

# A INFLUÊNCIA DA PROTEÇÃO INTERNACIONAL AOS DIREITOS DA MULHER NO BRASIL – LEI MARIA DA PENHA

MARINA GIOVANETTI LILI  
LUCENA<sup>1</sup>

**RESUMO:** O intuito do presente trabalho será analisar a proteção dos direitos humanos na América, principalmente no que tange à proteção dos direitos da mulher. O objetivo é determinar como essa proteção ocorre, e se há influência dos mecanismos internacionais de proteção no Estado brasileiro. Para isso será analisada principalmente a Convenção Americana de Direitos Humanos, englobando seus órgãos, Corte e Comissão. Além disso, será focado caso concreto de Maria da Penha, que culminou em uma lei específica no Estado brasileiro.

## 1 INTRODUÇÃO

**PALAVRAS-CHAVE:** Direitos humanos. Proteção internacional. Direitos da mulher. Lei Maria da Penha.

**ABSTRACT:** The aim of this paper is analyze the protection of human rights in America, especially in regard to the protection of women's rights. The objective is to determine how this protection occurs, and if there is any influence of the international protection mechanisms in Brazil. Therefore in this paper it will be analyzed the American Convention on Human Rights, including the organs, The Court and The Commission. In addition, it will focus on the case of Maria da Penha, which culminated in a specific law in the Brazilian state.

**KEYWORDS:** Human rights. Internacional protection. Women's rights. Law Maria da Penha.

**SUMÁRIO:** 1. Introdução. 2. Mecanismos de proteção de direitos humanos. 2.1 Convenção Americana de Direitos Humanos. 2.2 Os órgãos de proteção no sistema interamericano. 2.3 A postulação perante os órgãos. 3. Caso Maria da Penha. 3.1 A demora na prestação judicial. 3.2 A proteção internacional da mulher. 3.3 A Lei Maria da Penha. 3.3.1 A eficiência da Lei. 4. Conclusão. 5. Referências bibliográficas.

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito e Inovação pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), 2018. Bacharela em

Direito pela UFJF (2015). Conciliadora na Justiça Federal, Subseção Judiciária de Juiz de Fora/MG.

O objetivo do presente trabalho será analisar o sistema interamericano de proteção de direitos humanos, seus órgãos e modo de atuação para a proteção dos direitos humanos. Além disso, o intuito será salientar um exemplo da influência desse sistema internacional no direito interno do Brasil. Esse é o caso da promulgação da lei Maria da Penha, resultado do impacto de instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos no direito brasileiro.

O caso Maria da Penha culminou com a lei de mesmo nome (Lei 11.340/2006), elaborada no Brasil com o objetivo de instituir mecanismos para limitar e prevenir a violência doméstica contra a mulher. Maria da Penha Maia Fernandes é uma biofarmacêutica que estava insatisfeita com a impunidade no caso de seu ex-marido, que tentou matá-la por duas vezes e a deixou paraplégica. Como consequência, a vítima decidiu denunciar o Brasil à Comissão da Organização dos Estados Americanos.

O ex-marido de Maria da Penha, que era colombiano, foi julgado após dezenove anos da ocorrência do fato, e depois da denúncia formalizada perante a OEA. Apesar disso, ele só permaneceu preso por dois anos em regime fechado. Esse caso atraiu grande atenção nacional e internacional. Conseqüentemente, o Congresso aprovou a Lei 11.340, sancionada pelo presidente da república em agosto do mesmo ano. A lei prevê penas mais severas contra os agressores de mulheres, em nível doméstico ou familiar.

Logo, a importância do presente trabalho se insere em um contexto no qual, apesar dos grandes avanços dos últimos anos, ainda são comuns os casos de violência doméstica no Brasil. Aliás, é notável que a sociedade brasileira atual ainda é marcadamente patriarcal, com episódios frequentes de machismo e da tentativa de subjugar a mulher à vontade do homem. Essa relação de hierarquia ainda predomina em muitas relações conjugais, causando diversas formas de violência contra a mulher, que se constitui como uma das formas de violação de direitos humanos.

Estabelecer uma metodologia rigorosa é de extrema importância nas pesquisas realizadas na ciência do Direito. Logo, será realizada uma revisão da literatura, através de pesquisa qualitativa. Será empregada metodologia dedutiva, já que através das fontes bibliográficas, em conteúdo analisado de forma indireta, visa-se chegar à conclusão.

O trabalho será dividido em duas partes principais. Na primeira serão discutidos os mecanismos de proteção de direitos humanos, tanto no direito interno brasileiro quanto no sis-

tema internacional. Será abordado o sistema interamericano, englobando a importante Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH). Será analisado o contexto de elaboração da CADH, sua importância, objetivos e estruturação. Além disso, serão abordadas características principais de seus dois órgãos, a Comissão e a Corte Interamericana, além da postulação perante esses órgãos, requisitos e procedimentos.

A segunda parte abará descrição do caso Maria da Penha, descrevendo a violência doméstica cometida, além das questões jurídicas do caso. A descrição mais detalhada pretende esclarecer o porquê do ajuizamento de reclamação perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Será ainda analisado o Relatório 54 de 2001, elaborado pela Comissão como resposta a esse caso.

## 2 MECANISMOS DE PROTEÇÃO DE DIREITOS HUMANOS

A proteção de direitos humanos, conforme o discurso predominante na atualidade, deve ocorrer sempre da forma mais ampla possível. Todas as instituições dos países deveriam fazer um esforço comum para concretizar a aplicação desses direitos. Em caso de violação, deve haver uma ação do Estado para fazer cessar e coibir que ações semelhantes ocorram no futuro. Nesses casos, a ação mais imediata deve ser a provocação do Judiciário. Além disso, deve ser estimulada a criação de leis pelo Legislativo, bem como a execução de políticas públicas pelo Executivo.

No Brasil, ao longo do tempo, foram várias as leis que existiram com o intuito de exterminar as violações aos direitos das mulheres. Alguns exemplos podem ser citados, em momentos históricos diferentes. O Estatuto da Mulher Casada (Lei n. 4121/64) veio reformar o Código Civil de 1916, e possibilitou que a mulher exercesse algumas atividades, como a profissional, independentemente de autorização do marido. A Lei do divórcio (Lei n. 6515/77) possibilitou o divórcio como forma de dissolução da sociedade conjugal. A Constituição Federal de 1988 é um marco na proteção dos direitos das mulheres, já que estabelece em seu artigo 5º, *caput*, a igualdade de direitos entre homens e mulheres. O Código Civil de 2002, por sua vez, trouxe a concretização da igualdade em lei infraconstitucional, pondo fim à diferença de tratamento que vigia no antigo Código. Todos esses diplomas contribuíram para a emancipação da mulher,

tornando-se um passo para a igualdade efetiva entre homens e mulheres na sociedade brasileira atual. No entanto, apesar de relevantes, esses diplomas não são suficientes para impedir que graves violações aos direitos das mulheres continuem ocorrendo.

Além do sistema brasileiro há o sistema de proteção internacional de direitos humanos que, por óbvio, engloba a proteção da mulher. A teoria tradicional, que costuma diferenciar a proteção de direitos humanos realizada no direito interno e a proteção internacional, é hoje rechaçada pela melhor doutrina. O entendimento de direitos humanos é ampliado, englobando tanto as normas de direito interno quanto aquelas provenientes de tratados internacionais. Logo, a proteção do indivíduo deve se dar da forma mais ampla e efetiva possível.

Tanto é assim que é defendida a noção de primazia da norma mais favorável às vítimas<sup>1</sup>. Esse entendimento também é consagrado na Convenção Americana de Direitos Humanos, artigo 29, b. Assim, a norma que proteger direitos humanos de forma mais ampla e efetiva é a que deve ser aplicada, seja ela interna ou proveniente de um tratado internacional.

Importante ainda notar que algumas vezes a norma internacional terá aplicabilidade imediata no país. Internamente, ao contrário, quando houver necessidade, deverá ser criada uma legislação interna que trate sobre aquele assunto específico<sup>2</sup>.

Com relação ao sistema interamericano é extremamente importante a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), da qual se passará a falar no próximo item.

## 2.1 Convenção Americana de Direitos Humanos

No sistema interamericano de proteção de direitos humanos, o instrumento de maior importância é a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), também conhecida popularmente como Pacto de São José da Costa Rica. Esse Tratado internacional foi ratificado pelos países membros da Organização dos Estados Americanos. A convenção foi elaborada durante a Conferência especializada interamericana sobre Direitos Humanos, em 22 de novembro de

---

<sup>1</sup> CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. A interação entre o direito internacional e o direito interno na proteção dos Direitos Humanos. In: CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto Cançado (ed.). **A incorporação das normas internacionais de proteção dos direitos humanos no direito brasileiro**. 2 ed. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1996, p. 231.

<sup>2</sup> CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Op. cit.*, p. 205.

1969, na cidade de San José, na Costa Rica. O tratado entrou em vigor em 18 de julho de 1978<sup>3</sup>. No entanto, a convenção só foi ratificada pelo Brasil em 1992.

O contexto histórico de promulgação desse diploma é relevante. À época, a situação histórica na América Latina exigia cuidados. Após as ditaduras que ocorreram em diversos países, incluindo o Brasil, o período era de redemocratização. Com as democracias recentemente instaladas, era complexo verificar, na realidade fática, a efetiva proteção de direitos humanos. Consequentemente, surge a necessidade de um sistema de proteção para complementar o sistema interno. Era necessário consolidar as democracias e proteger direitos humanos, mantendo a proteção aos direitos civis e políticos e ampliá-la, gradualmente, aos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais.

O contexto histórico é relevante porque, com relação ao período de democratização, é possível pensar em dois períodos: de instalação do regime democrático e de efetiva consolidação da democracia<sup>4</sup>. Para alguns autores<sup>5</sup>, a América Latina ainda está nesse segundo período, incluindo o Brasil.

A importância do tratado deriva do fato de ser a base da proteção dos direitos humanos na América Latina. Foi o primeiro ato normativo vinculante em matéria de proteção dos direitos do homem na América, do qual são signatários diversos Estados americanos.

O objetivo, quando da criação desse tratado internacional, foi a tentativa de consolidar entre os países americanos, um sistema de liberdade pessoal e de justiça social, baseado no respeito de direitos humanos fundamentais, independentemente da nacionalidade do indivíduo. O pacto tem notável influência da Declaração Universal de Direitos Humanos, de 1948, que erigi como essencial a liberdade do ser humano, ou seja, uma existência sem medo, e em

---

<sup>3</sup> MARCHESI, Antonio. **La protezione Internazionale dei diritti umani**. Nazioni Unite e organizzazioni regionali. Milano, Italy: FrancoAngeli, 2011. Pg. 134.

<sup>4</sup> PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e justiça internacional**: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p 134.

<sup>5</sup> Um desses autores é Helio Gallardo. Para o autor, há atualmente uma grande diferença entre o que se diz e o que se faz com relação aos direitos humanos. Para isso, ele traz inúmeros motivos. Ao contrário do que muitas vezes se argumenta, com relação ao descumprimento de direitos humanos pelo não repasse de fundos suficientes para a organização de suas atividades na América Latina, Gallardo enumera vários outros fatores (GALLARDO, Helio. **Teoria crítica**: matriz e possibilidade de direitos humanos. São Paulo: Editora Unesp, 2014, p. 22). São eles: a precariedade do Estado de direito; o modelo econômico orientado para a liberalização e exportação e o consequente empobrecimento da população; a corrupção no Judiciário; o caos do sistema carcerário; a dominação de gênero, entre inúmeros outros fatores.

condições que permitam as pessoas gozarem dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais.

Como já dito, esse extenso diploma visava garantir a proteção dos indivíduos na América Latina. Já no preâmbulo percebe-se a preocupação com a democracia e a manutenção de liberdades individuais. A pessoa humana deveria ser valorizada de forma ampla, abarcando a proteção da pessoa, além da questão da nacionalidade. Ademais, em vários pontos da Declaração percebe-se a preocupação com a proteção dos grupos mais vulneráveis, incluindo as mulheres<sup>6</sup>.

A convenção é dividida em duas partes, quais sejam: a parte substancial, que impõe a obrigação de respeitar as disposições presentes na Convenção; e uma segunda, de caráter processual, que disciplina o procedimento de garantia de direitos. O documento tem um total de 82 artigos, entre os quais as disposições transitórias. O objetivo principal é estabelecer um rol de direitos fundamentais da pessoa humana, a exemplo do direito a vida (artigo 4), a liberdade pessoal (artigo 7), a dignidade (artigo 11), integridade pessoal (artigo 5) e outros similares. A Convenção veda a escravidão e servidão humanas, tratando sobre as garantias judiciárias, além da liberdade de consciência e de religião, de pensamento e de expressão, e a liberdade de associação e tutela da família.

Os supracitados artigos são de extrema relevância para a temática do presente trabalho, considerando o objetivo de atingir uma igualdade plena e efetiva entre homens e mulheres. Atualmente, no entanto, como a mulher ainda se encontra em situação de vulnerabilidade, sua proteção deve ocorrer da forma mais ampla possível, englobando sua vida, integridade, liberdade, proteção da honra e dignidade.

Ademais, em casos em que a violação de direitos da mulher já tenha ocorrido, como nos casos infelizmente frequentes no Brasil e América Latina de violência doméstica, torna-se essencial a previsão do artigo 25 do CADH, que trata da proteção judicial. Logo, a vítima deve ser protegida judicialmente contra atos que tenham violado seus direitos fundamentais. Quando a resposta judicial não é a esperada, seja pela demora ou pela falta de eficiência, mais

---

<sup>6</sup> CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**. Vol. 1. 2 ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003, p. 182-183.

direitos fundamentais são violados. É o que ocorreu no caso de Maria da Penha, que será estudado com mais detalhes posteriormente.

Um dos grandes passos do Pacto de São José é, sem dúvidas, a instituição, no sistema interamericano, de uma comissão e de uma corte para proteção dos direitos humanos. Assim, são avaliados os casos de violação de direitos humanos que ocorrem em países pertencentes à Organização dos Estados Americanos (OEA), que reconhecem a sua jurisdição. Quando há um abuso com relação a questões de direitos humanos em um determinado país, e se o governo desse país permanece inerte, a vítima tem a possibilidade de fazer uma denúncia à Comissão, que pode levar o caso à Corte para eventual condenação. No caso de Maria da Penha, o caso foi levado à Comissão, e o Brasil foi alvo de recomendações para melhoria da proteção da mulher no Estado.

## 2.2 Os órgãos de proteção no sistema interamericano

Por meio da Convenção foi criado o sistema interamericano de direitos humanos, que é composto por dois órgãos diversos, que têm a obrigação de garantir os direitos já assegurados. O primeiro é a Comissão interamericana de direitos humanos, prevista dos artigos 34 aos 51 da Convenção. Alcança todos os Estados parte da Convenção Americana e todos os Estados membros da OEA<sup>7</sup>.

Ela tem função prioritariamente administrativa, no sentido de que resolve prováveis violações a direitos humanos (art. 41). Deve assim proteger os direitos humanos, bem como estimular a sua efetividade. Interessante para o presente caso é a previsão da alínea “b” desse mesmo artigo, *in verbis*:

formular recomendações aos governos dos Estados membros, quando o considerar conveniente, no sentido de que adotem medidas progressivas em prol dos direitos humanos no âmbito de suas leis internas e seus preceitos constitucionais, bem como disposições apropriadas para promover o devido respeito a esses direitos;

---

<sup>7</sup> PIOVESAN, Flávia. Op. cit., p. 139.

Como se percebe, a Comissão pode fazer recomendações ao Estado membro para que ele alcance um maior patamar de proteção de direitos humanos. Isso foi o que ocorreu, em certa medida, no caso do Brasil com relação à Maria da Penha Fernandes. Após o procedimento previsto para o caso, a Comissão recomendou, no artigo 61, 4, que o Brasil adotasse posturas para “*prosseguir e intensificar o processo de reforma que evite a tolerância estatal e o tratamento discriminatório com respeito à violência doméstica contra mulheres no Brasil*”<sup>8</sup>. Com isso, foi produzida no direito interno do país uma lei específica que tratasse da violência doméstica contra a mulher, objetivando diminuir os números desse tipo de crime no Brasil.

A Comissão foi, historicamente, o primeiro órgão a existir, sendo que sua fundação data de 1959. Por isso, é dotado de algumas funções não convencionais. Os países que integram a CADH devem respeitar as recomendações da Comissão e as sentenças da Corte.

Il sistema regionale americano di protezione dei diritti umani, dunque, è un sistema “binário”, che comprende da un lato le attività svolte dalla Commissione nel quadro dell’OSA, in quanto tali indirizzate a tutti gli Stati membri di tale Organizzazione, e dall’altro il procedimento di garanzia che la Convenzione affida congiuntamente alla Commissione e alla Corte, che trova applicazione solo nei confronti di quegli Stati membri dell’OSA che hanno ratificato la stessa Convenzione<sup>9</sup>.

Representa todos os Estados-membros da OEA. A Comissão é composta por sete membros, eleitos por quatro anos. São escolhidos entre pessoas que gozam de alta consideração moral e com reconhecida competência no tema dos direitos humanos. A eleição é feita pela Assembleia Geral da OEA, entre as opções indicadas em uma lista proposta pelos Estados Membros. Entre os candidatos propostos por um governo, pelo menos um deve ser cidadão de outro Estado Membro da OEA. Um Estado só pode ter na Comissão um cidadão de sua nacionalidade<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Relatório 54/2001**. Disponível em: <[http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/299\\_Relat%20n.pdf](http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/299_Relat%20n.pdf)> . Acesso em 02 mar. 2017, p. 14.

<sup>9</sup> O sistema regional americano de proteção de direitos humanos, então, é um sistema “binário”, que compreende, de um lado, a atividade desenvolvida pela Comissão no quadro da OEA, enquanto tal direcionada a todos os Estados membros dessa organização; e de outro lado, o procedimento de garantia que a Convenção confia conjuntamente à Comissão e à Corte, que encontra aplicação somente nos confrontos dos Estados membros da OEA que tenham ratificado a referida Convenção. (tradução nossa). MARCHESI, Antonio. *Op. cit.*, p. 135.

<sup>10</sup> MARCHESI, Antonio. *Op. cit.*, p. 136.



O segundo órgão é a Corte interamericana, previsto entre os artigos 52 e 69 da Convenção. Sobre ela se tratará mais rapidamente, já que não teve influência no caso de Maria da Penha. Tem função jurisdicional e jurídica nos casos de violações de direitos humanos. Segundo o artigo 61, apenas a Comissão Interamericana e os Estados podem submeter um caso à Corte Interamericana. Também é composta por sete juízes, cidadãos dos Estados membros da OEA, eleitos pela Assembleia Geral. Só um cidadão de cada Estado pode ser juiz na Corte. Os Estados fazem uma lista com, no máximo, três indicados e os Estados membros da Convenção decidem em votação secreta e com maioria absoluta. O mandato dura seis anos e pode ser renovado somente uma vez<sup>11</sup>.

A Corte detém, além da função contenciosa, uma jurisdição consultiva, que é a atribuição de emitir pareceres (art. 64, 2). Esta competência, é interessante notar, é mais ampla que aquela instituída na Corte Europeia. É a função mais antiga, e por muito tempo foi a única competência da Corte. Nesse sentido, é possível à Corte emitir pareceres sobre variadas questões, contribuindo para o desenvolvimento dos direitos humanos na América. Ademais, é comum que a Corte realize interpretações dinâmicas, que considerem o contexto histórico-social do local<sup>12</sup>. Essa interpretação é importante porque é capaz de expandir o entendimento que se tem de vários direitos previstos pela CADH.

### 2.3 A postulação perante os órgãos

O artigo 44 do Pacto de São José permite que qualquer pessoa, grupo de pessoas ou entidades não governamentais legalmente reconhecidas em um ou mais Estados Membros da Organização, possam apresentar as petições que contenham denúncia ou reclamações de violação de direitos humanos das Convenções por parte de um Estado membro.

Há uma diferença muito relevante entre o sistema de proteção europeu e o americano, no que tange à legitimidade para fazer reclamações. Os cidadãos europeus podem postular diretamente na Corte Europeia de Direitos Humanos, ao contrário dos americanos. Nesse sen-

---

<sup>11</sup> *Idem, ibidem.*

<sup>12</sup> PIOVESAN, Flavia. *Op. cit.*, p. 148.

tido, a tutela europeia é mais eficiente e efetiva. No sistema interamericano se deve, primeiramente, fazer um pedido perante a Comissão. Somente se essa solicitação é aceita, será posteriormente realizado um julgamento perante a Corte interamericana (art. 61).

Desse modo, os indivíduos somente possuem legitimidade para fazer uma solicitação perante a Comissão. Ademais, mesmo para as petições perante a Comissão existem alguns requisitos de admissibilidade, previstos no artigo 46. São eles: 1) exaurimento das vias internas (no interior do Estado); 2) prazo de seis meses decorridos do conhecimento da decisão final; 3) não se pode provocar, ao mesmo tempo, outro tribunal internacional e causar litispendência; 4) petição para qualificar a parte e a questão.

No entanto, essa regra é excepcionada no artigo 46, 2 da Convenção, que afirma ser possível dispensar os requisitos 1 e 2, nos casos nos quais existe: 1) ausência de um processo justo; 2) dificuldade da vítima de exercer de forma efetiva seu direito a recurso e 3) atraso injustificado nas decisões do recurso.

No caso de Maria da Penha houve uma grande demora processual, o que causou o decurso de quase duas décadas entre o ajuizamento da ação e a efetiva punição do ex-marido, condenado. Assim, esse requisito foi excepcionado quando da análise da Comissão<sup>13</sup>. Quando é a injustificada demora processual que causa a violação, ela não pode ser alegada para retirar as condições de admissibilidade da petição.

Entende-se que há uma obrigação recíproca, qual seja, do Estado fornecer recursos internos eficazes; e da parte reclamante, de esgotar tais recursos<sup>14</sup>. Logo, se o recurso judiciário de direito interno não funciona de forma rápida e/ou efetiva, a obrigação de esgotar esses recursos não pode existir, por questão lógica e de justiça. O requisito de admissibilidade de esgotamento dos recursos internos, como se depreende da própria leitura do artigo supracitado, não é uma exigência absoluta, podendo ceder em alguns casos concretos. A obrigação dos Estados de prover recursos internos eficazes deve ser a primeira a ser cumprida<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Relatório 54/2001**. Disponível em: <[http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/299\\_Relat%20n.pdf](http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/299_Relat%20n.pdf)>. Acesso em 02 mar. 2017, p. 6.

<sup>14</sup> CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. A interação entre o direito internacional e o direito interno na proteção dos Direitos Humanos. In: CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto Cançado (ed.). **A incorporação das normas internacionais de proteção dos direitos humanos no direito brasileiro**. 2 ed. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1996, p. 212.

<sup>15</sup> CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Op. cit.*, p. 224.

Se um recurso é admissível, a Comissão se informa com o Estado indicado no recurso e estipula um prazo para a resposta (art. 48, 1, a). A Comissão pode, ainda nesse momento, declarar que o caso é inadmissível (art. 47). Se o caso é admitido, é realizado um exame das questões de fato, de acordo com as provas apresentadas até aquele momento. É possível também que a Comissão faça uma tentativa de composição amigável (art. 48, 1, f). No caso de Maria da Penha, o Estado brasileiro foi marcado pela inércia. Conforme se percebe do Relatório<sup>16</sup>:

25. O Estado brasileiro não apresentou à Comissão resposta alguma com respeito à admissibilidade ou ao mérito da petição, apesar das solicitações formuladas pela Comissão ao Estado em 19 de outubro de 1998, em 4 de agosto de 1999 e em 7 de agosto de 2000.

É interessante ainda salientar essa função conciliadora da Comissão, que busca solucionar o conflito entre o Estado e o grupo social ou indivíduo que tenha seu direito violado. A Comissão, após o exame da matéria, buscará a solução amistosa. Se for possível, a mesma irá elaborar um informe que será transmitido às partes.

Desse modo, em todos os casos que são de competência da Convenção, há primeiramente uma análise pela Comissão, e só depois, se necessário, o caso será transferido para a Corte.

### 3 CASO MARIA DA PENHA

O caso Maria da Penha, ocorrido em 1983, foi marcado pela demora na execução da condenação do agressor, como já se adiantou. O caso teve um dos seus capítulos mais violentos em Fortaleza quando, no dia 29 de maio, a farmacêutica Maria da Penha Fernandes foi atingida, enquanto dormia, por um tiro de espingarda de seu marido, o economista M. A. H. V., colombiano. A lesão a deixou paraplégica. No entanto, esse não foi o único crime do qual Maria da Penha foi vítima. Dias depois, quando retornou à sua casa, sofreu um novo ataque. Enquanto tomava banho recebeu uma descarga elétrica. As investigações levaram à conclusão de que os dois atos foram premeditados pelo marido, que queria causar sua morte. Assim, a denúncia foi

---

<sup>16</sup> COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Relatório 54/2001**. Disponível em: [http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/299\\_Relat%20n.pdf](http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/299_Relat%20n.pdf) Acesso em: 02/03/2017. Pg. 5.

ofertada pelo Ministério Público em 28 de setembro de 1984, na 1ª Vara Criminal de Fortaleza<sup>17</sup>.

A relação conjugal que envolve o caso é extremamente complexa e ampla. Maria da Penha sofreu inúmeras formas de violência, incluindo física e psicológica, durante mais de duas décadas de casamento. No entanto, a vítima, subjugada, tinha medo de denunciar seu marido. Com isso, somente após as graves violências cometidas por seu então marido, Maria da Penha teve coragem para denunciá-lo.

O réu foi pronunciado em 1986 e levado a júri em 1991, quando foi condenado. A defesa recorreu em razão de suposta falha na elaboração dos quesitos. O recurso foi acolhido e novo julgamento ocorreu em 1996, quando a condenação foi de 10 anos e 6 meses de prisão. A decisão foi apelada, além de recursos a tribunais superiores. Com isso, apenas em 2002 o réu foi preso, mais de 19 anos após a prática do crime. Com a condenação em 10 anos, sequer 1/3 foi cumprido em regime fechado<sup>18</sup>.

Segundo a vítima houve demora na prestação judicial, além da punição branda. O conduzimento do caso como um todo trouxe uma sensação de impunidade, ou seja, que o Estado não reconhecia a importância dos crimes contra as mulheres no Brasil. Assim, Maria da Penha recorreu à Comissão Interamericana de Direitos Humanos. A denúncia também foi oferecida pelo Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL), pelo Comitê Latino-Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM)<sup>19</sup>. A Comissão, como se sabe, analisa as petições que denunciam violações de direitos humanos, de acordo com os direitos consagrados na CADH.

Já foi discutido que uma das atribuições da Comissão é emitir relatórios. Nesse caso foi elaborado o Relatório 54/2001<sup>20</sup>. Nele a Comissão discrimina todos os fatos ocorridos quando do ajuizamento da ação, trazendo a argumentação de Maria da Penha, a inércia do Estado brasileiro e as consequentes recomendações ao mesmo. Assim, tal documento foi extremamente relevante para discutir o tema da violência contra a mulher no Brasil. Sua imensa repercussão ajudou o desenvolvimento da Lei Maria da Penha, cinco anos depois.

---

<sup>17</sup> CUNHA, Rogério Sanches; PINTO, Ronaldo Batista. **Violência doméstica**: Lei Maria da Penha comentada artigo por artigo. 4 ed. São Paulo: Editora revista dos Tribunais, 2012, p. 25.

<sup>18</sup> CUNHA, Rogério Sanches; PINTO, Ronaldo Batista. *Op. cit.*, p. 26.

<sup>19</sup> CUNHA, Rogério Sanches; PINTO, Ronaldo Batista. *Op. cit.*, p. 27.

<sup>20</sup> *Idem, ibidem.*

Como se sabe, a CADH possui um amplo catálogo de proteção de direitos humanos. Esse rol impõe que os Estados-parte respeitem o gozo desses direitos, bem como assegurem que haja punição aos culpados em caso de violação. Os direitos enumerados devem ser exercidos por todos os indivíduos, sem distinção de qualquer classe, e de forma efetiva. Se isso não ocorre, cabe ao Estado adotar as medidas cabíveis para tal fim, incluindo medidas legislativas. Logo, são necessárias medidas negativas, que propiciam a fruição do direito, e medidas positivas que assegurem o exercício de direitos<sup>21</sup>.

Mas cabe, ademais, aos tribunais internos, e outros órgãos dos Estados, assegurar a implementação a nível nacional das normas internacionais de proteção, o que realça a importância de seu papel em um sistema integrado como o da proteção dos direitos humanos, no qual as obrigações convencionais abrigam um interesse comum superior de todos os Estados Partes, o da proteção do ser humano<sup>22</sup>.

No caso de Maria da Penha, como já foi dito, o Brasil se comportou de forma inerte e se omitiu de responder as indagações feitas pela Comissão, por três vezes consecutivas. Assim, os argumentos utilizados pela autora do pedido foram presumidos verdadeiros pela Comissão. Elaborado o supracitado relatório, n. 54 de 2001, foram feitas recomendações e dirigidas ao Estado brasileiro. O Brasil permaneceu inerte, o que fez com que a Comissão tornasse público o teor do relatório<sup>23</sup>. Essa publicação aumentou a repercussão internacional do caso, o que muito provavelmente influenciou na elaboração da lei.

### 3.1 A demora na prestação judicial

Quando um indivíduo tem determinados tipos de problemas na vida em sociedade, deve procurar a solução da controvérsia judicialmente. Assim, se inicia um processo na justiça competente. Um dos problemas mais comuns do sistema judiciário brasileiro atual, no entanto,

---

<sup>21</sup> PIOVESAN, Flavia. *Op. cit.*, p. 137-138.

<sup>22</sup> CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. A interação entre o direito internacional e o direito interno na proteção dos Direitos Humanos. In: CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto Cançado (ed.). **A incorporação das normas internacionais de proteção dos direitos humanos no direito brasileiro**. 2 ed. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1996, p. 216.

<sup>23</sup> CUNHA, Rogério Sanches; PINTO, Ronaldo Batista. *Op. cit.*, p. 28.

é o grande lapso temporal que decorre entre a propositura da ação e o efetivo recebimento do direito pretendido.

Diante da inegável importância dessa garantia do tempo razoável do processo, o Brasil inseriu essa garantia no seu sistema jurídico interno. A primeira vez que isso aconteceu foi quando da ratificação da Convenção Americana dos Direitos do Homem, o Pacto de São José da Costa Rica, no artigo 7º, parágrafo 7º. Esse direito, posteriormente, em 2004, foi inserido na Constituição brasileira com status de direito fundamental (art. 5º, inc. LXXVIII).

Ademais, deve-se considerar que o processo é um modo de pacificação social, no sentido que os cidadãos devem ter confiança no Estado e no processo. Se isso não ocorre, é possível que a autotutela seja mais utilizada, o que pode ser extremamente problemático no Estado Democrático de Direito atual. Sob outro ponto de vista, para aqueles que cometem atos ilegais, a duração desarrazoada do processo leva a uma sensação de impunidade.

Infelizmente, na realidade brasileira atual, é comum que um processo demore bastante para ser finalizado. Obviamente, não se conclui que o processo deve ser encerrado em um espaço de tempo ínfimo. Durante o processo devem ser preservados princípios relevantes, a exemplo da ampla defesa e do contraditório. Nesse sentido, deve ser feito um juízo de proporcionalidade entre a eficácia da decisão (o tempo para resolver a lide) e a segurança jurídica necessária ao processo. É necessário ainda dizer que é extremamente difícil identificar qual seja um “tempo razoável” para a resolução do processo. O melhor é verificar em cada caso concreto qual é esse tempo, dependendo da complexidade da questão, do bem da vida em disputa, entre outros fatores.

No entanto, no caso Maria da Penha, a inércia do Brasil se tornou cristalina. O decurso de 19 anos entre a ocorrência do fato criminoso e a efetiva prisão do condenado mostra a demora na justiça, além da utilização de inúmeros recursos judiciais como forma de retardar a prisão.

### **3.2 A proteção internacional da mulher**

As mulheres são identificadas em diversos diplomas internacionais como pertencentes a grupos vulneráveis. Conseqüentemente, há a necessidade de sua proteção de forma mais

ampla e eficaz. Essa situação ocorre de forma ainda mais ampla em países em desenvolvimento, a exemplo do Brasil<sup>24</sup>.

Para obter proteção mais efetiva os direitos humanos buscam, há algum tempo, a proteção penal. Assim, os violadores de direitos humanos devem ser punidos de forma mais enérgica. A proteção penal dos direitos humanos no plano internacional, segundo Ramos<sup>25</sup>, tem duas facetas, que são: “(i) a obrigação dos Estados de criminalizar determinadas condutas ofensivas a direitos humanos e, ainda, (ii) a obrigação dos Estados de investigar, processar criminalmente e punir os autores das violações de direitos humanos.”. A primeira obrigação se reflete nos mandados internacionais expressos de criminalização, dentre os quais se insere a violência contra a mulher. A segunda reflete a necessidade de, no direito interno, acontecerem investigações e punições rápidas e eficazes.

Tal mandado foi instituído pela Convenção Interamericana para Prevenir e Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, em seu artigo 7º<sup>26</sup>. Essa imposição de deveres aos Estados influenciou na edição da Lei Maria da Penha, em 2006.

É salutar destacar, ainda que de forma breve, a contribuição dos órgãos desenvolvimentistas internacionais. O Fundo das Nações Unidas para o Desenvolvimento da Mulher (UNIFEM) é um exemplo. Defendeu, quando de sua criação, a necessidade de concretização dos direitos civis, políticos, econômicos e sociais das mulheres. Naquele contexto entendeu-se que a violência contra a mulher no ambiente doméstico era trivializada, tida como normal e mero reflexo da sociedade<sup>27</sup>. O UNIFEM objetivava que os Estados, bem como os mecanismos internacionais, criassem sociedades que não estimulassem ou permitissem a violência baseada em questões de gênero.

Outro exemplo é a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher. Esse Tratado foi aprovado pela Assembleia Geral das Nações Unidas. Dispõe

---

<sup>24</sup> GUIMARÃES, Lytton L. Grupos vulneráveis e desenvolvimento humano. In: CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto Cançado (ed.). **A incorporação das normas internacionais de proteção dos direitos humanos no direito brasileiro**. 2ª ed. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1996, p. 372.

<sup>25</sup> RAMOS, André de Carvalho. **Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 282/283.

<sup>26</sup> RAMOS, André de Carvalho. *Op. cit.*, p. 285.

<sup>27</sup> CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**. Vol. 1. 2ª ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003, p. 329.

sobre alguns compromissos que os Estados devem adotar para uma situação de maior igualdade para as mulheres na sociedade atual<sup>28</sup>.

No que tange ao Brasil, de modo específico, pode ser citada a Carta das Mulheres Brasileiras à Conferência Mundial sobre Direitos Humanos de Viena, 1993. Tal documento foi elaborado por grupos feministas brasileiros em 1993. Objetivava levar às Nações Unidas recomendações para atingir de modo mais efetivo a proteção dos direitos humanos das mulheres no Brasil. Inclui também recomendações específicas ao governo brasileiro. Para isso, esclarece inicialmente o documento quais são os principais atos atentatórios aos direitos humanos, incluindo a questão da impunidade dos agressores, legitimados, muitas vezes, pela opressão da mulher pelo homem<sup>29</sup>.

### 3.3 A Lei Maria da Penha

A Lei Maria da Penha recebeu popularmente esse nome logo após a sua edição, em 7 de agosto de 2006. Trata-se da Lei 11.340. A denominação se justifica pela sua edição ocorrer como consequência do caso de Maria da Penha Fernandes, já referenciado. A importância da Lei é enorme, porque ela abarca não só a majoração da pena do agressor. Em uma análise dos artigos da lei se percebe, por exemplo, a preocupação com a definição do que constitui violência doméstica (art. 5o). São abarcados todos os tipos de violência, como a física, psicológica, sexual, patrimonial e moral (art. 7o). Além disso, é estabelecido claramente que a violência contra a mulher constitui uma forma de violação de direitos humanos (art. 6o).

A preocupação da Lei com a segurança e apoio da vítima é admirável. Reguladas as medidas de prevenção (art. 8o) e assistência (art. 9o), além do atendimento policial (arts. 10, 11 e 12). Há ainda a previsão de medidas protetivas de urgência (arts. 18, 19, 20 e 21).

---

<sup>28</sup> CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. A interação entre o direito internacional e o direito interno na proteção dos Direitos Humanos. In: CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto Cançado (ed.). **A incorporação das normas internacionais de proteção dos direitos humanos no direito brasileiro**. 2 ed. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1996, p. 227.

<sup>29</sup> PIMENTEL, Sílvia. A conferência mundial de direitos humanos (Viena, junho de 1993) e a Carta das Mulheres Brasileiras. In: CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto Cançado (ed.). **A incorporação das normas internacionais de proteção dos direitos humanos no direito brasileiro**. 2ª ed. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1996, p. 399-401.



Enfim, o objetivo da Lei é permitir que as mulheres tenham condições para ajuizar ação com fim de cessar as agressões e se protegerem. Muitas vezes essas mulheres se sentem sozinhas, sem condições financeiras e psicológicas de prestarem queixa. Assim, a lei abarca um rol de medidas que visem assegurar o ajuizamento e o prosseguimento do processo.

### 3.3.1 A eficiência da Lei

Em 2015 o IPEA realizou um estudo visando analisar se a Lei, que já estava em vigor há 8 anos, realmente funcionava e protegia as mulheres em condições de vulnerabilidade. Nesse estudo foi comprovado que o resultado da Lei Maria da Penha é bastante heterogêneo no Brasil. Isso se explica pelos fatores culturais e históricos de cada região, que reagem de modo diverso à vigência da Lei. Ademais, o sucesso da legislação também se relaciona com as condições institucionais de cada localidade (existência de delegacia da mulher, defensores públicos, policiais suficientes, entre outros fatores).

No entanto, *“os resultados mostraram unanimemente que a introdução da LMP gerou efeitos estatisticamente significativos para fazer diminuir os homicídios de mulheres associados à questão de gênero”*<sup>30</sup>. Os resultados do IPEA indiciam que a Lei causou uma diminuição de cerca de 10% na taxa de homicídio contra as mulheres no interior das residências.

Apesar de, em números absolutos, os casos de violência contra a mulher terem crescido em algumas regiões, ainda se pode afirmar que a Lei é efetiva. Isso ocorre porque, se não houvesse essa legislação, os números seriam ainda maiores.

Ademais, somente entre 2006 e 2011, ou seja, após a Lei Maria da Penha, já foram distribuídos 685.905 procedimentos, realizadas 304.696 audiências, efetuadas 26.416 prisões em flagrante e 4.146 prisões preventivas<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> CERQUEIRA, Daniel et al. **Avaliando a efetividade da Lei Maria da Penha**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, 2015. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2048.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2048.pdf)> . Acesso em 14 mar. 2017, p. 34.

<sup>31</sup> Dados disponibilizados pela Campanha Compromisso e Atitude pela Lei Maria da Penha, Disponível em <<http://www.compromissoeatitude.org.br/alguns-numeros-sobre-a-violencia-contra-as-mulheres-no-brasil>> . Acesso em 14 mar. 2017.

O alcance da Lei também vem se ampliando. Em julho de 2017 o Tribunal de Justiça do Acre concedeu medida protetiva de urgência a transexual vítima de violência doméstica<sup>32</sup>. A decisão é formidável, e mostra que o intuito da lei é proteger quem se encontra em situação desfavorável nas relações conjugais. O juiz considerou que o sexo biológico de nascimento ser masculino não interfere que a vítima, de identidade sexual feminina, seja reconhecida como mulher e, portanto, destinatário das medidas protetivas da Lei Maria da Penha.

Pode-se concluir que a Lei 11.340/06 tem sua efetividade comprovada. Os casos de violência contra a mulher no Brasil ainda são alarmantes, e o objetivo sempre deve ser reduzi-los. No entanto, alguns avanços vêm ocorrendo, ainda que de forma paulatina. Pesquisa realizada pelo Senado revela que, entre 2011 e 2013, quase a totalidade de mulheres no Brasil já tinham conhecimento da existência da Lei Maria da Penha<sup>33</sup>. Esse conhecimento, somado à medidas educativas; conscientização social; endurecimento das penas; diminuição da sensação de impunidade, dentre outros fatores, vão avançando ao longo do tempo e servem para propiciar, cada vez mais, uma sociedade brasileira que seja justa para homens e mulheres, sem preconceitos e violências baseadas no gênero.

#### 4. CONCLUSÃO

O objetivo do presente trabalho foi esclarecer como a proteção internacional de direitos humanos pode influenciar no sistema interno, notadamente no Estado brasileiro. Trabalhou-se especificamente com a proteção da mulher, entendida como grupo vulnerável. Assim, foram analisados os mecanismos de proteção da mulher, no Brasil e internacionalmente.

Portanto, o Estado parte da Convenção deve ser o primeiro a cumprir algumas obrigações. Inicialmente, deve prover recursos internos eficazes, que possibilitem que determinada violação de direito seja apurada de forma mais rápida e eficiente possível. Além disso, o Estado, em alguns casos, principalmente quando se tratar de direitos que exijam uma normatização

---

<sup>32</sup> <http://www.tjac.jus.br/noticias/decisao-inedita-assegura-medida-protetiva-de-urgencia-a-transexual-vitima-de-violencia-domestica/> Acesso em 14 mar 2017.

<sup>33</sup> <https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2015/08/10/violencia-domestica-e-familiar-contramulher> Acesso em 14 mar. 2017.

específica, deve ainda realizar medidas legislativas. Essas exigências servem para que os Estados cumpram sua obrigação internacional de realizar os direitos humanos de forma plena.

Ademais, trabalhou-se com um caso específico, de Maria da Penha Fernandes, objetivando-se demonstrar que, mesmo quando o Estado brasileiro age de forma ineficiente ou inerte, o cidadão brasileiro tem outros meios para assegurar a proteção de seus direitos humanos. O relatório 54/2001, emitido pela Comissão, foi essencial para dar maior visibilidade aos casos de violência doméstica ocorridos no Brasil e propiciaram, anos depois, que uma lei específica fosse produzida no Brasil.

Quando o assunto é violência contra a mulher sabe-se que há uma complexidade e que nenhuma resposta é simples. O Brasil é um país direitos das mulheres. A sociedade perpetua, mesmo que muitas vezes sem perceber, ideias machistas e misóginas, que diminuem a mulher e as colocam como subordinadas, que devem sempre suprir os desejos masculinos. Em uma sociedade tão machista, a modificação legal não é suficiente para extirpar os casos de violência contra a mulher. No entanto, a grande visibilidade que a lei atingiu é importante para diminuir a sensação de impunidade nesse tipo de crime. Ademais, a mulher se sente mais confiante para denunciar, tendo a segurança que será protegida e que não sofrerá represálias por parte do parceiro. O caminho é longo e árduo. Mas a Lei Maria da Penha é um grande passo que, sem dúvidas, deve ser celebrado.

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. A interação entre o direito internacional e o direito interno na proteção dos Direitos Humanos. In: CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto Cançado (ed.). **A incorporação das normas internacionais de proteção dos direitos humanos no direito brasileiro**. 2 ed. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1996.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**. Vol. 1. 2 ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.

CERQUEIRA, Daniel et al. **Avaliando a efetividade da Lei Maria da Penha**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, 2015. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/imagens/stories/PDFs/TDs/td\\_2048.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/imagens/stories/PDFs/TDs/td_2048.pdf) Acesso em: 14/03/2017.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Relatório 54/2001**. Disponível em: [http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/299\\_Relat%20n.pdf](http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/299_Relat%20n.pdf) Acesso em: 02/03/2017.

- Convenção Americana sobre Direitos Humanos.** Disponível em: [http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_americana.htm](http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm) Acesso em: 02/03/2017.
- CUNHA, Rogério Sanches; PINTO, Ronaldo Batista. **Violência doméstica: Lei Maria da Penha** – comentada artigo por artigo. 4 ed. São Paulo: Editora revista dos Tribunais, 2012. GALLARDO, Helio. **Teoria crítica: matriz e possibilidade de direitos humanos.** São Paulo: Editora Unesp, 2014.
- GUIMARÃES, Lytton L. Grupos vulneráveis e desenvolvimento humano. In: CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto Cançado (ed.). **A incorporação das normas internacionais de proteção dos direitos humanos no direito brasileiro.** 2 ed. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1996.
- MARCHESI, Antonio. **La protezione Internazionale dei diritti umani.** Nazioni Unite e organizzazioni regionali. Milano, Italy: FrancoAngeli, 2011.
- PIMENTEL, Silvia. A conferência mundial de direitos humanos (Viena, junho de 1993) e a Carta das Mulheres Brasileiras. In: CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto Cançado (ed.). **A incorporação das normas internacionais de proteção dos direitos humanos no direito brasileiro.** 2 ed. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1996.
- PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano.** 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- RAMOS, André de Carvalho. **Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional.** 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2016