

# A Lei nº 11.340/2006 – Lei Maria da Penha – como fruto dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil e sua condenação pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos

*Ana Paula Martins Amaral\**  
*Ellen Cris Rocha Amorim\*\**

## Resumo

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos tem como objetivo a proteção dos direitos humanos na América Latina. O Brasil comprometeu-se internacionalmente a promover o combate à violência contra a mulher, ratificando diversos acordos. Contudo, o Brasil tardou a adotar medidas para coibir a violência contra a mulher, e foi internacionalmente condenado perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos dentro do Caso Maria da Penha em 2001. Nesse contexto, nasce a Lei Maria da Penha, que, com a sua vigência, diminuiu a incidência da Lei 9.099/1995, impedindo a concessão de diversos benefícios processuais aos agressores. O presente artigo, por meio dos métodos quantitativos e qualitativos, destaca os avanços trazidos pela Lei Maria da Penha e enfatiza a necessidade do empenho estatal e da conscientização social no combate à violência doméstica contra a mulher.

*Palavras-chave:* Caso Maria da Penha. Direitos humanos. Lei nº 9.099/1995. Lei nº 11.340/2006. Sistema interamericano.

## Introdução

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos, composto pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, tem como objetivo a proteção dos direitos humanos no continente americano. Em um contexto em que prevalece a desigualdade social, monitorar e exigir a implementação dos direitos humanos torna-se um desafio.

Recebido em: 25/02/2015 | Aprovado em: 20/03/2015

<http://dx.doi.org/10.5335/rjd.v29i2.5586>

\* Professora associada da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Professora do curso de Direito e do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFMS. Mestre e doutora em Direito pela PUCSP, estágio de pós-doutorado na UFSC. E-mail: anapaulamaral@hotmail.com

\*\* Acadêmica do 9º semestre do curso de Direito da Faculdade de Direito da UFMS. E-mail: ellencris.direi-toufms2015@yahoo.com.br

O Brasil comprometeu-se internacionalmente a promover o combate à violência contra a mulher, ratificando diversos acordos, dentre eles, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, de 1979, no âmbito da Organização das Nações Unidas. Dentro do sistema interamericano, destaca-se especificamente no combate à violência doméstica contra a mulher a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Doméstica, também conhecida como Convenção de Belém do Pará.

Apesar do compromisso internacionalmente assumido, o Brasil demorou a adotar medidas efetivas que visassem coibir a violência contra a mulher. Assim, em 2001, o Brasil foi condenado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, no Caso nº 12.051 – Caso Maria da Penha Fernandes. Somente a partir dessa condenação, o país passou a adotar medidas preventivas e punitivas referentes ao tratamento das infrações cometidas contra a mulher no âmbito das relações domésticas e familiares.

O presente artigo objetiva apresentar a Lei Maria da Penha como fruto dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil e de sua condenação internacional pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, destacando as principais mudanças no tratamento jurídico da violência contra a mulher, apresentando a sistemática jurídica utilizada antes e depois da Lei nº 11.340/2006.

## O Sistema Interamericano de Direitos Humanos

Ao longo da história, os direitos humanos são construídos, tendo como fundamento o princípio da dignidade da pessoa humana. Esse princípio tem como principal objetivo garantir o mínimo existencial ao ser humano.

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos é um dos sistemas regionais de proteção aos direitos humanos. O contexto latino-americano sempre foi marcado pela desigualdade social, o que se constituiu em um desafio a ser enfrentando. De acordo com Piovesan,<sup>1</sup> o contexto latino-americano é demarcado por dois períodos: regimes ditatoriais e transição política aos regimes democráticos. Contudo, a autora sustenta que a efetiva consolidação do regime democrático é um processo que ainda está em curso:

---

<sup>1</sup> PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano*. 5. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 133.

Isso significa que a região latino-americana tem um duplo desafio: romper em definitivo com o legado da cultura autoritária ditatorial e consolidar o regime democrático, com o pleno respeito aos direitos humanos, amplamente considerados – direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais.<sup>2</sup>

A relação entre democracia, direitos humanos e desenvolvimento é indissociável. Para o fortalecimento do regime democrático, faz-se necessário o combate enérgico às violações aos direitos sociais, civis, políticos, culturais e ambientais. Isso porque tais violações comprometem a plena vigência dos direitos humanos e se constituem em fator de instabilidade ao regime democrático.<sup>3</sup>

Ainda segundo Piovesan, “[...] o fortalecimento do sistema interamericano requer a adoção de medidas reforçando sua universalidade; institucionalidade; independência; sustentabilidade; e efetividade”.<sup>4</sup> Nessa esteira, a autora destaca sete propostas para se atingir a consolidação do sistema. Para ela, é necessário assegurar:

1) a universalidade do sistema interamericano; 2) a independência dos órgãos do sistema interamericano; 3) a jurisdição automática e compulsória da Corte Interamericana; 4) a efetividade do sistema interamericano; 5) a sustentabilidade do sistema interamericano; 6) a adoção de medidas internas visando à plena implementação das decisões internacionais no plano doméstico; 7) o fortalecimento do regime doméstico de proteção dos direitos humanos.<sup>5</sup>

É nesse contexto, marcado pelos desafios de romper com os sistemas ditatoriais e de concretizar uma efetiva democracia, que o sistema interamericano tem tido papel essencial na afirmação dos direitos humanos e no fortalecimento da democracia na América Latina:

É neste cenário que o sistema interamericano se legitima como importante e eficaz instrumento para a proteção dos direitos humanos. Com a atuação da sociedade civil, a partir de articuladas e competentes estratégias de litigância, o sistema interamericano tem tido a força catalizadora de promover avanços no regime de direitos humanos. Permitiu a desestabilização dos regimes ditatoriais; exigiu justiça e o fim da impunidade nas transições democráticas; e agora demanda o fortalecimento das instituições democráticas com o necessário combate às violações de direitos humanos. O sistema interamericano tem assim concretizado o potencial emancipatório dos direitos humanos.<sup>6</sup>

<sup>2</sup> PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano*, p. 134.

<sup>3</sup> PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano*, p. 135.

<sup>4</sup> PIOVESAN, Flávia. *Diálogo no Sistema Interamericano de Direitos Humanos: desafios da reforma*. *Revista Campo Jurídico*, Bahia, v. 1, n. 1, p. 163-186, mar. 2013. Disponível em: <<http://www.fasb.edu.br/revista/index.php/campojuridico/article/view/11/14>>. Acesso em: 20 jan. 2015. p. 182.

<sup>5</sup> PIOVESAN, Flávia. *Diálogo no Sistema Interamericano de Direitos Humanos: desafios da reforma*, p. 183.

<sup>6</sup> PIOVESAN, Flávia. *Diálogo no Sistema Interamericano de Direitos Humanos: desafios da reforma*, p. 186.

A Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto São José da Costa Rica) é o principal instrumento do sistema interamericano. Em seu corpo, trouxe, inicialmente, o reconhecimento de direitos civis e políticos. Já com relação aos direitos sociais, a convenção não enunciou direitos específicos, limitou-se apenas a determinar que os Estados alcançassem, progressivamente, tais direitos por meio da adoção das medidas necessárias. Como o tratamento dos direitos sociais pela convenção foi muito limitado, posteriormente, a fim de suprir essa carência, foi adotado um protocolo adicional à convenção no tocante aos direitos sociais, econômicos e culturais, que entrou em vigor em 1999.

Em síntese, os Estados-membros devem respeitar os direitos estabelecidos na convenção e adotar as medidas necessárias à garantia e direitos e liberdades dispostas no pacto. Dentre os direitos estabelecidos, encontram-se as liberdades individuais, que exigem do Estado uma prestação negativa a fim de que não se viole a liberdade dos indivíduos, e os direitos sociais, que exigem uma prestação positiva do Estado por meio da criação e implantação de políticas públicas, alterações legislativas, dentre outras medidas.

A convenção estabeleceu a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos, que compõem o sistema interamericano, atribuindo à comissão e à corte competências que visam à implementação e ao monitoramento dos direitos e deveres elencados no referido pacto.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos é composta por sete membros, que podem ser oriundos de qualquer Estado-membro da Organização dos Estados Americanos (OEA), eleitos por quatro anos, sendo admitida uma única reeleição. A função principal da comissão é a proteção dos direitos humanos na América, cabendo-lhe elaborar recomendações, estudos e relatórios relativos às medidas a serem adotadas para a proteção desses direitos e, ainda, submeter um relatório anual à Assembleia Geral da OEA. Também compete à comissão receber petições de indivíduos ou grupos de indivíduos que denunciem a violação de direitos consagrados pela convenção por Estados que façam parte da organização. O artigo 46 da convenção traz os requisitos de admissibilidade para que tais petições sejam conhecidas pela comissão:

Artigo 46 - Para que uma petição ou comunicação apresentada de acordo com os artigos 44 ou 45 seja admitida pela Comissão, será necessário:

a) que hajam sido interpostos e esgotados os recursos da jurisdição interna, de acordo com os princípios de Direito Internacional geralmente reconhecidos;

- b) que seja apresentada dentro do prazo de seis meses, a partir da data em que o presumido prejudicado em seus direitos tenha sido notificado da decisão definitiva;
- c) que a matéria da petição ou comunicação não esteja pendente de outro processo de solução internacional; e
- d) que, no caso do artigo 44, a petição contenha o nome, a nacionalidade, a profissão, o domicílio e a assinatura da pessoa ou pessoas ou do representante legal da entidade que submeter a petição.<sup>7</sup>

A comissão pode ainda, por iniciativa própria ou por petição, requisitar a adoção das medidas necessárias em casos de urgência.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos é órgão jurisdicional do sistema interamericano e é integrada por sete juízes. Esses juízes são nacionais dos Estados-membros da OEA. A corte exerce competência consultiva, emitindo pareceres, e contenciosa, emitindo sentenças.

Em sua função consultiva, emite pareceres interpretando a convenção americana e os demais tratados de direitos humanos, podendo ainda opinar sobre a compatibilidade de legislações internas em face das normas internacionais de direitos humanos, realizando um verdadeiro “controle de convencionalidade das leis”, conforme ensina Piovesan.<sup>8</sup>

Em relação à competência contenciosa, a corte emitirá sentenças nos casos que lhe forem submetidos, contudo, somente lhe cabe o julgamento de casos de Estado-membro que tenha expressamente reconhecido a sua jurisdição.<sup>9</sup> No julgamento, a corte poderá determinar que o Estado adote as medidas necessárias para reparar o direito violado e, ainda, impor o pagamento de indenização pelo Estado às vítimas.

## A Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher – Convenção de Belém do Pará

A Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher foi adotada em 1994 pela Assembleia Geral da OEA, foi ra-

<sup>7</sup> BRASIL. Decreto no 678, de 6 de novembro de 1992. Convenção Americana de Direitos Humanos. Brasília, 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D0678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2015.

<sup>8</sup> PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano*, p. 148.

<sup>9</sup> Convenção Americana de Direitos Humanos (1969), art. 62: 1. Todo Estado-parte pode, no momento do depósito do seu instrumento de ratificação desta Convenção ou de adesão a ela, ou em qualquer momento posterior, declarar que reconhece como obrigatória, de pleno direito e sem convenção especial, a competência da Corte em todos os casos relativos à interpretação ou à aplicação desta Convenção.

tificada pelo Brasil em 1995, aprovada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 107/1995 e promulgada pelo presidente da República em 1996, por meio do Decreto nº 1.973/1996. Ficou conhecida como Convenção de Belém do Pará por ter sido realizada na cidade de Belém no estado do Pará, em 9 de junho de 1994. A convenção entrou em vigor internacional em março de 1995. Até o ano de 2002, 31 países haviam ratificado a convenção. O Brasil depositou sua Carta de Ratificação em 27 de novembro de 1995.

Essa convenção foi uma das primeiras ações em nível internacional a tratar da violência doméstica. Um ponto que merece destaque foi o fato de que a convenção trouxe o conceito de violência contra a mulher, reconhecendo-a como uma violação aos direitos humanos. De acordo com a Convenção de Belém do Pará, “[...] a violência contra a mulher constitui violação dos direitos humanos e liberdades fundamentais e limita total ou parcialmente a observância, gozo e exercício de tais direitos e liberdades”, e conceitua tal violência, em seu artigo 1º, como “qualquer ato ou conduta baseada no gênero que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública quanto na esfera privada”.<sup>10</sup>

Além disso, tratou sobre a erradicação da violência contra as mulheres por meio da promoção de políticas públicas implementadas pelos Estados com o fim de: educação da sociedade, prevenção, punição eficiente dos agressores e tratamento adequado multidisciplinar para as vítimas. Nesse sentido, a convenção estabeleceu inúmeros deveres para os Estados, que estão distribuídos entre os artigos 7º, 8º e 9º do pacto. Podemos destacar algumas alíneas dos artigos 7º e 8º, que compõem o Capítulo III – Deveres dos Estados:

Artigo 7. Os Estados Partes condenam todas as formas de violência contra a mulher e convêm em adotar, por todos os meios apropriados e sem demora, políticos destinadas a prevenir, punir e erradicar tal violência e a empenhar-se em: [...]

- b) agir com o devido zelo para prevenir investigar e punir a violência contra a mulher;
- c) incorporar na sua legislação interna normas penais, civis, administrativas e de outra natureza, que sejam necessárias para prevenir punir e erradicar a violência contra mulher, bem como adotar as medidas administrativas adequadas que forem aplicáveis;
- d) adotar medidas jurídicas que exijam do agressor que se abstenha de perseguir, intimidar e ameaçar a mulher ou de fazer uso de qualquer método que

<sup>10</sup> BRASIL. Decreto nº 1.973, de 1º de agosto de 1996. Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a violência contra a Mulher. Brasília, 1996, p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1996/D1973.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/D1973.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2015.

danifique ou ponha em perigo sua vida ou integridade ou danifique sua propriedade; [...]

f) estabelecer procedimentos jurídicos justos e eficazes para a mulher sujeita a violência, inclusive, entre outros, medidas de proteção, juízo oportuno e efetivo acesso a tais processos;

g) estabelecer mecanismos judiciais e administrativos necessários para assegurar que a mulher sujeitada a violência tenha efetivo acesso a restituição, reparação do dano e outros meios de compensação justos e eficazes;

h) adotar as medidas legislativas ou de outra natureza necessárias à vigência desta Convenção.

Artigo 8. [...]

c) promover a educação e treinamento de todo o pessoal judiciário e policial e demais funcionários responsáveis pela aplicação da lei, bem como do pessoal encarregado da implementação de políticas de prevenção, punição e erradicação da violência contra a mulher;

d) prestar serviços especializados apropriados à mulher sujeitada à violência, por intermédio de entidades dos setores público e privado, inclusive abrigos, serviços de orientação familiar, quando for o caso, e atendimento e custódia dos menores afetados; [...]

h) assegurar a pesquisa e coleta de estatísticas e outras informações relevantes concernentes às causas, consequências e frequência da violência contra a mulher, a fim de avaliar a eficiência das medidas tomadas para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher, bem como formular e implementar as mudanças necessárias; e

i) promover a cooperação internacional para o intercâmbio de ideias e experiências, bem como a execução de programas destinados à proteção da mulher sujeitada à violência.<sup>11</sup>

O pacto, em seu artigo 13, enfatiza que havendo normas protetivas iguais ou mais abrangentes e eficazes na legislação interna dos países, elas é que deverão vigorar. Ainda que as normas da convenção sejam mais limitadas, não poderá o Estado-parte aplicar a regra da convenção para restringir e limitar a proteção interna mais ampla, já prevista em seu ordenamento jurídico. No mesmo sentido, o artigo 14 deixa claro que a convenção também não poderá ser utilizada para restringir proteção igual ou maior prevista na Convenção Americana de Direitos Humanos ou em qualquer outra convenção internacional.

Já o artigo 18 dispõe acerca da possibilidade de formulação de reservas pelos Estados-parte, “desde que tais reservas: a) não sejam incompatíveis com o objetivo e propósito da Convenção; b) não sejam de caráter geral e se refiram especificamente a uma ou mais de suas disposições”.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> BRASIL. Decreto nº 173, de 1º de agosto de 1996, p. 1.

<sup>12</sup> BRASIL. Decreto nº 173, de 1º de agosto de 1996, p. 1.

A Convenção de Belém do Pará constitui-se em instrumento importante na história de combate à violência doméstica contra a mulher principalmente porque determinou aos Estados que adotassem mecanismos para coibir a violência doméstica contra a mulher e que criassem mecanismos legislativos a fim de efetivamente investigar e punir a violência contra a mulher. A Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher foi um dos instrumentos que inspirou a edição da Lei Maria da Penha, que, inclusive, faz referência expressa a essa convenção.<sup>13</sup> Na realidade, a Lei Maria da Penha também atende à demanda criada por essa convenção: a criação de mecanismos eficazes no combate à violência contra a mulher no âmbito das relações domésticas e familiares.

## O Caso Maria da Penha na Comissão Interamericana de Direitos Humanos

Maria da Penha Maia Fernandes, farmacêutica, residia em Fortaleza, Ceará, com seu marido, professor universitário e economista, e suas três filhas. Vítima de violência doméstica, Maria da Penha sofreu diversas agressões e ameaças durante o casamento, contudo, temendo por si e pelas filhas, nunca reagiu. Somente após duas tentativas de homicídio, ela decidiu fazer a denúncia.

Em junho de 1983 as investigações foram iniciadas e em setembro de 1984 a denúncia foi oferecida. O Tribunal do Júri condenou o agressor, Marco Antônio Heredia Viveros, a dez anos de prisão em 1991, porém, o réu, que recorreu em liberdade, teve seu julgamento anulado um ano depois.

Em 1996, ele foi levado a novo julgamento, que o condenou a dez anos e seis meses de prisão, no entanto, foi preso apenas em outubro de 2002, quando o crime estava perto de prescrever, dezenove anos e cinco meses depois dos fatos. Em março de 2004, ele passa a cumprir pena no regime semiaberto e, em 2007, já conseguiu o benefício da liberdade condicional.

O caso gerou grande repercussão e chegou até o conhecimento do Centro pela Justiça e o Direito Internacional e do Comitê Latino-Americano e do Cari-

---

<sup>13</sup> Lei nº 11.340/2006, art. 1º: Esta Lei cria mecanismos para coibir e prevenir 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 Violência contra a Mulher, da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher e de outros tratados internacionais ratificados pela República Federativa do Brasil; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e estabelece medidas de assistência e proteção às mulheres em situação de violência doméstica e familiar.



be para a Defesa dos Direitos da Mulher, que formularam denúncia à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, que a recebeu em agosto de 1998.<sup>14</sup> A comissão solicitou informações ao Estado brasileiro por quatro vezes, mas não recebeu nenhuma resposta. Assim, em abril de 2001, o Brasil foi condenado internacionalmente por meio do Relatório nº 54 da OEA, que responsabilizou o Brasil pela não adoção de providências necessárias à punição do agressor, impôs o pagamento de indenização no valor de 20 mil dólares à Maria da Penha e determinou a adoção de diversas medidas, dentre elas, que o país simplificasse os procedimentos judiciais para reduzir o tempo processual.

Em março de 2002, em audiência na OEA, o Brasil comprometeu-se a cumprir as recomendações da comissão. Em julho de 2008, foi paga indenização no valor de 60 mil reais à Maria da Penha pelo governo do estado do Ceará, em solenidade pública, que contou com um pedido de desculpas.

Somente após essa condenação internacional é que o Brasil decidiu cumprir as convenções e tratados internacionais dos quais é signatário referentes ao combate da violência contra a mulher. A Lei Maria da Penha tem esse objetivo, e seu texto confirma isso com a menção expressa à Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e à Convenção de Belém do Pará.

## Antes da Lei nº 11.340/2006: a violência doméstica como infração de menor potencial ofensivo

A Lei nº 9.099/1995 dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e atende ao mandamento constitucional previsto no art. 98, inciso I da Constituição federal de 1988, que estabelece que a União e os Estados criem juizados especiais competentes para conciliação, julgamento e execução de causas cíveis de menor complexidade e de infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos oral e sumaríssimo.

---

<sup>14</sup> BRASIL, *Cartilha do Conselho Nacional de Justiça*. O Poder Judiciário na aplicação da Lei Maria da Penha. Brasília, 2013, p. 1. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/images/programas/lei-maria-da-penha/cartilha\\_maria\\_da\\_penha.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/programas/lei-maria-da-penha/cartilha_maria_da_penha.pdf)>. Acesso em: 7 jan. 2015.

São considerados crimes de menor potencial ofensivo toda contravenção penal<sup>15</sup> e crime cuja pena máxima cominada em abstrato não exceda dois anos.<sup>16</sup> Assim, antes da edição e vigência da Lei Maria da Penha, os atos de violência doméstica contra a mulher que se encaixavam dentro da definição de infração de menor potencial ofensivo eram processados e julgados no âmbito dos juizados especiais criminais.<sup>17</sup>

O Juizado Especial Criminal prevê o procedimento comum sumaríssimo<sup>18</sup> e é regido pelos princípios de oralidade, informalidade, economia processual e celeridade, e possui como objetivos a reparação do dano à vítima e a aplicação de pena não privativa de liberdade.<sup>19</sup> Como tem por fundamento os princípios da celeridade e da economia processual, a Lei nº 9.099/1995 permitiu a aplicação de procedimentos e institutos que privilegiassem tais princípios.

Primeiramente, não há necessidade de inquérito policial. A peça de inquérito policial é substituída pela lavratura de termo circunstanciado, que é uma peça mais simplificada e que deve trazer em seu conteúdo os elementos mínimos que permitam a convicção sobre a materialidade e a autoria do crime.<sup>20</sup>

Ademais, no tocante à situação de flagrância, se o agente delituoso for imediatamente encaminhado ao juizado após a lavratura do termo circunstanciado ou se assumir o compromisso de lá comparecer, não será lavrado auto de prisão em flagrante nem mesmo se exigirá fiança, ou seja, será lavrado o termo circunstanciado e, em seguida, operar-se-á a imediata liberação do infrator.<sup>21</sup>

<sup>15</sup> Decreto-lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941: Lei das Contravenções Penais.

<sup>16</sup> Lei nº 9.099/1995, art. 61: Consideram-se infrações penais de menor potencial ofensivo, para os efeitos desta Lei, as contravenções penais e os crimes a que a lei comine pena máxima não superior a 2 (dois) anos, cumulada ou não com multa.

<sup>17</sup> Lei nº 9.099/1995, art. 60: O Juizado Especial Criminal, provido por juízes togados ou togados e leigos, tem competência para a conciliação, o julgamento e a execução das infrações penais de menor potencial ofensivo, respeitadas as regras de conexão e continência. Parágrafo único. Na reunião de processos, perante o juízo comum ou o tribunal do júri, decorrentes da aplicação das regras de conexão e continência, observar-se-ão os institutos da transação penal e da composição dos danos civis.

<sup>18</sup> Código de Processo Penal, art. 394: O procedimento será comum ou especial. § 1º O procedimento comum será ordinário, sumário ou sumaríssimo: [...] III - sumaríssimo, para as infrações penais de menor potencial ofensivo, na forma da lei.

<sup>19</sup> Lei nº 9.099/1995, art. 62: O processo perante o Juizado Especial orientar-se-á pelos critérios da oralidade, informalidade, economia processual e celeridade, objetivando, sempre que possível, a reparação dos danos sofridos pela vítima e a aplicação de pena não privativa de liberdade.

<sup>20</sup> BRASILEIRO, Renato. *Legislação criminal especial comentada*. 2. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2014, p. 213.

<sup>21</sup> Lei nº 9.099/1995, art. 69: A autoridade policial que tomar conhecimento da ocorrência lavrará termo circunstanciado e o encaminhará imediatamente ao Juizado, com o autor do fato e a vítima, providenciando-se as requisições dos exames periciais necessários. Parágrafo único. Ao autor do fato que, após a lavratura do termo, for imediatamente encaminhado ao juizado ou assumir o compromisso de a ele comparecer, não se imporá prisão em flagrante, nem se exigirá fiança. [...].

A fase judicial nos Juizados Especiais Criminais é marcada pela existência de duas audiências: a audiência preliminar e a audiência de instrução e julgamento. A audiência preliminar está prevista no artigo 72 da Lei nº 9.099/1995, e ocorre antes do oferecimento da denúncia ou queixa, ou seja, é fase pré-processual. Seu objetivo é a conciliação cível (composição) e penal (transação). A composição<sup>22</sup> dos danos civis visa à reparação dos danos sofridos pela vítima. É um acordo entre o acusado e a vítima que satisfaz os interesses não só da vítima, mas também do agente delituoso. Isso porque o acordo será homologado pelo juiz, e tal decisão homologatória constitui título executivo para a vítima, contudo, também traz benefícios ao acusado: a homologação desse acordo, nos crimes de ação penal pública condicionada à representação e de ação penal privada, significa renúncia tácita ao direito de representação ou de oferecer queixa, ou seja, nesses casos, o acordo civil homologado gera extinção da punibilidade. Cabe ressaltar que o não cumprimento do acordo por parte do infrator não devolve à vítima o direito de representação ou o direito de queixa, restando apenas a execução do título executivo.<sup>23</sup>

Já nos casos de ação penal pública incondicionada, o único efeito da conciliação civil será a formação de título executivo, em favor da vítima, a ser cobrado na seara cível. A conciliação penal é a chamada transação penal,<sup>24</sup> que é uma proposta de aplicação imediata de pena restritiva de direitos ou multa que impede a instauração do processo, é um acordo celebrado entre o Ministério Público e o acusado, desde que preenchidos os requisitos legais delimitados no § 2º do artigo 76 da Lei nº 9.099/1995. Havendo concursos de agentes, é possível a oferta de transação penal para apenas um dos coautores, sendo aceita tal proposta, seus efeitos não se estendem aos demais acusados. A decisão que homologa a transação penal será registrada apenas para impedir a concessão

---

<sup>22</sup> Lei nº 9.099/1995, art. 74: A composição dos danos civis será reduzida a escrito e, homologada pelo Juiz mediante sentença irrecorrível, terá eficácia de título a ser executado no juízo civil competente. Parágrafo único. Tratando-se de ação penal de iniciativa privada ou de ação penal pública condicionada à representação, o acordo homologado acarreta a renúncia ao direito de queixa ou representação.

<sup>23</sup> BRASILEIRO, Renato. *Legislação criminal especial comentada*. p. 220.

<sup>24</sup> Lei nº 9.099/1995, art. 76. Havendo representação ou tratando-se de crime de ação penal pública incondicionada, não sendo caso de arquivamento, o Ministério Público poderá propor a aplicação imediata de pena restritiva de direitos ou multas, a ser especificada na proposta. § 1º Nas hipóteses de ser a pena de multa a única aplicável, o Juiz poderá reduzi-la até a metade.

deste benefício novamente pelo prazo de cinco anos, não gerando antecedentes criminais e tampouco efeitos civis.<sup>25</sup>

A proposta de transação penal deve ser oferecida pelo Ministério Público antes do recebimento da inicial acusatória. Se presentes os requisitos para tal, o Ministério Público se recusa a oferecer a proposta, conforme ensina Renato Brasileiro,<sup>26</sup> aplica-se por analogia o art. 28 do Código de Processo Penal, que declara que o juiz, dissentindo, remeterá a questão ao procurador-geral.

Não havendo a composição civil dos danos e/ou a transação penal, prossegue-se no procedimento com o oferecimento da denúncia ou queixa. Com o recebimento da inicial acusatória, será marcada a audiência de instrução e julgamento. Na audiência de instrução e julgamento, haverá nova oportunidade de conciliação, isso porque o art. 79 da Lei nº 9.099/1995 dispõe que se não houver sido viabilizada a composição dos danos civis e a transação penal na audiência preliminar, deverá ser realizada nova tentativa que deverá ocorrer antes da abertura da audiência de instrução e julgamento.

Por fim, a lei ainda traz a possibilidade de mais um benefício: a suspensão condicional do processo. Conforme prevê o artigo 89 da Lei nº 9.099/1995, ao oferecer a denúncia, o Ministério Público poderá propor a suspensão condicional do processo, de dois a quatro anos, desde que preenchidos os requisitos previstos no artigo em comento, submetendo o acusado a período de prova sob as condições elencadas no § 1º do referido artigo. Se o acusado não der causa à revogação do benefício, terminado o período de prova, o juiz declarará a extinção da punibilidade.<sup>27</sup>

Diante da síntese exposta acerca de alguns dos benefícios criados pela Lei nº 9.099/1995, fica evidente que os juizados especiais criminais não constituem local adequado para o processamento e julgamento de infrações que envolvam a violência doméstica contra a mulher, independentemente da quantidade da pena aplicada.

<sup>25</sup> Lei nº 9.099/1995, art. 76. [...] § 2º Não se admitirá a proposta se ficar comprovado: [...] II - ter sido o agente beneficiado anteriormente, no prazo de cinco anos, pela aplicação de pena restritiva ou multa, nos termos deste artigo; [...]. § 4º Acolhendo a proposta do Ministério Público aceita pelo autor da infração, o Juiz aplicará a pena restritiva de direitos ou multa, que não importará em reincidência, sendo registrada apenas para impedir novamente o mesmo benefício no prazo de cinco anos. [...] § 6º A imposição da sanção de que trata o § 4º deste artigo não constará de certidão de antecedentes criminais, salvo para os fins previstos no mesmo dispositivo, e não terá efeitos civis, cabendo aos interessados propor ação cabível no juízo cível.

<sup>26</sup> BRASILEIRO, Renato. *Legislação criminal Especial comentada*. p. 228.

<sup>27</sup> BRASIL. *Lei nº 9.099/1995*, de 26 de setembro 1995. Brasília, 1995, p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L9099.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L9099.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2015.

No tocante à composição dos danos civis, já se viu que a lei dos juizados especiais cíveis e criminais considera a homologação do acordo civil como renúncia tácita ao direito de representação, ou de oferecer queixa nos crimes de ação penal pública condicionada à representação e de ação penal privada. Contudo, essa previsão constitui-se em exceção à regra geral preconizada pelo Código Penal. No art. 104, parágrafo único, do Código Penal, o legislador deixou claro que o fato de a vítima receber indenização pelo dano que lhe foi causado pelo crime não constitui renúncia tácita.

Dessa forma, sendo a violência doméstica de competência dos Juizados Especiais Criminais, com relação à reparação dos danos nos crime de ação penal privada, a vítima (a mulher) que realizasse a composição civil dos danos estaria tacitamente renunciando ao direito de queixa. Sendo que, pela regra geral do Código Penal, ela poderia receber a reparação do dano sem que isso obstasse o oferecimento da queixa. Assim, fica claro que a regra do Código Penal é mais benéfica à vítima do que a exceção trazida pela Lei nº 9.099/1995.

Ademais, ainda que não fosse realizada a composição civil dos danos e a vítima persistisse em prosseguir com o oferecimento de denúncia em face do acusado, ainda seria possível a oferta de transação penal pelo Ministério Público.

Aceitando a transação penal, o acusado fica adstrito ao cumprimento das condições impostas, e, ao final do período de prova, se não houver dado causa à revogação de tal benefício, o juiz declarará a extinção da punibilidade, sendo que nem mesmo haverá registro de antecedentes criminais. Assim, o agressor será ainda considerado primário, sem maus antecedentes e não terá nenhuma obrigação civil em face da vítima, que, se desejar obter reparação de danos, deverá buscar a seara cível para propor a ação competente.<sup>28</sup> Desse modo, apesar de benéfico ao infrator, tal medida traz prejuízo à vítima da violência doméstica.

As mulheres vítimas de violência doméstica, em sua maioria, postergam denunciar seus companheiros, seja por medo das ameaças do agressor, seja por vergonha da exposição. Quando a vítima toma coragem e decide denunciar e propor ação penal contra seu agressor a fim de que ele seja punido, vivenciar uma situação como a descrita e ver seu agressor impune porque foi beneficiado pela própria lei, desencoraja a vítima a procurar a justiça e encoraja o agressor a continuar os atos de violência, seja contra a companheira que o denunciou, seja contra futuras companheiras.

---

<sup>28</sup> BRASILEIRO, Renato. *Legislação Criminal Especial Comentada*. p. 227.

O fato de o Brasil ter tratado por tanto tempo a violência doméstica contra a mulher como infração de menor potencial ofensivo, somente pelo fato de se encaixar no critério objetivo que define a infração de menor potencial ofensivo, ou seja, somente porque a sanção máxima aplicada em abstrato à infração não excedia dois anos, reflete o retrato de uma sociedade fundada no modelo patriarcal e no preconceito contra a mulher, que ainda era vista como objeto de posse do marido e que, dentro do casamento, deveria cumprir seus deveres para com seu cônjuge, tendo o marido o direito de exigir tal obediência.

## Principais mudanças promovidas pela Lei nº 11.340/2006

Com a edição da Lei Maria da Penha, o tratamento jurídico dado às infrações praticadas no âmbito das relações familiares mudou. Uma das alterações produzidas por essa lei, e que merece destaque, é a previsão da inaplicabilidade da Lei nº 9.099/1995 nas infrações contra a mulher no âmbito doméstico.<sup>29</sup>

Dessa forma, os crimes e contravenções penais praticadas no âmbito das relações familiares contra a mulher, independentemente da pena em abstrato que lhes é cominada, não são mais de competência dos juizados especiais criminais. Isso significou reconhecer que a violência contra a mulher, seja ela configurada pela prática de contravenção penal ou pela prática de crime, não pode ser tratada como infração de menor potencial ofensivo.

É contraditório reconhecer a violência contra a mulher como infração de menor potencial ofensivo, sendo que os tratados internacionais, inclusive ratificados pelo Brasil, reconhecem tal violência como violação de direitos humanos. Essa violência afronta os direitos humanos da mulher na medida em que viola a mulher nas esferas moral, psicológica, física, sexual e, em alguns casos, também na patrimonial.

Em decorrência da inaplicabilidade da Lei nº 9.099/1995, as infrações que envolvem a violência doméstica e familiar contra a mulher não podem mais ser investigadas por termo circunstanciado, devendo ser realizado inquérito policial. Também não é mais possível a aplicação dos institutos da composição

---

<sup>29</sup> Lei nº 11.340/2006, art. 41: Aos crimes praticados com violência doméstica e familiar contra a mulher, independentemente da pena prevista, não se aplica a Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995.

civil, da transação penal e da suspensão condicional do processo, não incidindo mais nessas infrações o procedimento sumaríssimo.<sup>30</sup>

Além disso, a lesão corporal contra a mulher no âmbito da violência doméstica, independente de sua natureza, passou a ser de ação penal pública incondicionada. Isso porque, pelo Código Penal, os crimes de lesão corporal seriam todos de ação penal pública incondicionada. Entretanto, a Lei nº 9.099/1995 apresenta, em seu art. 88, a previsão de ação penal pública condicionada à representação para as lesões leves e culposas. Assim, com a vigência dessa lei, passou-se a entender, em nosso sistema jurídico que, as lesões leves e culposas seriam de ação penal pública condicionada à representação e as lesões (dolosas) graves e gravíssimas seriam de ação penal pública incondicionada.

Todavia, como a Lei Maria da Penha afastou a incidência da lei dos juizados especiais cíveis e criminais, voltou a vigorar para as infrações cometidas contra a mulher no âmbito da violência doméstica a regra do Código Penal, ou seja, todas as lesões corporais cometidas contra a mulher nas relações de família são de ação penal pública incondicionada.

Outra alteração significativa incluída pela Lei nº 1.340/2006 foi a proibição da substituição da pena privativa de liberdade por pena restritiva de direito de prestação pecuniária ou de outra natureza.<sup>31</sup> O exemplo mais comum de prestação de outra natureza era a imposição de pagamento de cesta básica. Dessa forma, a Lei Maria Da Penha impossibilitou a substituição da pena privativa de liberdade por prestação pecuniária de qualquer natureza.<sup>32</sup> Tal proibição demonstra grande avanço, eis que era corriqueira a aplicação dessa substituição da pena privativa de liberdade pela imposição de pagamento de cestas básicas, como se fosse possível reparar a dignidade da vítima meramente com uma prestação pecuniária e, na maioria dos casos, de valor ínfimo.

A Lei Maria da Penha, ao retirar da competência dos juizados especiais criminais o processamento e julgamento das infrações que envolvem violência doméstica contra a mulher, criou os Juizados de Violência Doméstica e Fami-

<sup>30</sup> FULLER, P. H. A. Lei de violência doméstica ou familiar contra a mulher. In: ARAUJO JR., M. A.; BARROSO, Darlan (Coord.). *Leis penais especiais*. São Paulo: RT, 2014. p. 381.

<sup>31</sup> Lei nº 11.340/2006, art. 17: É vedada a aplicação, nos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, de penas de cesta básica ou outras de prestação pecuniária, bem como a substituição de pena que implique o pagamento isolado de multa.

<sup>32</sup> DIAS, M. B. *A Lei Maria da Penha na Justiça: a efetividade da Lei 11.340/2006 de combate à violência doméstica e familiar contra a mulher*. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2012. p. 83.



liar contra a Mulher, e, enquanto não estivessem estruturados, a competência cível e criminal foi atribuída às varas criminais.<sup>33</sup>

Por fim, podemos destacar também a determinação de providências a serem adotadas pelo Estado no sentido de criação de políticas públicas visando à conscientização social, com foco em medidas preventivas e em um modelo multidisciplinar no tratamento das vítimas de violência doméstica.<sup>34</sup>

Essa previsão atende à exigência internacional prevista nos artigos 7º, 8º e 9º da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, que instituem os deveres do Estado, enfatizando a necessidade da atuação Estatal.

## Considerações finais

O Brasil já havia ratificado tratados internacionais de direitos humanos comprometendo-se a promover o combate da violência doméstica e familiar contra a mulher. Contudo, verificou-se que, somente com a condenação pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, o país decidiu dar efetividade aos compromissos assumidos. Nesse contexto, a Lei Maria da Penha concedeu um novo tratamento ao tema da violência doméstica no Brasil, tema que até então era tratado com descaso pelo Estado e jogado para debaixo dos panos pela sociedade.

A Lei Maria da Penha trouxe inúmeras alterações, constituindo-se um marco no combate à violência contra mulher no âmbito das relações familiares. Como já destacado, ela afastou a incidência da Lei nº 9.099/1995, impedindo assim que tais infrações fossem tratadas como crimes de menor potencial. Nada mais justo que a violência contra a mulher represente violação de direitos humanos, contraditório é tratá-la meramente como infração de menor potencial ofensivo.

<sup>33</sup> Lei nº 11.340/2006, art. 14: Os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, órgãos da Justiça Ordinária com competência cível e criminal, poderão ser criados pela União, no Distrito Federal e nos Territórios, e pelos Estados, para o processo, o julgamento e a execução das causas decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a mulher. [...] Art. 33: Enquanto não estruturados os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, as varas criminais acumularão as competências cível e criminal para conhecer e julgar as causas decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a mulher, observadas as previsões do Título IV desta Lei, subsidiada pela legislação processual pertinente.

<sup>34</sup> Lei nº 11.340/2006, art. 3º: [...] § 1º O poder público desenvolverá políticas que visem garantir os direitos humanos das mulheres no âmbito das relações domésticas e familiares no sentido de resguardá-las de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. [...] Art. 29. Os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher que vierem a ser criados poderão contar com uma equipe de atendimento multidisciplinar, a ser integrada por profissionais especializados nas áreas psicossocial, jurídica e de saúde.



Ao afastar a incidência da Lei nº 9.099/1995, a Lei Maria da Penha impediu a concessão e aplicação dos benefícios de composição civil, transação penal, suspensão condicional do processo e, também, proibiu a substituição da pena privativa de liberdade por pena restritiva de direito de prestação pecuniária ou de outra natureza, impedindo com isso a mera imposição de pagamento de cestas básicas ao agressor, que, quase certo da impunidade, não temia continuar com as agressões ou tornar em novas vítimas suas futuras companheiras.

É certo que a Lei nº 11.340/2006 trouxe inúmeros avanços, contudo, também há pontos a serem observados, como o fato de que a lei estabeleceu os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, mas não obrigou sua criação, não estipulou data nem período para a adequação das justiças estaduais e federais à nova sistemática.

Além disso, é imperioso que o Estado invista na estruturação desse sistema de proteção criado pela Lei Maria da Penha. É importante que sejam concebidas instalações para a efetivação de programas de recuperação e reeducação dos agressores. A violência doméstica tem causas culturais, a conscientização do agressor de que não há motivo que justifique a violência é o melhor caminho para que se cessem as agressões e se evite que esse agressor repita o mesmo comportamento com futuras companheiras. Contudo, de nada adianta o juiz impor o cumprimento de tal medida aos agressores, se não há espaços que realizem esse tratamento e concretizem essa medida.<sup>35</sup>

Enfim, o advento da Lei Maria da Penha representou um marco na luta da violência doméstica contra a mulher, contudo, verifica-se que ela foi apenas um primeiro impulso nessa luta que ainda precisa avançar e, para isso, é necessário não só a atuação estatal, mas também a conscientização e a cobrança por parte da sociedade.

---

<sup>35</sup> DIAS, M. B. *A Lei Maria da Penha na Justiça: a efetividade da Lei nº 11.340/2006 de combate à violência doméstica e familiar contra a mulher*, p. 82.

## Law 11.340/2006 – Maria da Penha Law – as a result of international commitments made by Brazil and his conviction to the Inter-American Commission on Human Rights

### Abstract

The Inter-American human rights system is aimed at protection of human rights in Latin America. Brazil has committed itself internationally to promote the fight against violence against women by ratifying several agreements. However, Brazil soon to adopt measures to curb violence against women, and has been internationally condemned before the Inter-American Commission on Human Rights within the Maria da Penha Case in 2001. In this context, born to Maria da Penha Law, which, with its term, eventually reducing the incidence of Law 9,099 / 1995, preventing the granting of various procedural benefits to attackers. This article, by means of quantitative and qualitative methods, highlights the advances brought by Maria da Penha Law and emphasizes the need for government commitment and social awareness to combat domestic violence against women.

**Keywords:** Case Maria da Penha. Human rights. Law 9.099/1995. Law 11.340/2006. Inter-American system.

### Referências

BRASIL. Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992. Convenção Americana de Direitos Humanos. Brasília, DF, 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D0678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 1.973, de 1º de agosto de 1996. Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a violência contra a Mulher. Brasília, DF, 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1996/D1973.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/D1973.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.099, de 26 de setembro 1995. Brasília, DF, 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L9099.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L9099.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 11.340, de 7 de agosto de 2006. Brasília, DF, 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Cartilha do Conselho Nacional de Justiça. O Poder Judiciário na aplicação da Lei Maria da Penha. Brasília, DF, 2013. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/images/programas/lei-maria-da-penha/cartilha\\_maria\\_da\\_penha.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/programas/lei-maria-da-penha/cartilha_maria_da_penha.pdf)>. Acesso em: 7 jan. 2015.

BRASILEIRO, Renato. *Legislação criminal especial comentada*. 2. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2014.

DIAS, M. B. *A Lei Maria da Penha na Justiça: a efetividade da Lei 11.340/2006 de combate à violência doméstica e familiar contra a mulher*. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2012.

FULLER, P. H. A. Lei de violência doméstica ou familiar contra a mulher. In: ARAUJO JR., M. A.; BARROSO, Darlan (Coord.). *Leis penais especiais*. São Paulo: RT, 2014. 398 p.

PIOVESAN, Flávia. Diálogo no Sistema Interamericano de Direitos Humanos: desafios da reforma. *Revista Campo Jurídico*, Barreiras-BA, v. 1, n. 1, p. 163-186, mar. 2013. Disponível em: <<http://www.fasb.edu.br/revista/index.php/campojuridico/article/view/11/14>>. Acesso em: 20 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. *Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano*. 5. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.