativo na formação de políticas públicas sensíveis às dimensões sociais da desigualdade, como a violência contra a mulher, está de acordo com uma Advocacia Pública voltada aos valores conhecidos pela chamada Agenda ESG (Environmental, Social and Governance) e, nas palavras da Procuradora do Estado de Minas Gerais, Letícia Rodrigues Vicente:

³ MÉDICI, Fernando Henrique. **Proteção constitucional das futuras gerações e o papel da advocacia pública**. 49º Congresso Nacional de Procuradores dos Estados e do Distrito Federal. Tese aprovada com louvor e vencedora do Prêmio Diogo de Figueiredo Moreira Neto. Florianópolis, 2023.

⁴ WERNER, Patrícia Ulson Pizarro. **O relevante papel da Advocacia Pública para a promoção dos Direitos à Saúde da Mulher sob a perspectiva da igualdade de gênero**. Revista ANAPE, edição especial: Mulheres, p. 267, 2024.

A advocacia pública pode ser chamada a desempenhar um importante papel na promoção e defesa da ‘Agenda ESG’ em nível governamental; pois pode agir para que o governo esteja alinhado com os princípios ESG e contribuir desta forma para a construção de um futuro mais sustentável, socialmente justo e ambientalmente responsável.⁵

A Advocacia Pública, em seus diversos âmbitos de atuação, pode ser instada a enfrentar temas relacionados a questões de gênero nas mais diversas áreas. Nessa linha, Margarete Gonçalves Pedrosa, Procuradora do Estado de São Paulo, em sua tese aprovada com louvor no 49º Congresso Nacional de Procuradores dos Estados e do Distrito Federal – CNPE, organizou de maneira didática e exemplificativa as formas de atuação da Advocacia Pública com Perspectiva de Gênero:

- 1- Como gestores e administradores públicos, prevenindo e combatendo a violência de gênero institucional, o Assédio Moral decorrente de discriminação e o Assédio Sexual com campanhas, recomendações e atuação correccional.
- 2- Nas 3 grandes áreas de atuação:
 - a. Consultoria Jurídica, na interpretação das leis, nas sugestões e análise de políticas públicas e nas orientações ao gestor público;
 - b. Contencioso Geral, na atuação para instigar e, quando necessário, apontar falhas, ao Judiciário e com isso impulsionar a aplicação do Protocolo com Perspectiva de Gênero proposto pelo CNJ. Rechaçar teses, argumentos e interpretações que reproduzam desigualdades.
 - c. Nos processos administrativos disciplinares, tanto para as Procuradorias que presidem as Unidades Processantes quanto na área Consultiva, sítio em que poderão ocorrer várias situações em que o instrutor ou parecerista deve atuar com perspectiva de gênero.⁶

O Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero⁷, aprovado pelo Conselho Nacional de Justiça em 2021, orienta magistrados(as) a aplicarem normas e práticas que considerem as desigualdades históricas e estruturais entre homens e mulheres no julgamento de casos concretos. Embora voltado ao Judiciário, o Protocolo oferece parâmetros valiosos para a Advocacia Pública, que pode, em sua atuação contenciosa e consultiva, contribuir para a superação de estereótipos e para a consolidação de decisões mais equitativas⁸.

Por outro lado, o Protocolo, embora represente um avanço institucional, ainda enfrenta desafios de implementação, especialmente quanto à formação de agentes públicos e à superação da

⁵ VICENTE, Letícia Rodrigues. **Advocacia Pública, ESG e Políticas Públicas: o papel estratégico da advocacia pública na construção de um futuro sustentável**. Tese apresentada no 49º Congresso Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, Florianópolis, 2023. Aprovada com louvor.

⁶ PEDROSO, Margarete Gonçalves. **A atuação com perspectiva de gênero e a advocacia pública do futuro**. Tese apresentada no 49º Congresso Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, Florianópolis, 2023. Aprovada com louvor.

⁷ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero**. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/Protocolo_Perspectiva_Genero_CNJ.pdf. Acesso em: 24 abr. 2025.

⁸ SEVERI, Fabiana Cristina. **Reescrevendo decisões judiciais em perspectivas feministas: a experiência brasileira**. Universidade de São Paulo. Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, 2023. DOI: <https://doi.org/10.11606/9786586465327>. Disponível em: www.livrosabertos.abcd.usp.br/portaldelivrosUSP/catalog/book/1018. Acesso em 28 abril. 2025.

revitimização no sistema de justiça. O acesso à justiça continua profundamente marcado por desigualdades interseccionais, como gênero, classe, raça e território, o que exige respostas articuladas entre os poderes. Nesse cenário, a Advocacia Pública pode exercer papel decisivo na internalização dessa perspectiva, sobretudo na formulação normativa e no assessoramento jurídico de políticas públicas sensíveis à desigualdade de gênero⁹.

Foi nesse espírito que a Advocacia-Geral da União anunciou o programa PGU Delas, que se estrutura em dois eixos: gestão administrativa e gestão judicial. No primeiro, busca-se garantir maior equidade de gênero no âmbito interno, por meio da ocupação de cargos comissionados por mulheres e na promoção do desenvolvimento profissional e da liderança feminina. No segundo, a Procuradoria-Geral da União passará “a adotar uma atuação estratégica em processos que envolvam questões de desigualdade de gênero, violência ou discriminação contra a mulher”¹⁰. O Programa PGU Delas “marca um avanço significativo na implementação da perspectiva de gênero na atuação finalística da advocacia pública”¹¹.

Dessa forma, o Programa PGU Delas, instituído pela Portaria Normativa PGU nº 26/2025¹², representa uma inovação institucional ao estabelecer diretrizes concretas de atuação judicial com perspectiva de gênero. Dentre suas medidas, destacam-se a especialização da atuação jurídica, cooperação interinstitucional, a identificação de estereótipos de gênero na análise dos fatos e das normas, além da priorização de sustentações orais por advogadas da União em processos relacionados à violência ou discriminação contra a mulher. Tais parâmetros oferecem diretrizes valiosas para a replicação em âmbito estadual e reforçam a necessidade de estruturação de núcleos especializados nas PGEs.

⁹ MAINIER HACK, Fernanda. **O enfrentamento à desigualdade de gênero através das políticas de acesso à justiça e da adoção de protocolo de julgamento com perspectiva de gênero**. In: Congresso Internacional de Direitos Humanos de Coimbra, 9., 2024. Anais [...]. Coimbra: CIDH, 2024. v. 9, n. 1. Disponível em: <http://trabalhoscidhcoimbra.com/ojs/index.php/anaiscidhcoimbra/article/view/3577>. Acesso em: 24 abr. 2025.

¹⁰ BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Celebração do Dia Internacional da Mulher tem medidas para fortalecer liderança feminina na AGU**. Brasília, 20/03/2025. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/celebracao-do-dia-internacional-da-mulher-tem-medidas-para-fortalecer-lideranca-feminina-na-agu>. Acesso em: 21 abr. 2025.

¹¹ CALIXXO, Clarice; TRINDADE, Cláudia; GONZÁLEZ, Rebeca Leão. **Perspectiva de gênero na advocacia pública: a inovação no programa PGU Delas**. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 26 mar. 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-mar-26/perspectiva-de-genero-na-advocacia-publica-a-inovacao-no-programa-pgu-delas/>. Acesso em: 21 abr. 2025.

¹² BRASIL. Advocacia-Geral da União. Procuradoria-Geral da União. **Portaria Normativa PGU/AGU nº 26, de 26 de março de 2025**. Institui o Programa PGU DELAS no âmbito da Procuradoria-Geral da União. *Boletim de Serviço Eletrônico*, Suplemento B nº 12, 27 mar. 2025. Disponível em: <https://www.pge.rs.gov.br/pareceres-da-pge-com-carater-juridico-normativo>. Acesso em: 19 jun. 2025.

No âmbito contencioso, são inúmeros os casos que exigem dos(as) advogados(as) públicos(as) profundo conhecimento das normas de proteção aos direitos humanos das mulheres. Entre outras, ações envolvendo servidoras públicas e parentalidade, casos de assédio sexual no ambiente de trabalho, responsabilização do Estado e de seus agentes por crimes sexuais, concursos públicos e a proteção de candidatas gestantes ou lactantes, bem como ações com demandas relacionadas à reserva de cotas de gênero nos certames.

Da mesma forma, na atividade consultiva, a análise jurídica de políticas públicas relacionadas à educação, assistência social, promoção da autonomia econômica das mulheres, prevenção do assédio em espaços públicos e no transporte coletivo, além da organização de grandes eventos e a da gestão de estádios esportivos, apenas para citar alguns exemplos, frequentemente demanda uma atuação sensível às desigualdades de gênero e ao compromisso com os direitos fundamentais das mulheres.

A atuação da Advocacia Pública na estruturação jurídica das políticas públicas voltadas ao enfrentamento da violência contra a mulher tem ganhado centralidade nos últimos anos, sobretudo quando orientada por uma perspectiva de gênero. Para tanto, as decisões e ações jurídicas precisam considerar as desigualdades estruturais que afetam as mulheres e reconhecer a especificidade da violência de gênero como fenômeno sistêmico e multifacetado.

Assim sendo, a exemplo da Advocacia Pública federal, as Procuradorias estaduais podem e devem ter como propósito incorporar a perspectiva de gênero em sua atuação finalística, considerando não apenas a relevância do tema, mas sua inserção nas suas três esferas de atuação (gestão, consultoria e contencioso administrativo e judicial).

Para fins do presente trabalho, a fim de sustentar, através de casos concretos, a tese apresentada, serão apresentados, no capítulo 4, alguns exemplos da atuação consultiva da PGE-RJ, no tema específico do enfrentamento da violência doméstica, por sua visibilidade institucional e pela diversidade de instrumentos jurídicos utilizados. Convém ressaltar, no entanto, que o recorte metodológico adotado neste estudo, focado na atuação consultiva em políticas públicas de enfrentamento à violência doméstica, não exclui a consciência da amplitude e da transversalidade da perspectiva de gênero na Advocacia Pública, mas busca aprofundar a análise em um eixo temático de alta relevância e impacto social.

A partir dessas premissas, passa-se à análise do cenário da violência doméstica no Brasil e do papel da Advocacia Pública estadual na viabilização de políticas públicas comprometidas com a efetividade dos direitos humanos das mulheres.

2. O cenário da violência doméstica no Brasil: dados e fundamentos jurídicos das Políticas Públicas de Enfrentamento

A violência de gênero segue apresentando dados alarmantes no Brasil, sendo a violência doméstica uma de suas formas mais insidiosas. Atinge a todas as mulheres, sendo mais acentuada se consideramos fatores de raça e classe.

Embora todo tipo de violência e discriminação contra a mulher deva ter o olhar do gestor na elaboração de políticas, os dados apontam o caráter endêmico da violência doméstica e familiar no Brasil. De acordo com o Atlas da Violência de 2025¹³, a violência doméstica representa 64,3% de todas as notificações de violência contra vítimas do sexo feminino, manifestada de diferentes maneiras (física – 37,4%, múltiplas – 30,3%, negligência – 12%, psicológica – 10,1%, sexual – 9,5% e outras violências – 0,6%).

Segundo o Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública de 2024¹⁴, o Brasil registrou 1.467 feminicídios e mais de 540 mil medidas protetivas de urgência expedidas. A violência afeta majoritariamente mulheres negras (63,6%), e o local predominante da violência é a residência da vítima (64,3%). O ciclo da violência e a subnotificação dos casos tornam urgente a consolidação de redes efetivas e acessíveis. A ausência de articulação entre os entes compromete a eficácia das políticas públicas e reforça desigualdades regionais.

A atuação estatal no enfrentamento a esse tipo de violência encontra respaldo em compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), aprovada pela Organização das Nações Unidas – ONU, em 1979, e incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto nº 4.377/2002¹⁵, estabelece a obrigação dos Estados de adotar todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra as

¹³ CERQUEIRA, Daniel; BUENO, Samira (coord.). **Atlas da violência 2025**. Brasília: Ipea; FBSP, 2025. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/publicacoes/290/atlas-da-violencia-2025>. Acesso em: 19 jun. 2025.

¹⁴ FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **18º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/253>. Acesso em: FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. 18º Acesso em: 20 abr. 2024.

¹⁵ BRASIL. **Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002**. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto no 89.460, de 20 de março de 1984. Diário Oficial da União, 16 set. 2002.

mulheres em todas as esferas da vida, inclusive por meio de políticas públicas eficazes e do fortalecimento das instituições.

Embora a CEDAW tenha representado um marco normativo fundamental na consolidação dos direitos das mulheres no plano internacional, foi alvo de críticas por não abordar de forma expressa a violência baseada em gênero, especialmente aquela perpetrada no âmbito doméstico e familiar¹⁶. Ainda assim, os avanços interpretativos e normativos continuaram a se desenvolver nos anos seguintes.

Em 1992, o Comitê da CEDAW emitiu a Recomendação Geral nº 19¹⁷, na qual reconheceu, de forma inédita no sistema internacional de proteção dos direitos humanos, que a violência baseada no gênero constitui uma forma de discriminação que compromete a capacidade das mulheres de exercerem plenamente seus direitos e liberdades em condições de igualdade com os homens. A Recomendação ampliou a interpretação da CEDAW ao incluir, no conceito de discriminação, os atos de violência física, sexual e psicológica, as ameaças, a coerção e outras formas de privação de liberdade. Também destacou que a violência doméstica e familiar representa uma das manifestações mais perversas da violência contra as mulheres, frequentemente invisibilizada e tolerada pelos próprios sistemas estatais.

No ano de 1993, a ONU adotou a Declaração sobre a Eliminação da Violência contra as Mulheres¹⁸, documento que representou um marco ao romper, de forma definitiva, com a dicotomia entre o espaço público e o privado na abordagem da violência de gênero. A Declaração reconhece expressamente três formas principais de violência – física, sexual e psicológica – e afirma que tais violações podem ocorrer em múltiplos contextos: no âmbito doméstico e familiar; no espaço comunitário, quando praticadas por pessoas desconhecidas; e no âmbito institucional, quando cometidas ou toleradas por agentes do Estado e suas instituições. Ao reconhecer essa violência como uma violação dos direitos humanos, a Declaração contribuiu para consolidar o dever estatal de atuar com diligência na prevenção, investigação, punição e reparação dessas violações.

¹⁶ PIMENTEL, Sílvia. **Convenções de direitos humanos sobre direitos da mulher**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direitos Humanos. Wagner Balera, Carolina Alves de Souza Lima (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/527/edicao-1/convencoes-de-direitos-humanos-sobre-direitos-da-mulher->. Acesso em: 10 jun. 2024.

¹⁷ COMITÊ PARA A ELIMINAÇÃO DA DISCRIMINAÇÃO CONTRA AS MULHERES – COMITÊ CEDAW. **Recomendação Geral N.º 19: Violência contra as mulheres**. 29 jun.1992.

¹⁸ PIOVESAN, Flávia. Proteção dos Direitos Humanos das Mulheres no Sistema Interamericano. *In*: MELO, Mônica de; PEREIRA, Beatriz; PIMENTEL, Sílvia. **Direito, Discriminação de Gênero e Igualdade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

No plano regional, a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará), internalizada pelo Decreto nº 1.973/1996¹⁹, reforça a obrigação dos Estados de atuar de maneira diligente para proteger os direitos das mulheres à vida, à integridade física e psíquica e à liberdade pessoal. A Convenção estabelece que a violência contra a mulher é uma violação dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, o que impõe ao Estado o dever de prevenir, investigar, punir e reparar essas violações. Assim, a articulação interinstitucional e o papel da Advocacia Pública como garantidora da legalidade e da efetividade das políticas de enfrentamento ganham densidade normativa e respaldo internacional.

No âmbito do Sistema Interamericano de Direitos humanos, a paradigmática decisão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos – CIDH, no Caso Maria da Penha Maia Fernandes vs. Brasil (Relatório nº 54/01²⁰), tornou-se um marco internacional no enfrentamento à violência doméstica. O caso evidenciou que a morosidade processual de mais de 17 anos, a aceitação de recursos extemporâneos e a impunidade do agressor refletiam uma tolerância estatal sistêmica à violência de gênero. Maria da Penha foi vítima de duas tentativas de homicídio (ainda antes da tipificação do feminicídio), ficou paraplégica, além das outras formas de violência sofrida. A Comissão concluiu que o Brasil violou os direitos às garantias judiciais (artigo 8º) e à proteção judicial (artigo 25) da Convenção Americana de Direitos Humanos, em conexão com o artigo 1º (1), e os artigos 3º, 4º, 5º e 7º da Convenção de Belém do Pará.

A CIDH destacou que essa violação não era um caso isolado, mas sim parte de um padrão estrutural de discriminação e negligência judicial. Recomendou ao Estado brasileiro, entre outras medidas: (i) concluir o processo penal contra o agressor; (ii) apurar a responsabilidade por atrasos e irregularidades processuais; (iii) conceder reparação simbólica e material à vítima; e (iv) reformar o sistema de justiça, com capacitação de agentes públicos, criação de mecanismos mais céleres de resposta e ampliação das estruturas de atendimento às mulheres em situação de violência.

A Comissão concluiu que a omissão estatal e a inefetividade judicial agravaram os efeitos da violência sofrida por Maria da Penha e reforçaram um contexto de impunidade incompatível com os compromissos assumidos pelo Brasil ao ratificar a Convenção de Belém do Pará. A Lei nº

¹⁹ BRASIL. **Decreto nº 1.973, de 1º de agosto de 1996**. Promulga a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, concluída em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994. Diário Oficial da União, 02 ago. 1996.

²⁰ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Relatório nº 54/01, Caso 12.051 – Maria da Penha Maia Fernandes vs. Brasil**. Washington, D.C.: Organização dos Estados Americanos, 2001. Disponível em: <https://cidh.oas.org/annualrep/2000port/12051.htm>. Acesso em: 20 abr. 2025.

11.340/2006²¹, que leva seu nome, surgiu como uma resposta institucional direta à responsabilização internacional reconhecida neste relatório.

O Decreto federal nº 11.431, de 8 de março de 2023²², instituiu o Programa Mulher Viver sem Violência, com o objetivo de integrar e ampliar os serviços públicos destinados às mulheres em situação de violência. O programa visa articular atendimentos especializados nas áreas de saúde, segurança pública, justiça, assistência social e promoção da autonomia financeira, promovendo um atendimento humanizado e integral.

A implementação efetiva do Programa Mulher Viver sem Violência requer a atuação estratégica da Advocacia Pública, não apenas na análise e formalização de instrumentos jurídicos como convênios, termos de cooperação e contratos administrativos. As PGEs desempenham papel fundamental na garantia da legalidade e na viabilização jurídica das ações previstas no Programa no âmbito estadual, assegurando que essas políticas públicas sejam executadas de forma eficaz e em conformidade com os marcos legais estabelecidos.

Como ressaltado no capítulo 1, com o objetivo de institucionalizar a perspectiva de gênero na atuação da Advocacia Pública, a Procuradoria-Geral da União instituiu, por meio da Portaria Normativa PGU nº 26/2025, o Programa PGU Delas²³, com dois eixos centrais: gestão administrativa e gestão judicial. Trata-se de um marco importante na incorporação transversal de ações voltadas à equidade de gênero, ao combate à violência e à eliminação de estereótipos nos processos judiciais e administrativos. A referência a esse programa federal reforça o compromisso da Advocacia Pública com um modelo de governança inclusivo, sustentável e democrático.

3. O papel da Advocacia Pública e dos órgãos estaduais no enfrentamento à violência doméstica

²¹ BRASIL. **Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006.** Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11340.htm. Acesso em: 02 jul. 2024.

²² BRASIL. **Decreto nº 11.431, de 8 de março de 2023.** Institui o Programa Mulher Viver sem Violência. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 9 mar. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11431.htm. Acesso em: 20/04/2025. O referido Decreto revogou os anteriores (Decreto nº 8.086, de 30 de agosto de 2013 e Decreto nº 10.112, de 12 de novembro de 2019), dando nova validade normativa à política pública.

²³ BRASIL. Procuradoria-Geral da União. **Portaria Normativa PGU/AGU nº 26, de 26 de março de 2025.** Institui o Programa PGU Delas no âmbito da Procuradoria-Geral da União. Suplemento B do Boletim de Serviço Eletrônico nº 12, de 27 mar. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br>. Acesso em: 23 abr. 2025.

Em contextos de formulação e implementação de políticas públicas, essa atuação torna-se ainda mais relevante, sobretudo quando se trata de políticas sensíveis à desigualdade de gênero.

A Lei nº 11.340/2006 – Lei Maria da Penha – destaca-se, entre outros fatores, pela previsão de articulação não apenas entre os entes federativos, mas por todos os órgãos que integram a rede de enfrentamento à violência doméstica, através de medidas integradas. Conforme o artigo 8º, a política pública para coibir essa violência deve ser implementada por meio de ações articuladas entre a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e entidades não governamentais, promovendo uma abordagem multissetorial e interseccional. De acordo com Lourdes Bandeira:

A Lei Maria da Penha resulta da luta feminista pela criação de um expediente jurídico capaz de combater as situações de violência contra as mulheres, possibilitando mudanças significativas no âmbito dos direitos. Trata-se também de nova forma de administração legal dos conflitos interpessoais, embora esse estatuto ainda não seja de pleno acolhimento pelos operadores jurídicos. Além de definir o que é e quais são as formas de violência, consolidou estratégias de prevenção, assistência e proteção às mulheres, articulando as três esferas do poder: Executivo, Legislativo e Judiciário²⁴.

No âmbito estadual, é fundamental a atuação coordenada dos Três Poderes, do Ministério Público, da Defensoria Pública, das Polícias Civil e Militar, e das pastas dedicadas à saúde, políticas para mulheres, educação, administração penitenciária e assistência social, e cada um desses órgãos desempenha um papel essencial na investigação, acolhimento, responsabilização e proteção das vítimas.

No que tange às forças policiais, destaca-se o papel da Polícia Civil (especialmente Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres) e Militar (com as Patrulhas Maria da Penha) que devem adotar providências imediatas, como registro de ocorrência, coleta de provas, solicitação e monitoramento de medidas protetivas, e encaminhamento da vítima aos serviços de saúde e assistência social, conforme previsto no artigo 12 da Lei Maria da Penha²⁵. Além disso, a lei estabelece, no artigo 8º, inciso IV, a necessidade de atendimento policial especializado e humanizado, capacitação permanente das forças de segurança sobre questões de gênero, raça e etnia e integração operacional com o sistema de justiça e assistência social.

²⁴ BANDEIRA, Lourdes. Violência de gênero: a construção de um campo teórico e de investigação. In ARRUDA, Angela; BANDEIRA, Lourdes Maria; RAGO, Margareth; HELIBORN, Maria Luiza; DA DIAS, Maria Odila Leite Silva. **Em busca de novos caminhos críticos (Pensamento feminista brasileiro)**. (p. 46). Bazar do Tempo. Edição do Kindle.

²⁵ Em 2025, o Ministério da Justiça e Segurança Pública lançou Cadernos Temáticos de Referência para padronizar e qualificar o atendimento às mulheres e meninas em situação de violência: Padronização Nacional das Patrulhas Maria da Penha; Padronização Nacional das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher e Protocolo Nacional de Investigação e Perícias nos Crimes de Femicídio. BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Mapa da Segurança Pública 2025 (ano-base 2024)**. Brasília: MJSP, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mjsp>. Acesso em: 19 jun. 2025.

Na área de Assistência Social, o artigo 9º determina que deve ser assegurado o acesso da mulher a serviços, benefícios e programas assistenciais, além da efetivação da medida protetiva consistente na concessão do aluguel social, para garantir moradia segura e viável em casos em que a mulher precise se afastar do agressor e não tenha meios próprios de sustento.

Na Saúde, o atendimento integral (contracepção de emergência, profilaxia das infecções sexualmente transmissíveis e do HIV e atendimento psicológico e médico especializado) deve ser garantido às vítimas, conforme o artigo 9º, § 3º.

No âmbito da Educação, são previstas no artigo 8º, inciso IX, o desenvolvimento de campanhas educativas de prevenção à violência, a inclusão, nos currículos escolares, de conteúdos relativos aos direitos humanos, equidade de gênero e combate à violência, a promoção de uma cultura de respeito à mulher e de enfrentamento ao machismo estrutural.

A articulação interinstitucional é de suma importância, considerando que as políticas de proteção à mulher são transversais. Dessa forma, pastas dedicadas às políticas públicas de mulheres são essenciais para fomentar a integração entre diferentes áreas do governo e segmentos da sociedade civil, promovendo um ambiente de cooperação que fortalece a efetividade de tais iniciativas. Essa articulação possibilita uma atuação conjunta, interseccional e multissetorial, por meio da qual as políticas são planejadas e implementadas de forma coordenada, assegurando respostas mais integradas e adequadas às diversas realidades enfrentadas pelas mulheres²⁶.

Portanto, cabe à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o desenvolvimento de políticas públicas articuladas e integradas com implantação de delegacias especializadas, criação de casas-abrigos, estruturação de centros de atendimento integral e de núcleos da defensoria pública, além de apoio a centros de perícia médico-legal com equipe especializada.

Nesse contexto, destaca-se a Lei Federal nº 14.899, de 17 de junho de 2024²⁷, que representa um avanço normativo significativo ao dispor sobre a elaboração e a implementação de plano de metas para o enfrentamento integrado da violência doméstica e familiar contra a mulher. A norma também

²⁶ INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA (RJ). **Dossiê Mulher 2024**. Rio de Janeiro: ISP, 2024. Disponível em: <https://www.rj.gov.br/isp/sites/default/files/2024-12/Dossi%C3%AA%20Mulher%202024%20%283%29.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2025.

²⁷ BRASIL. **Lei nº 14.899, de 17 de junho de 2024**. Dispõe sobre a elaboração e a implementação de plano de metas para o enfrentamento integrado da violência doméstica e familiar contra a mulher, da Rede Estadual de Enfrentamento da Violência contra a Mulher e da Rede de Atendimento à Mulher em Situação de Violência; e altera a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, para determinar que o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas (Sinesp) armazene dados e informações para auxiliar nas políticas relacionadas com o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher. Diário Oficial da União, 17 jun. 24.

estabelece diretrizes para a constituição da Rede Estadual de Enfrentamento da Violência contra a Mulher e da Rede de Atendimento à Mulher em Situação de Violência, promovendo a coordenação entre políticas públicas e serviços especializados.

Além disso, a referida lei altera a Lei nº 13.675/2018, determinando que o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (SINESP) passe a armazenar dados específicos para subsidiar as políticas de enfrentamento à violência de gênero. Essa centralização e qualificação das informações contribuirá para o planejamento de ações mais efetivas e para o fortalecimento da cooperação técnica entre os entes federativos, reforçando o papel articulador da União e criando novas frentes de atuação para a Advocacia Pública na análise dos atos normativos e dos instrumentos administrativos necessários à efetivação da política nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres.

Todo o arcabouço jurídico-normativo de enfrentamento à violência doméstica pressupõe, então, um modelo de atuação abrangente, que supõe ações tanto no âmbito jurídico quanto no campo das políticas públicas sociais, pautadas em três eixos distintos: prevenção da violência, proteção integral e especializada às vítimas e responsabilização criminal dos acusados²⁸.

A atuação da Advocacia Pública no enfrentamento à violência doméstica passa, também, pela análise e estruturação jurídica dos instrumentos administrativos que viabilizam tais políticas públicas. No contexto da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021) e de outras leis que regem a Administração Pública, destacam-se as atribuições relacionadas à elaboração de pareceres jurídicos em contratações diretas, licitações, termos de colaboração com organizações da sociedade civil, acordos de cooperação técnica e instrumentos de transferência voluntária de recursos públicos.

Essa atuação estratégica da Advocacia Pública também reflete princípios da Nova Administração Pública, na medida em que busca combinar eficiência administrativa com controle social e responsividade às demandas da sociedade, conforme leciona Silveira.²⁹

A correta aplicação dos dispositivos legais e a observância aos princípios da eficiência, legalidade, interesse público e equidade são elementos que demandam da Advocacia Pública não apenas atuação técnica, mas também sensibilidade institucional, através de uma perspectiva de gênero, diante das peculiaridades dessas políticas. Assim, a análise jurídica dos processos deve considerar não

²⁸ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **A aplicação da Lei Maria da Penha em cena: atores e práticas na produção de justiça para mulheres em situação de violência**. Brasília, DF: CNJ/Ipea, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9642>. Acesso em: 20/04/2025.

²⁹ SILVEIRA, José Júnior Alves da. **A nova administração pública e o papel da advocacia pública**. Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 1–24, jan./abr. 2020.

apenas os requisitos formais, mas o alinhamento dos atos administrativos aos compromissos constitucionais e convencionais do Estado brasileiro em matéria de direitos humanos das mulheres.

Dessa forma, a atuação da Advocacia Pública no enfrentamento à violência de gênero não pode limitar-se à verificação da legalidade estrita dos atos administrativos. É necessário incorporar uma perspectiva que busque, para além da eficácia jurídica, a efetividade social e a legitimidade democrática das ações públicas. Como bem assinala Diogo de Figueiredo Moreira Neto, “não basta que os entes da administração pública sejam apenas eficazes: é preciso que sejam também eficientes, buscando a boa administração, fiel à legitimidade”³⁰.

A atuação consultiva da Advocacia Pública em políticas sensíveis à desigualdade de gênero exige mais do que domínio técnico da legislação: requer a disposição de construir soluções jurídicas que sejam socialmente eficazes e juridicamente sustentáveis. Como destaca Flávio Amaral Garcia, o parecerista não deve se limitar a uma atuação abstrata ou formalista, mas deve compreender o parecer como resposta concreta a um problema da vida real, posicionando-se com clareza diante das alternativas possíveis e alertando o gestor sobre riscos jurídicos³¹. Nesse contexto, a função consultiva adquire dimensão estratégica na efetivação das políticas públicas voltadas às mulheres, pois contribui para decisões administrativas mais informadas, fundamentadas e coerentes com os princípios constitucionais.

4. Políticas Públicas de Enfrentamento à Violência Doméstica e a Advocacia Pública: a experiência do Rio de Janeiro na atuação com perspectiva de gênero

A exemplo dos dados nacionais, no Estado do Rio de Janeiro, os números relativos à violência contra a mulher são igualmente alarmantes. Em 2023, foram registradas 140.910 mulheres vítimas de algum tipo de violência no Estado, sendo que 66,5% correspondem à violência doméstica e familiar com enquadramento na Lei Maria da Penha. Em 2023, foram registrados 4.437 descumprimentos de medidas protetivas de urgência – maior quantitativo da série histórica e, em comparação com o ano anterior, houve um crescimento de 23,7%.

³⁰ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Uma nova administração pública**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 220, p. 179–182, abr./jun. 2000.

³¹ GARCIA, Flávio Amaral. **Os 10 mandamentos do parecerista no campo das contratações públicas**. JOTA, 4 maio 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/os-10-mandamentos-do-parecerista-no-campo-das-contratacoes-publicas>. Acesso em: 17 jun. 2025.

Os dados acima fazem parte da 19ª Edição do Dossiê Mulher³², elaborado pelo Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro – ISP-RJ e consiste em importante política de consolidação de dados imprescindíveis para a elaboração políticas públicas de enfrentamento à violência de gênero.

A atuação da Advocacia Pública na implementação dessas políticas ganha centralidade na experiência do Estado do Rio de Janeiro. A partir de diversas frentes de ação, observa-se um esforço articulado entre órgãos estaduais e federais para consolidar medidas de prevenção, acolhimento e responsabilização dos autores da violência.

Nesse contexto, diversas iniciativas articuladas pela Secretaria de Estado da Mulher – SEM-RJ, com o apoio jurídico da Procuradoria-Geral do Estado, ilustram como a atuação da Advocacia Pública é estratégica na consolidação de políticas públicas voltadas ao enfrentamento da violência de gênero.

Com a criação da Secretaria de Estado da Mulher – SEM-RJ, em janeiro de 2023, diversas iniciativas foram articuladas para o fortalecimento da política pública de enfrentamento à violência de gênero no Estado do Rio de Janeiro. Entre as principais ações, envolvendo o tema da violência doméstica, destaca-se a assinatura de um Acordo de Cooperação Técnica com o Instituto de Segurança Pública – ISP-RJ, voltado ao intercâmbio de informações e à integração dos dados dos centros de referência, visando à estruturação e qualificação da base de dados do Dossiê Mulher, fundamental para o planejamento de políticas públicas mais eficazes. A iniciativa está em consonância com o artigo 8º, inciso I, da Lei Maria da Penha, que determina a integração operacional entre as instituições públicas na implementação da política de enfrentamento à violência contra a mulher.

Como parte das estratégias estaduais de enfrentamento e de responsabilização de autores de violência doméstica, foi celebrado Acordo de Cooperação Técnica com a Secretaria de Estado de Administração Penitenciária – SEAP-RJ, com o objetivo de promover ações integradas voltadas à ressocialização de pessoas privadas de liberdade e à desconstrução de padrões de masculinidade violenta, mediante a criação de grupos reflexivos para homens autores de violência. A parceria está fundamentada nos artigos 22, 35 e 45 da Lei Maria da Penha.

Ainda no contexto da responsabilização de autores de violência doméstica, destaca-se a experiência da SEM-RJ com o Programa SER H – Serviço de Educação e Responsabilização do Homem, que tem por objetivo a implementação de grupos reflexivos para homens agressores no

³² INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA (RJ). **Dossiê Mulher 2024**. Rio de Janeiro: ISP, 2024. Disponível em: <https://www.rj.gov.br/isp/sites/default/files/2024-12/Dossi%C3%AA%20Mulher%202024%20%283%29.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2025.

sistema prisional. A iniciativa está fundamentada nos artigos 22, 35 e 45 da Lei Maria da Penha, que estabelecem como medida protetiva e política pública a promoção de programas de reeducação e responsabilização para os agressores. O programa visa reduzir a reincidência e promover a transformação de comportamentos por meio de atividades educativas que desconstruam normas de masculinidade violenta e incentivem a resolução não violenta de conflitos. O projeto-piloto está sendo implementado na Cadeia Pública Juíza Patrícia Acioli, unidade que abriga cerca de 700 homens em julgamento por crimes de violência doméstica e familiar.

Além da implementação inicial do Programa SER H no sistema prisional, o Estado do Rio de Janeiro vem ampliando a política de responsabilização de autores de violência doméstica com a possibilidade de adesão dos municípios ao programa, por meio da celebração de termos de adesão, que não envolvem repasse de recursos, mas estabelecem compromissos conjuntos entre a SEM-RJ e as gestões municipais para viabilizar a criação de grupos reflexivos em âmbito local.

Um terceiro exemplo que merece ser mencionado foi a atuação da Advocacia Pública na regulamentação da Lei nº 14.133/2021, na redação do Decreto estadual nº 49.233/2024, especialmente no que se refere aos artigos 25, §9º, I, e 60, III, representando um avanço normativo com forte impacto social, ao integrar o enfrentamento à violência doméstica aos instrumentos de contratação pública.

A nova legislação permite que os editais exijam um percentual mínimo de mão de obra composta por mulheres vítimas de violência doméstica e que, em caso de empate, se adotem critérios de desempate baseados em ações de equidade de gênero. A Advocacia Pública tem desempenhado papel estratégico na formatação jurídica dessas exigências e na elaboração de decretos e modelos de edital que assegurem segurança jurídica e efetividade às medidas.

A vinculação das licitações a finalidades constitucionais, como a promoção da igualdade de gênero e a erradicação da violência contra a mulher, revela a força da Advocacia Pública como agente articulador de políticas transversais e de transformação institucional. Ao assegurar que mulheres em situação de violência tenham oportunidades de inserção profissional, a nova legislação promove a autonomia econômica como estratégia de ruptura do ciclo de violência. Além disso, o uso do poder de compra estatal como instrumento de política pública exige da Advocacia Pública sensibilidade para interpretar normas à luz dos princípios da função social dos contratos administrativos, da equidade e da promoção dos direitos humanos. A regulamentação estadual da nova lei, quando construída com

perspectiva de gênero e assessoramento jurídico qualificado, transforma os contratos públicos em plataformas de proteção social e reparação histórica das desigualdades³³.

Por fim, cumpre trazer importante política pública prevista no Decreto federal nº 11.431, de 8 de março de 2023, que regulamenta a Lei Maria da Penha e prevê, em seu artigo 3º, inciso I, a implementação de unidades da Casa da Mulher Brasileira – espaços públicos onde se concentrarão os principais serviços especializados e multidisciplinares de atendimento às mulheres em situação de violência. Possui unidades instaladas no Distrito Federal, Mato Grosso do Sul, Paraná, São Paulo, Roraima, Ceará, Rio Grande do Norte, Acre, Bahia, Maranhão, Pará, e, mais recentemente, em fase de implantação, no Rio de Janeiro.

A Casa da Mulher Brasileira é um equipamento público criado no âmbito do Programa “Mulher: Viver sem Violência”, com o objetivo de prestar atendimento integral, humanizado e articulado às mulheres em situação de violência. Reunindo em um mesmo espaço físico serviços como Delegacia Especializada, Juizado ou Vara de Violência Doméstica, Ministério Público, Defensoria Pública, atendimento psicossocial, acolhimento, alojamento de passagem e promoção da autonomia econômica, a Casa busca evitar a revitimização das usuárias e romper com o atendimento fragmentado³⁴. A lógica de funcionamento está ancorada no artigo 8º da Lei Maria da Penha, que prevê uma política pública integrada e coordenada entre os diferentes entes federativos e áreas setoriais. O atendimento é baseado em escuta qualificada, respeito à autonomia da mulher e planejamento de ações coordenadas entre os serviços.

O êxito desse modelo depende da gestão compartilhada e da articulação interinstitucional entre os órgãos do sistema de justiça, segurança pública, assistência social e saúde. A Casa opera com Coordenação Compartilhada, Colegiado Gestor e Gerência Administrativa, promovendo decisões coletivas, horizontalidade na governança e responsabilidade conjunta entre os entes federados. A Advocacia Pública, especialmente no âmbito estadual, tem papel fundamental ao viabilizar juridicamente os instrumentos que asseguram essa articulação com o Ministério das Mulheres e outros

³³ MAINIER HACK, Fernanda; ALMEIDA, Ana Paula. **Promoção da equidade de gênero e combate à violência contra a mulher: a nova Lei de Licitações como instrumento de efetivação dos objetivos fundamentais da República**. Tese apresentada no 50º Congresso Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, 2024, Goiânia. Goiânia: ANAPE, 2024. Aprovada com louvor.

³⁴ BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres. **Diretrizes gerais e protocolos de atendimento da Casa da Mulher Brasileira**. Brasília, DF: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2016. Disponível em: https://www.gov.br/secretariadamulher/pt-br/assuntos/politicas-para-mulheres/casa-da-mulher-brasileira/diretrizes_cmb.pdf. Acesso em: 21 abr. 2025.

órgãos estatais, a normatização interna e os atos administrativos necessários à implantação e manutenção das unidades.

Em todas essas iniciativas, a atuação da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro foi decisiva para assegurar a conformidade jurídica dos instrumentos utilizados e a viabilização efetiva das políticas públicas implementadas. A análise jurídica dos atos pautou-se não apenas pela estrita observância dos princípios da legalidade, da eficiência e da moralidade administrativa, mas também por profundo conhecimento das normas protetivas de direitos das mulheres, como a Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), a Convenção de Belém do Pará e a CEDAW. Assim, a Advocacia Pública estadual reafirma seu papel de promotora de uma legalidade substantiva, voltada à efetividade dos direitos fundamentais e à construção de políticas públicas inclusivas, em consonância com os compromissos constitucionais e internacionais assumidos pelo Estado brasileiro.

A atuação com perspectiva de gênero exige da Advocacia Pública uma nova postura diante dos pareceres jurídicos: menos burocrática, mais pragmática e comprometida com o impacto social das decisões administrativas. Como observa Flávio Amaral Garcia, o parecer não é um fim em si mesmo, tampouco uma peça doutrinária, mas um instrumento voltado à resolução de problemas reais, que deve refletir a complexidade e a finalidade da política pública analisada. Nesse contexto, é indispensável que o parecerista atue de forma integrada às demais áreas técnicas envolvidas no processo de contratação, superando práticas isoladas e formalistas³⁵. A escuta ativa e o entendimento aprofundado do objeto da contratação, especialmente em políticas de enfrentamento à violência de gênero, marcadas por múltiplas vulnerabilidades, contribuem para pareceres mais qualificados e decisões administrativas mais legítimas, capazes de promover transformações estruturais e não de reproduzir desigualdades.

Esses exemplos demonstram como as PGEs atuam não apenas como agentes de controle da legalidade, mas também como promotoras de viabilidade jurídica das políticas públicas com perspectiva de gênero. Sua presença é fundamental para que as ações saiam do plano político e ganhem materialidade no âmbito normativo, contratual, orçamentário e institucional.

O recorte trazido é apenas um exemplo de como a Advocacia Pública estadual pode contribuir ativamente para a viabilidade jurídica de políticas públicas transversais, especialmente aquelas voltadas ao enfrentamento da violência de gênero, cuja efetividade depende da articulação e da coordenação interinstitucional.

³⁵ GARCIA, Flávio Amaral. Os 10 mandamentos do parecerista no campo das contratações públicas. JOTA, 4 maio 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/os-10-mandamentos-do-parecerista-no-campo-das-contratacoes-publicas>. Acesso em: 17 jun. 2025.

Portanto, as experiências aqui descritas revelam o papel estratégico da Advocacia Pública na transformação institucional de políticas sensíveis à desigualdade de gênero. Com base nesses dados, propõem-se medidas voltadas à consolidação dessa atuação.

Conclusão e Proposição: Propostas de Fortalecimento Institucional

Embora este estudo tenha adotado como recorte metodológico a atuação consultiva na estruturação jurídica de políticas públicas de enfrentamento à violência doméstica, importa frisar que a perspectiva de gênero deve impregnar todas as esferas da atuação da Advocacia Pública. A transversalidade dessa abordagem é essencial para a promoção da equidade de gênero em áreas tão diversas quanto a educação, a saúde, a segurança pública, a assistência social e a gestão pública, sejam na atividade consultiva, contenciosa ou no âmbito administrativo-disciplinar.

Apesar dos avanços normativos e institucionais aqui destacados, a atuação da Advocacia Pública com perspectiva de gênero ainda enfrenta resistências no campo político e desafios de natureza estrutural. A institucionalização dessa atuação demanda mais do que normas: exige transformações culturais internas, revisões de práticas enraizadas no contencioso tradicional e enfrentamento direto ao negacionismo de gênero que ainda perpassa segmentos da gestão pública.

A experiência do Estado do Rio de Janeiro, articulada à referência federal do Programa PGU Delas, demonstra como a atuação da Advocacia Pública, quando pautada por uma perspectiva de gênero, é capaz de transformar diretrizes abstratas em instrumentos jurídicos concretos e eficazes. Tais experiências revelam que a legalidade, para além de um requisito formal, deve ser compreendida como ferramenta de justiça social, capaz de operar mudanças estruturais nas formas de enfrentamento à violência de gênero.

Essas iniciativas fornecem referências estratégicas para que as PGEs possam incorporar, adaptar e expandir mecanismos institucionais orientados pela perspectiva de gênero, com núcleos especializados, critérios de priorização, e protocolos de atuação judicial e consultiva voltados à promoção dos direitos das mulheres e à superação das desigualdades estruturais. Evidencia-se que as PGEs podem atuar de forma propositiva, preventiva e resolutive, contribuindo para o desenho jurídico das políticas públicas e sua execução segura e efetiva. Seu papel não se limita à legalidade formal, mas se estende à construção institucional de respostas mais eficazes à violência de gênero. Nesse sentido, propõe-se:

- 1- Criação de núcleos especializados em políticas de gênero e enfrentamento à violência contra a mulher nas PGEs, com atribuições consultivas e intersetoriais.
- 2- Capacitação continuada com foco em perspectiva de gênero e interseccionalidade, voltada a procuradores(as) e equipes técnicas.
- 3- Institucionalização de critérios jurídicos e operacionais que assegurem o assessoramento qualificado e a análise normativa de instrumentos administrativos vinculados às políticas públicas de proteção às mulheres.
- 4- Adoção de parâmetros inspirados no PGU Delas, como priorização temática, protocolos específicos, controle de estereótipos e fomento à equidade interna.
- 5- A defesa da atuação da Advocacia Pública como garantidora da efetividade e sustentabilidade jurídica das políticas de enfrentamento à violência contra a mulher, com base nos compromissos constitucionais e nos tratados internacionais de direitos humanos, como a CEDAW e a Convenção de Belém do Pará, referenciais obrigatórios da Administração Pública.

A experiência analisada revela que a atuação da Advocacia Pública com perspectiva de gênero não se limita a áreas específicas da Administração, mas exige uma atuação transversal, tanto no contencioso quanto na consultoria, envolvendo políticas públicas de educação, assistência social, transporte, segurança e acesso à justiça. O fortalecimento dessa atuação depende da institucionalização de práticas sensíveis às desigualdades estruturais e do comprometimento contínuo com os direitos humanos das mulheres, para além da estrita legalidade.

Referências:

BANDEIRA, Lourdes. **Violência de gênero: a construção de um campo teórico e de investigação.** In ARRUDA, Angela; BANDEIRA, Lourdes Maria; RAGO, Margareth; HELIBORN, Maria Luiza; DA DIAS, Maria Odila Leite Silva. Em busca de novos caminhos críticos (Pensamento feminista brasileiro). Bazar do Tempo. Edição do Kindle.

BINENBOJM, Gustavo. **Parecer jurídico sobre a reserva de vagas para pessoas transgênero em concursos públicos estaduais.** Rio de Janeiro, abr. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/pa/parecer-gustavo-binenbojm-projeto.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2025.

BRASIL. **Advocacia-Geral da União. Celebração do Dia Internacional da Mulher tem medidas para fortalecer liderança feminina na AGU.** Brasília, 20 mar. 2025. Disponível em:

<https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/celebracao-do-dia-internacional-da-mulher-tem-medidas-para-fortalecer-lideranca-feminina-na-agu>. Acesso em: 21 abr. 2025.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Procuradoria-Geral da União. **Portaria Normativa PGU/AGU nº 26, de 26 de março de 2025**. Institui o Programa PGU DELAS no âmbito da Procuradoria-Geral da União. Boletim de Serviço Eletrônico, Suplemento B nº 12, 27 mar. 2025. Disponível em: <https://www.pge.rs.gov.br/pareceres-da-pge-com-carater-juridico-normativo>. Acesso em: 19 jun. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **A aplicação da Lei Maria da Penha em cena: atores e práticas na produção de justiça para mulheres em situação de violência**. Brasília, DF: CNJ/Ipea, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9642>. Acesso em: 20 abr. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 1.973, de 1º de agosto de 1996**. Promulga a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, concluída em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994. Diário Oficial da União, 02 ago. 96.

BRASIL. **Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002**. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto no 89.460, de 20 de março de 1984. Diário Oficial da União, 16 set. 02.

BRASIL. **Decreto nº 11.431, de 8 de março de 2023**. Institui o Programa Mulher Viver sem Violência. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 9 mar. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11431.htm. Acesso em: 20 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006**. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do artigo 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11340.htm. Acesso em: 02 jul. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.899, de 17 de junho de 2024**. Dispõe sobre a elaboração e a implementação de plano de metas para o enfrentamento integrado da violência doméstica e familiar contra a mulher, da Rede Estadual de Enfrentamento da Violência contra a Mulher e da Rede de Atendimento à Mulher em Situação de Violência; e altera a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, para determinar que o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas (Sinesp) armazene dados e informações para auxiliar nas políticas relacionadas com o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher. Diário Oficial da União, 17 jun. 24.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Mapa da Segurança Pública 2025 (ano-base 2024)**. Brasília: MJSP, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mjssp>. Acesso em: 19 jun. 2025.

BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres. **Diretrizes gerais e protocolos de atendimento da Casa da Mulher Brasileira**. Brasília, DF: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2016. Disponível em: https://www.gov.br/secretariadamulher/pt-br/assuntos/politicas-para-mulheres/casa-da-mulher-brasileira/diretrizes_cmb.pdf. Acesso em: 21 abr. 2025.

CALIXXO, Clarice; TRINDADE, Cláudia; GONZÁLEZ, Rebeca Leão. **Perspectiva de gênero na advocacia pública: a inovação no programa PGU Delas**. Consultor Jurídico, São Paulo, 26 mar. 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-mar-26/perspectiva-de-genero-na-advocacia-publica-a-inovacao-no-programa-pgu-delas/>. Acesso em: 21 abr. 2025.

CERQUEIRA, Daniel; BUENO, Samira (coord.). **Atlas da violência 2025**. Brasília: Ipea; FBSP, 2025. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/publicacoes/290/atlas-da-violencia-2025>. Acesso em: 19 jun. 2025. COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Relatório nº 54/01, Caso 12.051 – Maria da Penha Maia Fernandes vs. Brasil**. Washington, D.C.: Organização dos Estados Americanos, 2001. Disponível em: <https://cidh.oas.org/annualrep/2000port/12051.htm>. Acesso em: 20 abr. 2025.

COMITÊ PARA A ELIMINAÇÃO DA DISCRIMINAÇÃO CONTRA AS MULHERES – COMITÊ CEDAW. **Recomendação Geral N.º 19: Violência contra as mulheres**. 29 jan. 1992.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero**. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/Protocolo_Perspectiva_Genero_CNJ.pdf. Acesso em: 24 abr. 2025.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **18º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024. Disponível em: <https://publicacoes.fo.rumseguranca.org.br/handle/123456789/253>. Acesso em: 20 abr. 2024.

GARCIA, Flávio Amaral. **Os 10 mandamentos do parecerista no campo das contratações públicas**. JOTA, 4 maio 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/os-10-mandamentos-do-parecerista-no-campo-das-contratacoes-publicas>. Acesso em: 17 jun. 2025.

INSTITUTO MARIA DA PENHA. **Entrevista com Maria da Penha**. Disponível em: <https://www.institutomariadapenha.org.br/entrevista-com-maria-da-penha.html>. Acesso em: 23 abr. 2025.

INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA (RJ). **Dossiê Mulher 2024**. Rio de Janeiro: ISP, 2024. Disponível em: <https://www.rj.gov.br/isp/sites/default/files/2024-12/Dossi%C3%AA%20Mulher%202024%20%283%29.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2025.

MAINIER HACK, Fernanda. **O enfrentamento à desigualdade de gênero através das políticas de acesso à justiça e da adoção de protocolo de julgamento com perspectiva de gênero**. In: Congresso Internacional de Direitos Humanos de Coimbra, 9., 2024. Anais [...]. Coimbra: CIDH, 2024. v. 9, n. 1. Disponível em: <http://trabalhoscidhcoimbra.com/ojs/index.php/anaiscidhcoimbra/article/view/3577>. Acesso em: 24 abr. 2025.

MAINIER HACK, Fernanda; ALMEIDA, Ana Paula. **Promoção da equidade de gênero e combate à violência contra a mulher: a nova Lei de Licitações como instrumento de efetivação dos objetivos fundamentais da República.** Tese apresentada no 50º Congresso Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, 2024, Goiânia. Goiânia: ANAPE, 2024. Aprovada com louvor.

MÉDICI, Fernando Henrique. **Proteção constitucional das futuras gerações e o papel da advocacia pública.** 49º Congresso Nacional de Procuradores dos Estados e do Distrito Federal. Tese aprovada com louvor e vencedora do Prêmio Diogo de Figueiredo Moreira Neto. Florianópolis, 2023.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Uma nova administração pública.** Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 220, p. 179–182, abr./jun. 2000.

PEDROSO, Margarete Gonçalves. **A atuação com perspectiva de gênero e a advocacia pública do futuro.** Tese apresentado no 49º Congresso Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, Florianópolis, 2023. Florianópolis: ANAPE, 2023. Aprovada com louvor.

PIMENTEL, Sílvia. **Convenções de direitos humanos sobre direitos da mulher.** Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direitos Humanos. Wagner Balera, Carolina Alves de Souza Lima (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/527/edicao-1/convencoes-de-direitos-humanos-sobre-direitos-da-mulher->. Acesso em: 10 jun. 2024.

PIOVESAN, Flávia. **Proteção dos Direitos Humanos das Mulheres no Sistema Interamericano.** In: MELO, Mônica de; PEREIRA, Beatriz; PIMENTEL, Sílvia. Direito, Discriminação de Gênero e Igualdade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

SEVERI, Fabiana Cristina. **Reescrevendo decisões judiciais em perspectivas feministas: a experiência brasileira.** Universidade de São Paulo. Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, 2023. DOI: <https://doi.org/10.11606/9786586465327>. Disponível em: www.livrosabertos.abcd.usp.br/portaldelivrosUSP/catalog/book/1018. Acesso em 28 abr. 2025.

SILVEIRA, José Júnior Alves da. **A nova administração pública e o papel da advocacia pública.** Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 1–24, jan./abr. 2020.

VICENTE, Leticia Rodrigues. **Advocacia Pública, ESG e Políticas Públicas: o papel estratégico da advocacia pública na construção de um futuro sustentável.** Trabalho apresentado no 49º Congresso Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, Florianópolis, 2023. Florianópolis: ANAPE, 2023. Aprovada com louvor.

WERNER, Patricia Ulson Pizarro. **O relevante papel da Advocacia Pública para a promoção dos Direitos à Saúde da Mulher sob a perspectiva da igualdade de gênero.** Revista ANAPE, edição especial: Mulheres, p. 267, 2024.