

Caso Nº 12.263
Márcia Barbosa de Souza e família
Brasil
Observações Finais Escritas

1. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (doravante “Comissão”, “Comissão Interamericana” ou “CIDH”) apresenta suas observações finais à Corte Interamericana de Direitos Humanos (doravante “Corte” ou “Corte Interamericana”). A Comissão reitera em todos os seus termos as considerações de fato e de direito apresentadas no Relatório de Mérito Nº 10/19, na nota de submissão do caso à Corte, nas observações às exceções preliminares interpostas pelo Estado e observações orais realizadas na audiência pública do presente caso.

2. Adiante, a Comissão formulará suas observações finais na seguinte ordem: (i) o contexto de violência contra a mulher no Brasil; (ii) a figura da imunidade parlamentar; e (iii) as garantias de não repetição.

I. Sobre o contexto de violência contra a mulher no Brasil

3. Como indicado pela Comissão em sua apresentação inicial na audiência pública, este é o primeiro caso conhecido pela Corte que se dá num contexto de violência contra as mulheres no Brasil.

4. Meses antes da morte de Márcia Barbosa de Souza, a CIDH publicou seu *Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos no Brasil*¹, no qual se referiu à situação de violência contra a mulher e à ineficácia do sistema judicial para combatê-la. Em abril de 2001, isto é, meses depois da segunda rejeição da Assembleia Legislativa para possibilitar a persecução penal do deputado responsável pela morte de Márcia Barbosa, a CIDH publicou seu Relatório de Mérito do *Caso Maria da Penha Maia Fernandes vs. Brasil*², um caso paradigmático de violência doméstica no qual aplicou pela primeira vez a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (“Convenção de Belém do Pará”). Nesse relatório a CIDH pronunciou-se sobre o dever maior de proteção em contextos de violência contra a mulher e levou em conta a obrigação imediata dos Estados de atuar com a devida diligência para prevenir, investigar e punir com celeridade e sem dilação todos os atos de violência contra mulheres.

5. A Comissão determinou também que a tolerância da violência contra a mulher por parte do Estado do Brasil “não é exclusiva desse caso, mas uma pauta sistemática”³. Concluiu que “é uma tolerância de todo o sistema, que não faz senão perpetuar as raízes e fatores psicológicos, sociais e históricos que mantêm e alimentam a violência contra a mulher”⁴.

6. Com base nessas determinações e conclusões, a Comissão recomendou ao Estado brasileiro as seguintes medidas de não repetição:

¹ CIDH. *Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos no Brasil*. OEA/Ser.L/V/II.97 Doc. 29 ver. 1. 29 de setembro de 1997, págs. 142-145.

² CIDH. Relatório Nº 54/01. Caso 12.051. Mérito. Maria da Penha Maia Fernandes. Brasil. 16 de abril de 2001.

³ *Op. cit.*, par. 55.

⁴ *Op. cit.*

4. Continuar e aprofundar o processo de reformas que evitem a tolerância estatal e o tratamento discriminatório a respeito da violência doméstica contra as mulheres no Brasil. Em particular, a Comissão recomenda:

- a. Medidas de capacitação e sensibilização dos funcionários judiciais e policiais especializados para que compreendam a importância de não tolerar a violência doméstica;
- b. Simplificar os procedimentos judiciais penais a fim de que se possa reduzir os tempos processuais, sem afetar os direitos e garantias de devido processo;
- c. O estabelecimento de formas alternativas às judiciais, rápidas e efetivas de solução de conflito intrafamiliar, assim como de sensibilização a respeito de sua gravidade e as consequências penais que gera;
- d. Multiplicar o número de delegacias especiais de polícia para os direitos da mulher e dotá-las com os recursos especiais necessários para a efetiva tramitação e investigação de todas as denúncias de violência doméstica, assim como de recursos e apoio ao Ministério Público na preparação de seus relatórios judiciais;
- e. Incluir em seus planos pedagógicos unidades curriculares destinadas à compreensão da importância do respeito à mulher e a seus direitos reconhecidos na Convenção de Belém do Pará, assim como ao manejo dos conflitos intrafamiliares.

7. Em cumprimento das recomendações da CIDH, em 2006 o Brasil adotou a Lei Maria da Penha, um marco em matéria de prevenção, punição e erradicação da violência contra a mulher no Brasil. A testemunha Valquíria Alencar em sua declaração qualificou essa lei como uma das três leis mais importantes do mundo nessa questão. Em 2016 a CIDH deu por cumprida a primeira medida (4.a)⁵. As outras quatro, de acordo com a última avaliação realizada pela CIDH, encontram-se parcialmente cumpridas⁶.

8. Conforme afirmado pela perita Carmen Hein de Campos, na época dos atos do presente caso, era muito complexo contar com dados estatísticos de homicídios desagregados por gênero e feminicídios, o que só surgiu mais recentemente. No entanto, existem múltiplos fatores que contribuem para sustentar a existência deste contexto e um aumento progressivo na violência a partir de que tais dados foram produzidos pelo Estado.

9. Em 2015 o Brasil foi o quinto país com maior taxa de feminicídios do mundo⁷ e, segundo um relatório da CEPAL de 2019, é o país com maior número de feminicídios da América Latina⁸.

10. Em sua visita ao Brasil realizada em novembro de 2018, a CIDH chamou a atenção a respeito da continuidade do grave contexto de violações dos direitos humanos das mulheres afrodescendentes⁹. Assinalou, de forma particular, a existência de intersecções entre violência, racismo e machismo, refletida no aumento generalizado de homicídios de mulheres negras. A Comissão notou com

⁵ CIDH, Relatório Anual 2016, Capítulo II, Seção D: CIDH, Estado do Cumprimento das Recomendações da CIDH, par. 369.

⁶ CIDH, Relatório Anual 2019, Capítulo II: O Sistema de Petições, Casos Individuais e Medidas Cautelares. Seção E.3: Estado de cumprimento dos relatórios de mérito publicados de acordo com o artigo 51 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Ficha de acompanhamento do Relatório N° 54/01. CASO 12.051. Maria da Penha Maia Fernandes (Brasil).

⁷ FLACSO, Mapa da Violência 2015: Homicídios de Mulheres no Brasil, 9 de novembro de 2015.

⁸ CEPAL, Observatório de Igualdade de Gênero da América Latina e do Caribe. Feminicídios. 2019.

⁹ CIDH. CIDH conclui visita ao Brasil - Observações Preliminares da Visita in loco da CIDH ao Brasil. 12 de novembro de 2018. Comunicado de Imprensa N° 238/18.

preocupação a tolerância social que subsiste ante estes atos, assim como a impunidade que continua rodeando estes graves casos¹⁰.

11. Além disso, a Comissão indicou que a “concentração da violência baseada em áreas marcadas pela pobreza e o uso de perfis raciais resultam em que as pessoas afrodescendentes, especialmente os jovens afrodescendentes, constituem o perfil mais frequente de vítimas de homicídios no Brasil”. Segundo as cifras publicadas no Atlas da Violência 2018, a taxa de homicídios de afrodescendentes em 2016 foi duas vezes e meia superior à de pessoas não afrodescendentes (40,2% e 16%, respectivamente). A Comissão destacou que a taxa de homicídios de mulheres afrodescendentes no período 2006-2016 foi 71% superior à das mulheres não afrodescendentes, o que “indica a dupla vulnerabilidade que as mulheres afrodescendentes enfrentam, tanto em razão de seu gênero como de sua origem étnico-racial”¹¹.

12. Em fevereiro de 2019, a CIDH reiterou sua preocupação com a alarmante prevalência de assassinatos de mulheres por razão de gênero no Brasil. Em 4 de fevereiro de 2019, haviam sido relatados 126 assassinatos de mulheres por razão de gênero e 67 tentativas. Esses relatos referem-se a casos registrados em 159 cidades de 26 estados. A Comissão constatou que, na maioria dos casos, as mulheres assassinadas haviam anteriormente denunciado seus agressores, enfrentado graves atos de violência doméstica ou sofrido ataques ou tentativas de homicídio anteriores. Assinalou também que em muitos casos os agressores eram ou haviam sido companheiros das vítimas, que quase a metade dos homicídios de mulheres no Brasil são cometidos por arma de fogo e que, na maioria dos casos, acontecem em suas próprias casas¹².

13. Levando em conta o exposto anteriormente e o fato de que Márcia Barbosa era uma mulher em situação de pobreza e afrodescendente, perfil que a perita Hein indicou ter sido o mais afetado em vista da convergência de várias categorias de discriminação e exclusão histórica, a Comissão ressalta a importância de que o presente caso seja analisado levando em conta de maneira transversal a problemática da violência contra a mulher e a maneira em que influi nas determinações sobre a responsabilidade do Estado no presente caso.

II. Sobre a figura da imunidade parlamentar

14. Não existe controvérsia entre as partes que, desde o início, a investigação policial da morte de Márcia Barbosa atribuiu a responsabilidade do crime a um deputado. No entanto, não se pôde dar continuidade ao processo penal devido a que em duas oportunidades – em 17 de dezembro de 1998 e em 29 de setembro de 1999 – a Assembleia Legislativa negou o pedido de lhe retirar a imunidade. Foi no começo de março de 2003 que se deu início ao processo, o qual ocorreu como consequência de que o perpetrador não foi eleito deputado. Portanto, a imunidade parlamentar atrasou o processo em quase cinco anos. Embora tenha havido condenação em primeira instância, posteriormente o ex-deputado faleceu em liberdade e sem receber nenhuma punição.

¹⁰ CIDH, Comunicado de imprensa 024/2019, [CIDH expressa sua profunda preocupação frente à alarmante prevalência de assassinatos de mulheres em razão de estereótipos de gênero no Brasil](#), Washington, D.C., 4 de fevereiro de 2019.

¹¹ CIDH. CIDH conclui visita ao Brasil - Observações Preliminares da Visita in loco da CIDH ao Brasil. 12 de novembro de 2018. Comunicado de Imprensa Nº 238/18.

¹² CIDH, Comunicado de imprensa 024/2019, [CIDH expressa sua profunda preocupação frente à alarmante prevalência de assassinatos de mulheres em razão de estereótipos de gênero no Brasil](#), Washington, D.C., 4 de fevereiro de 2019.

15. Para analisar se a figura da imunidade parlamentar se converteu no presente caso num fator de impunidade, a Comissão parte por reconhecer que as imunidades parlamentares buscam um fim constitucional que se relaciona com a proteção da independência e função do Poder Legislativo. A Comissão ressalta que o presente caso não busca um pronunciamento sobre a figura da imunidade parlamentar em abstrato, mas analisar especificamente a aplicação da imunidade parlamentar levando em conta as circunstâncias particulares do caso.

16. Na época dos fatos, a imunidade formal no Brasil era regulada pelo artigo 53 da Constituição e condicionava a procedência do processo penal a respeito de qualquer tipo de crime a uma licença ou autorização prévia da Casa Legislativa. Conforme explicado pelo perito Daniel Sarmento, o Supremo Tribunal Federal indicou que, de acordo com esse quadro normativo, as licenças do Congresso nunca foram concedidas pelo Parlamento, por mais graves que fossem as acusações penais. De acordo com o perito, na prática, como era necessária uma autorização explícita, em vários casos os parlamentares evitavam um desprestígio público simplesmente não respondendo a tais solicitações¹³.

17. No presente caso, a autorização para processar penalmente o deputado foi negada de maneira explícita em duas oportunidades, mediante uma comunicação que não permite determinar de forma mínima as razões da rejeição.

18. Para determinar se esses atos estatais geram a responsabilidade internacional do Estado, deve-se partir da base de que, ante uma possível violação dos direitos de uma pessoa, existe o dever de investigar, julgar e, sendo aplicável, punir os responsáveis, derivado dos artigos 8 e 25 da Convenção Americana. No presente caso, essa obrigação tem um caráter reforçado e requer uma diligência estrita, ao se tratar de um ato de violência contra a mulher e ser o Brasil Estado Parte na Convenção de Belém do Pará.

19. É evidente que no presente caso a impossibilidade de investigar e punir o deputado em resultado da aplicação da figura da imunidade parlamentar se traduziu numa restrição ao direito de acesso à justiça, tudo isso em função da investidura que tinha o perpetrador. Anteriormente, a Corte Interamericana no *Caso Cantos vs. Argentina* referiu-se a restrições a esse direito, indicando que, embora não seja um direito absoluto, para que as limitações sejam compatíveis com a Convenção devem guardar correspondência entre o meio empregado e o fim buscado e, definitivamente, não podem supor a negação mesma desse direito¹⁴. No sistema europeu, no *Caso A. vs. Reino Unido*, a Corte Europeia assinalou que, em se tratando de imunidades parlamentares, as limitações que pudessem derivar ao direito de acesso à justiça devem buscar um fim legítimo e ser proporcionais¹⁵.

20. Considerando que não processar penalmente um parlamentar pode contribuir para evitar riscos à atividade parlamentar, a imunidade parlamentar constituiria um fim legítimo. Portanto, deve-se analisar se a atuação do Estado teve uma justificação razoável e proporcional, para o que é necessário constatar se o Estado contava com outro tipo de medida que poderia contribuir ao mesmo fim, sem gerar tal menoscabo dos direitos dos familiares de Márcia Barbosa.

¹³ Perícia do Dr. Daniel Sarmento oferecida pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, págs. 13 e 14.

¹⁴ Corte IDH. Caso Cantos Vs. Argentina. Mérito, Reparaciones e Custas. Sentença de 28 de novembro de 2002. Série C No. 97, par. 54.

¹⁵ Judgment by the European Court of Human Rights (Second Section), Case of A v. United Kingdom, Application no. 35373/97 of 17 December 2002.

21. A Comissão observa, em primeiro lugar, que as decisões da Assembleia Legislativa careceram de uma mínima motivação que permitisse conhecer suas razões. Por outro lado, tampouco é possível identificar, do conjunto de atuações no procedimento perante a Câmara Legislativa, quais seriam as razões de tais decisões. Como ressaltaram as representantes, na segunda ocasião em que se solicitou a licença, o assunto nem sequer foi submetido ao Plenário e a decisão foi tomada pela Comissão de Ética, a qual normativamente não tinha essa atribuição.

22. Portanto, a Comissão ressalta que a imunidade formal foi aplicada em circunstâncias nas quais o Estado não demonstrou a realização de um escrutínio do impacto que teria nas possibilidades de investigar e punir este crime. Como assinalou o perito Sarmento, o impacto não é menor, pois, além de a passagem do tempo em si mesmo dificultar as investigações, o perpetrador pode contribuir ao ocultamento de provas, mormente por sua qualidade de alta autoridade¹⁶.

23. A Comissão considera que, conforme explicaram a perita Fachin e o perito Sarmento, o Estado tinha a possibilidade de adotar certas salvaguardas para analisar se os pedidos de persecução penal efetivamente poderiam menoscabar a função parlamentar. Entre tais possibilidades, a perita Fachin indicou que poderiam ter sido revisados os antecedentes do processo penal com a finalidade de verificar se havia elementos objetivos na acusação, ou estabelecer um procedimento para realizar tal escrutínio, com as devidas garantias, e sendo analisada a gravidade do delito pelo qual se busca a persecução penal. Por sua vez, o perito Sarmento se referiu à importância de que o Legislativo tivesse que justificar a existência de uso indevido do direito penal contra o parlamentar, que levasse em conta fatores como a existência de evidência de materialidade e de autoria do crime¹⁷.

24. Com base no exposto, a Comissão observa que, através de salvaguardas como as indicadas, o Estado contava com medidas menos lesivas que teriam possibilitado identificar as solicitações que pudessem efetivamente afetar a atuação dos parlamentares ou traduzir-se em retaliações por suas atuações. Mediante tal identificação, seria possível assegurar que não se incorresse numa violação arbitrária dos direitos de vítimas de violações de direitos humanos, a respeito das quais o Estado tem o dever irrenunciável de investigar de forma diligente e num prazo razoável.

25. No presente caso, quando o Estado condicionou a abertura do processo a uma autorização prévia da Casa Legislativa, na ausência total de critérios e salvaguardas, e sem considerar a natureza ou gravidade do caso, concedeu aos parlamentares uma total discricionariedade que os levou a impedir o início do processo penal sem a mínima consideração sobre o efeito que pudesse ter nos direitos das vítimas. Tudo isso desnaturalizou a figura da imunidade formal e teve um efeito desproporcional nos direitos da família de Márcia Barbosa, cuja investigação esteve parada por vários anos, tendo um impacto direto na impossibilidade de que se materializasse uma eventual punição. Tal desproporção deve ser vista a partir do impacto que a impunidade tem neste tipo de casos relacionados com violência de gênero.

26. O Estado incorreu em omissões não somente a respeito da investigação do deputado, mas também com relação a outras pessoas suspeitas de algum tipo de vinculação com o crime. A investigação policial finalizada em junho de 1998 indicou como suspeitos outras quatro pessoas, que

¹⁶ Perícia do Dr. Daniel Sarmento oferecida pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, pág. 27.

¹⁷ *Op. cit.*, pág. 37.

foram investigadas em processo separado por não estarem amparadas por imunidade. Entre outubro de 1998 e dezembro de 2001, o Ministério Público solicitou múltiplas diligências, algumas delas consideradas indispensáveis, as quais não foram cumpridas pelo Delegado de Polícia sem justificação alguma. Apesar disso, o Ministério Público arquivou a investigação em 2003 por falta de provas. A essas graves omissões e falta de devida diligência se somam as perguntas estereotipadas que, segundo informaram os representantes, foram feitas durante a investigação a algumas testemunhas, o que demonstra ausência de perspectiva de gênero na investigação.

27. A Comissão observa que uma análise integral da resposta do Estado brasileiro pelo feminicídio da vítima se caracteriza por sua falta de devida diligência e ineficácia, o que guarda um nexo causal direto com a situação de impunidade que persiste até hoje. Isso é motivo de especial preocupação considerando que a resposta ineficaz para investigar e punir casos de violência contra a mulher envia à sociedade a mensagem de que estes atos podem ser tolerados e repetidos.

28. Em consequência, a Comissão conclui que a imunidade parlamentar nos termos definidos nas normas internas e aplicada ao caso concreto, bem como a falta de devida diligência do Estado para investigar este grave ato de violência contra a mulher, constituiu uma violação dos direitos às garantias judiciais, princípio de igualdade e não discriminação e proteção judicial, bem como do dever de adotar disposições de direito interno. Além disso, a Comissão considera que o Estado não cumpriu sua obrigação em matéria de devida diligência estrita para investigar e punir a violência contra a mulher estabelecida no artigo 7(b) da Convenção de Belém do Pará.

III. Sobre as garantias de não repetição

29. Quanto às medidas de não repetição, a Comissão observa a importância de que tais medidas permitam assegurar que o Estado não possa renunciar ao seu dever de investigar e punir violações de direitos humanos mediante a figura da imunidade parlamentar. A Comissão observa que a Emenda Constitucional Nº 35/2001 teve um resultado positivo. Contudo, conforme declarado tanto pela perita Fachin como pelo perito Sarmento, ainda é necessário adotar salvaguardas que assegurem que uma maioria parlamentar não possa fazer uso deste instrumento como um fator de impunidade para violações de direitos humanos.

Por outro lado, apesar do grande passo que significou a adoção da Lei Maria da Penha e outras importantes medidas legislativas e de políticas públicas adotadas pelo Estado brasileiro, a situação estrutural de violência contra a mulher persiste. A Relatora para os Direitos das Mulheres da CIDH, Comissária Margarette May Macaulay, assinalou que, embora a adoção da lei que tipificou o crime de feminicídio represente um passo fundamental para visibilizar o caráter discriminatório dos assassinatos de mulheres em razão de seu gênero, é indispensável reforçar as medidas de prevenção e de proteção. Segundo a Relatora, a violência de gênero é um assunto de real gravidade e as autoridades, desde o mais alto nível, devem abordá-lo com a maior seriedade e urgência¹⁸.

Ante a alarmante situação de violência contra a mulher no Brasil, em 2019 a Comissão instou o Estado a adotar as seguintes medidas¹⁹:

¹⁸ CIDH, Comunicado de imprensa 024/2019, CIDH expressa sua profunda preocupação frente à alarmante prevalência de assassinatos de mulheres em razão de estereótipos de gênero no Brasil, Washington, D.C., 4 de fevereiro de 2019.

¹⁹ *Op. cit.*

fortalecer os mecanismos de prevenção e proteção com vistas a erradicar a violência e a discriminação contra as mulheres em nível nacional, de forma coordenada e contando com recursos institucionais e financeiros adequados. Isso implica a adoção de medidas abrangentes, elaboradas com uma perspectiva de gênero e de natureza interdisciplinar, incluindo componentes voltados para a eliminação de estereótipos discriminatórios de gênero. A Comissão ressalta, também, a necessidade de se reforçar a formação de agentes públicos e pessoas que prestam serviço para o Estado - profissionais das força policiais, das autoridades de investigação, assim como das autoridades judiciais - com a perspectiva de gênero, de forma a que possam prestar os devidos cuidados às mulheres vítimas das tentativas de homicídios, bem como aos parentes de mulheres assassinadas, e identificar efetivamente a natureza discriminatória destes crimes; proteger as vítimas e suas famílias contra a revitimização, além de tipificar tais casos com feminicídio, quando apropriado.

30. No presente caso, a perita Hein referiu-se a vários problemas na resposta do Estado à situação de violência contra a mulher no Brasil. Nesse sentido, referiu-se à existência de estereótipos de gênero nas investigações, ausência de mulheres nas entidades encarregadas de investigação e falta de conhecimento especializado dos operadores de justiça em matéria de violência de gênero, entre outros fatores que influem negativamente nas investigações e perpetuam a situação de impunidade.

31. Finalmente, a Comissão solicita à Corte que ordene ao Estado brasileiro a adoção de todas as medidas necessárias para garantir que atos de violência contra a mulher como os do presente caso sejam investigados com a devida diligência e celeridade, e que a aplicação de imunidades parlamentares não seja um obstáculo para a devida investigação, julgamento e punição dos responsáveis.

Washington, D.C., 5 de março de 2021