

CONVENÇÃO SOBRE A ELIMINAÇÃO DE TODAS AS FORMAS DE DISCRIMINAÇÃO CONTRA AS MULHERES

***TRADUÇÃO DA RECOMENDAÇÃO GERAL Nº 35
SOBRE VIOLÊNCIA CONTRAS AS MULHERES COM
BASE NO GÉNERO,
ATUALIZAÇÃO DA RECOMENDAÇÃO GERAL Nº 19***

Comité para a Eliminação da Discriminação
contra as Mulheres (CEDAW)

Ficha Técnica

Original: General recommendation No. 35 on gender-based violence against women, updating general recommendation No. 19

Tradução: Antónia Reis e Cláudia Rosário

Edição: Associação de Mulheres Contra a Violência

Lisboa, 4 de Abril de 2019

Agradecimentos

A AMCV gostaria de agradecer às tradutoras pelo seu voluntariado na produção deste documento.

COMITÉ PARA A ELIMINAÇÃO DA DISCRIMINAÇÃO CONTRA AS MULHERES (CEDAW)

CEDAW/C/GC/35

Distr.: Geral

14 de Julho de 2017

Original: Inglês

Recomendação geral nº 35 sobre violência contra as mulheres com base no gênero, atualização da Recomendação geral nº 19

Preâmbulo

O Comitê reconhece o valioso contributo de mais de uma centena de organizações da sociedade civil e organizações de mulheres, de Estados Partes na Convenção, de representantes da academia, de entidades das Nações Unidas e de outras partes interessadas que apresentaram os seus pontos de vista e comentários durante a elaboração desta Recomendação geral.

O Comitê também reconhece com gratidão o contributo da Relatora Especial sobre violência contra as mulheres, suas causas e consequências no cumprimento do seu mandato e a sua contribuição para a presente recomendação geral.

I. Introdução

1. Na sua Recomendação geral nº 19 (1992) sobre violência contra as mulheres, adotada na sua décima primeira sessão,¹ o Comitê esclarece que a discriminação contra as mulheres, conforme definida no artigo 1º da Convenção, inclui a violência com base no gênero, ou seja, a "violência que é dirigida contra uma mulher porque ela é uma mulher ou que afeta as mulheres de forma desproporcional" e que constitui uma violação dos seus direitos humanos.

2. Durante mais de 25 anos, na sua prática, os Estados Partes subscreveram a interpretação do Comitê. A *opinio juris* e a prática dos Estados sugerem que a proibição da violência contra as mulheres com base no gênero evoluiu para um princípio do direito internacional consuetudinário. A Recomendação geral nº 19 foi um catalisador fundamental para esse processo.²

¹ Embora abordada pela primeira vez pelo Comitê através da sua Recomendação geral nº 12 (1989), foi na Recomendação geral nº 19 que o Comitê apresentou uma análise detalhada e abrangente da violência contra as mulheres que serviu de base ao seu trabalho subsequente sobre o tema.

² Nas décadas que se seguiram à Recomendação geral nº 19, a maioria dos Estados Partes melhorou as suas medidas legais e políticas para dar resposta às diversas formas de violência contra as mulheres com base no

3. Reconhecendo estes desenvolvimentos, bem como o trabalho da Relatora Especial da ONU sobre violência contra as mulheres, suas causas e consequências e dos órgãos de controlo dos tratados dos direitos humanos³ e titulares de mandatos de procedimentos especiais do Conselho de Direitos Humanos⁴, o Comité decidiu assinalar o vigésimo quinto aniversário da adoção da Recomendação geral nº 19, dando aos Estados Partes orientações adicionais destinadas a acelerar a eliminação da violência contra as mulheres com base no género.

4. O Comité reconhece que grupos da sociedade civil, especialmente organizações não-governamentais de mulheres, têm vindo a dar prioridade à eliminação da violência contra as mulheres com base no género; as suas atividades têm tido um profundo impacto social e político,

género. Ver o relatório do Secretário-Geral sobre a revisão e avaliação da implementação da Declaração e Plataforma de Ação de Pequim e o resultado da vigésima terceira sessão especial da Assembleia Geral (E/CN.6/2015/3,) pars. 120-139. Além disso, indícios da prática de Estados não Partes - Irão (República Islâmica do), Palau, Somália, Sudão, Tonga e Estados Unidos da América, incluem o seguinte: adoção de legislação nacional sobre violência contra as mulheres (EUA em 1994; Somália em 2012), os convites dirigidos e aceites pelo Relator Especial sobre violência contra as mulheres, suas causas e consequências (visitas aos EUA em 1998 e 2011, à Somália em 2011; e ao Sudão em 2015); aceitação das diversas recomendações sobre o reforço da proteção das mulheres contra a violência no contexto do mecanismo de Revisão Periódica Universal do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas e o endosso de resoluções-chave sobre a eliminação da violência contra as mulheres adotadas pelo Conselho de Direitos Humanos; e apoio a resoluções fundamentais do Conselho de Direitos Humanos sobre a eliminação da violência contra as mulheres, incluindo a resolução 32/19 de 1 de julho de 2016. A prática dos Estados na resposta a violência baseada no género contra as mulheres está também refletida em documentos políticos históricos e tratados regionais adotados em fóruns multilaterais, como a Declaração e Programa de Ação de Viena, de 1993; a Declaração sobre a Eliminação da Violência contra as Mulheres; de 1993; e a Declaração e Plataforma de Ação de Pequim, de 1995, e suas revisões quinquenais; e em convenções e planos de ação regionais, como a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, de 1994; o Protocolo à Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos sobre os Direitos das Mulheres em África, de 2003; e a Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência Contra as Mulheres e a Violência Doméstica, de 2011. Outros instrumentos internacionais relevantes são a Declaração sobre a Eliminação da Violência contra as Mulheres e a Eliminação da Violência contra as Crianças da Associação das Nações do Sudeste Asiático; a Estratégia Árabe para Combater a Violência contra as Mulheres (2011-2030); e as conclusões acordadas da 57ª Sessão da Comissão sobre o Estatuto das Mulheres sobre a eliminação e prevenção de todas as formas de violência contra mulheres e meninas (E/2013/27, cap. I, sec. A). O Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, a resolução 1325 (2000) do Conselho de Segurança e as subsequentes resoluções sobre mulheres e paz e segurança, assim como muitas resoluções do Conselho de Direitos Humanos, incluindo a resolução 32/19, de 1 de julho de 2016, incluem disposições específicas sobre violência contra as mulheres com base no género. Decisões judiciais de tribunais internacionais, que são um meio subsidiário de determinação do direito internacional consuetudinário também demonstram esse desenvolvimento (vide A/71/10, cap. V, sec. C, conclusão 13). Os exemplos incluem a sentença do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos no caso *Opuz c. Turquia* (Queixa Nº 33401/02), acórdão de 9 de junho de 2009, , na qual o Tribunal foi influenciado por aquilo a que chamou 'a evolução de normas e princípios no direito internacional' (para. 164) através de uma série de materiais internacionais e comparativos sobre a violência contra as mulheres; e a sentença do Tribunal Interamericano de Direitos Humanos no caso *González et al. ("Cotton Field") c. México*, de 16 de novembro de 2009.

³ Ver, entre outros, Comentário Geral nº28 (2000) do Comité dos Direitos Humanos, sobre a igualdade de direitos entre homens e mulheres; Comentário Geral nº 2 (2007) do Comité Contra a Tortura, sobre a aplicação do artigo 2.º da Convenção contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes; Comentário Geral nº 22 (2016) do Comité dos Direitos. Económicos, Sociais e Culturais, sobre o direito à saúde sexual e reprodutiva; e Comentário Geral nº 3 (2016) do Comité dos Direitos das Pessoas com Deficiência, sobre mulheres e meninas com deficiência.

⁴ Em particular, o Grupo de Trabalho sobre a questão da discriminação contra as mulheres na lei e na prática e o Relator Especial sobre tortura e outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes.

contribuindo para o reconhecimento da violência contra as mulheres com base no gênero como uma violação de direitos humanos e para a adoção de leis e políticas destinadas a combatê-la.

5. Nas suas observações finais sobre os relatórios periódicos dos Estados Partes à luz da Convenção⁵ e procedimentos de seguimento conexos, recomendações gerais, declarações e pareceres e recomendações emitidas em resposta a comunicações⁶ e inquéritos⁷ ao abrigo do Protocolo Facultativo à Convenção, o Comité condena a violência contra as mulheres com base no gênero, em todas as suas formas, onde quer que esta ocorra. Através destes mecanismos, o Comité tem também vindo a clarificar normas para a eliminação dessa violência e as obrigações dos Estados Partes a tal respeito.

6. Apesar destes avanços, a violência contra a mulher com base no gênero, quer seja cometida pelos Estados, organizações intergovernamentais ou atores não estatais, incluindo pessoas singulares e grupos armados⁸, continua a ser generalizada em todos os países, com altos níveis de impunidade. Manifesta-se de formas contínuas e múltiplas, inter-relacionadas e recorrentes, numa variedade de contextos, do privado ao público, incluindo contextos envolvendo tecnologia⁹, e no mundo globalizado contemporâneo ultrapassa as fronteiras nacionais.

7. Em muitos Estados, a legislação que aborda a violência contra as mulheres com base no gênero permanece inexistente, inadequada ou mal implementada. A erosão dos quadros jurídicos e políticos para eliminar a discriminação ou a violência baseada no gênero, muitas vezes justificada em nome da tradição, cultura, religião ou ideologias fundamentalistas e reduções significativas na

⁵ O Comité adotou quase 600 Observações Finais desde a adoção da Recomendação geral nº 19, a maioria das quais contendo referências explícitas à violência contra as mulheres com base no gênero.

⁶ Em particular as comunicações N.º 2/2003 *A.T. c. Hungria*, parecer adotado a 26 de janeiro de 2005; N.º 4/2004, *A.S. c. Hungria*, parecer adotado a 14 de agosto de 2006; N.º 6/2005, *Yildirim (falecida) c. Áustria*, parecer adotado a 6 de agosto de 2007; N.º 5/2005, *Goekce (falecida) c. Áustria*, parecer adotado a 6 de agosto de 2007; N.º 18/2008, *Vertido c. Filipinas*, parecer adotado a 16 de julho de 2010; N.º 20/2008, *V.K. c. Bulgária*, parecer adotado a 25 de julho de 2011; N.º 23/2009, *Abramova c. Bielorrússia*, parecer adotado a 25 de julho de 2011; N.º 19/2008, *Kell c. Canadá*, parecer adotado a 28 de fevereiro de 2012; N.º 32/2011, *Jallow c. Bulgária*, parecer adotado a 23 de julho de 2012; N.º 31/2011, *S.V.P. c. Bulgária*, parecer adotado a 12 de outubro de 2012; N.º 34/2011, *R.P.B. v. Filipinas*, parecer adotado a 21 de fevereiro de 2014; N.º 47/2012, *González Carreño c. Espanha*, parecer adotado a 16 de julho de 2014; N.º 24/2009, *X. e Y. c. Geórgia*, parecer adotado a 13 de julho de 2015; N.º 45/2012, *Belouosova c. Cazaquistão*, parecer adotado a 13 de julho de 2015; N.º 46/2012, *M.W. c. Dinamarca*, parecer adotado a 22 de fevereiro de 2016; e N.º 58/2013, *L.R. c. República da Moldávia*, parecer adotado a 28 de fevereiro de 2017.

⁷ Vide o relatório sobre o México produzido pelo Comité ao abrigo do artigo 8.º do Protocolo Facultativo à Convenção e a resposta do governo mexicano, Disponível em

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2f2005%2fOP.8%2fMEXICO&Lang=en; relatório sobre o inquérito relativo ao Canadá (CEDAW/C/OP.8/CAN/1); e sumário do inquérito relativo às Filipinas (CEDAW/C/OP.8/PHL/1).

(CEDAW/C/OP.8/CAN/1); e sumário do inquérito relativo às Filipinas (CEDAW/C/OP.8/PHL/1).

⁸ Inclui todos os tipos de grupos armados, como forças rebeldes, gangues e grupos paramilitares.

⁹ Vide Resolução da Assembleia Geral 68/181, intitulada “Promoção da Declaração sobre o Direito e a Responsabilidade dos Indivíduos, Grupos ou Órgãos da Sociedade de Promover e Proteger os Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais Universalmente Reconhecidos: protegendo as mulheres defensoras de direitos humanos; relatório do Grupo de Trabalho para Banda Larga e Género da Comissão sobre Banda Larga para um Desenvolvimento Sustentável, co-presidida pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Género e o Empoderamento das Mulheres (UN-WOMEN), intitulado “*Cyber Violence against Women and Girls: A world-wide wake-up call*”, e as conclusões acordadas da 57.ª sessão da Comissão sobre o Estatuto das Mulheres (E/2013/27, cap. I, sec. A).

despesa pública, frequentemente como parte das chamadas "medidas de austeridade" na sequência de crises económicas e financeiras, enfraquecem ainda mais as respostas dos Estados. No contexto da diminuição dos espaços democráticos e consequente deterioração do Estado de Direito, todos estes fatores contribuem para a generalização da violência contra as mulheres com base no género e conduzem a uma cultura de impunidade.

II. Âmbito

8. A presente recomendação geral complementa e atualiza as orientações aos Estados Partes estabelecidas na Recomendação geral nº 19, devendo ser lida em conjunto com esta.

9. O conceito de "violência contra as mulheres", conforme definido na recomendação geral nº 19 e em outros instrumentos e documentos internacionais, enfatiza que esta violência é baseada no género. Por conseguinte, na presente recomendação geral, a expressão "violência contra as mulheres com base no género" é usada como conceito mais preciso que explícita as causas e impactos em termos de género deste tipo de violência. Esta expressão reforça a compreensão deste tipo de violência como um problema social, e não individual, que requer respostas abrangentes, para além de eventos específicos, perpetradores individuais e vítimas/sobreviventes.

10. O Comité considera que a violência contra as mulheres com base no género é um dos mecanismos sociais, políticos e económicos fundamentais através dos quais se perpetuam a posição de subordinação das mulheres em relação aos homens e respetivos papéis estereotipados. Ao longo do seu trabalho, o Comité tem vindo a deixar claro que esta violência é um obstáculo fundamental à realização de uma igualdade substantiva entre mulheres e homens e ao gozo pelas mulheres dos seus direitos humanos e liberdades fundamentais consagrados na Convenção.

11. A recomendação geral nº 28 (2010), sobre as obrigações fundamentais dos Estados Partes ao abrigo do artigo 2.º da Convenção, indica que os Estados têm as obrigações de respeitar, proteger e garantir os direitos das mulheres à não discriminação e ao gozo da igualdade *de jure* e *de facto*.¹⁰ O âmbito dessas obrigações em relação à violência contra as mulheres com base no género ocorrida em contextos particulares é abordado na recomendação geral nº 28 e em outras recomendações gerais, incluindo a recomendação geral nº 26 (2008) sobre mulheres trabalhadoras migrantes; recomendação geral nº 27 (2010) sobre as mulheres idosas e a proteção dos seus direitos humanos; recomendação geral nº 30 (2013) sobre as mulheres em situações de prevenção de conflitos, conflito e pós-conflito; recomendação geral conjunta nº 31 do Comité para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres/ comentário geral n.º 18 do Comité dos Direitos da Criança (2014) sobre práticas nocivas; recomendação geral nº 32 (2014) sobre as dimensões relativas ao género do estatuto de refugiada, asilo, nacionalidade e apatridia de mulheres; recomendação geral nº 33 (2015) sobre o acesso das mulheres à justiça; e recomendação geral nº 34 (2016) sobre os direitos das mulheres rurais. Mais informação sobre os elementos relevantes das recomendações gerais acima referidas pode ser encontrada nas mesmas.

12. Nas recomendações gerais nºs 28 e 33, o Comité confirma que a discriminação contra as mulheres está indissociavelmente ligada a outros fatores que afetam as suas vidas. O Comité, na

¹⁰ Recomendação geral nº 28, par. 9. Outros órgãos dos tratados de direitos humanos da ONU utilizam também esta tipologia, incluindo o Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais, no seu Comentário Geral nº 12 (1999) sobre o direito a uma alimentação adequada.

sua jurisprudência, tem vindo a destacar que tais fatores incluem a etnia/ raça das mulheres, estatuto indígena ou minoritário, cor, condição socioeconómica e/ou casta, língua, religião ou convicção, opinião política, origem nacional, estado civil, maternidade, estatuto parental, idade, localização urbana/rural, estado de saúde, deficiência, propriedade, ser lésbica, bissexual, transgénero ou intersexual, analfabetismo, busca de asilo, condição de refugiada, pessoa internamente deslocada ou apátrida, viuvez, estatuto migratório, chefia da família, viver com VIH/SIDA, privação de liberdade e estar na prostituição, bem como tráfico de mulheres, situações de conflito armado, distanciamento geográfico e estigmatização de mulheres que lutam pelos seus direitos, incluindo defensoras de direitos humanos.¹¹ Consequentemente, porque as mulheres experienciam várias formas interseccionais de discriminação, que têm um impacto negativo agravado, o Comité reconhece que a violência com base no género pode afetar algumas mulheres em diferentes graus, ou de maneiras diferentes, sendo necessárias respostas jurídicas e políticas adequadas.¹²

13. O Comité recorda o artigo 23 da Convenção, segundo o qual qualquer disposição da legislação nacional ou de outros tratados internacionais para além da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres que seja mais favorável à realização da igualdade entre homens e mulheres deverá prevalecer sobre as obrigações da Convenção e, consequentemente, sobre as recomendações da presente recomendação geral. O Comité constata que a ação dos Estados Partes para combater a violência contra as mulheres com base no género é afetada pelas reservas que eles próprios mantêm face à Convenção. Constata também que, como órgão de supervisão dos tratados de direitos humanos, o Comité pode avaliar a admissibilidade das reservas formuladas pelos Estados Partes¹³ e reitera a sua opinião de que as reservas, especialmente ao artigo 2.º ou ao artigo 16.º¹⁴, cujo cumprimento é particularmente crucial nos esforços para eliminar a violência contra as mulheres com base no género, são incompatíveis com o objeto e o fim da Convenção e, portanto, inadmissíveis nos termos do artigo 28.º, parágrafo 2.¹⁵

¹¹ Recomendação Geral nº 33, par 8 e 9. Outras recomendações gerais relevantes para formas interseccionais de discriminação são a recomendação Geral nº 15 (1990) sobre a prevenção da discriminação contra as mulheres nas estratégias nacionais para a prevenção e o controlo da SIDA, recomendação geral nº 18 (1991) sobre mulheres com deficiência, recomendação geral nº 21 (1994) sobre a igualdade no casamento e nas relações familiares, recomendação geral nº 24 (1999) sobre as mulheres e a saúde; recomendação geral nº 26 (2008) sobre as mulheres trabalhadoras migrantes; recomendação geral nº 27 (2010) sobre as mulheres idosas e a proteção dos seus direitos humanos; recomendação geral nº 30, recomendação geral conjunta n.º 31/ comentário geral n.º 18, recomendação geral n.º 32 e recomendação geral n.º 34. O Comité também abordou formas interseccionais de discriminação nos seus pareceres sobre os casos Jallow c. Bulgária, S.V.P. c. Bulgária, Kell c. Canadá, A.S. c. Hungria, R.P.B. c. Filipinas e M.W. c. Dinamarca, entre outros e em inquéritos, em particular os relativos ao México, de 2005 e ao Canadá, de 2015 (*vide* nota de rodapé 7, *supra*).

¹² Recomendação geral nº 28, par. 18; e relatório do inquérito relativo ao Canadá (CEDAW/C/OP.8/CN/1) par. 197.

¹³ Comissão de Direito Internacional, Guia Prático sobre as Reservas aos Tratados (A/65/10/Add.1, cap. IV, sec. F, para.3.2.

¹⁴ Declaração do Comité sobre reserva (A/53/38/Rev.1, parte II, cap. I, sec. A, par. 12), ver também recomendação geral nº 29 (2013) sobre as consequências económicas do casamento, relações familiares e sua dissolução, par. 54-55. Nas suas observações finais sobre os relatórios dos Estados Partes ao abrigo da Convenção, o Comité tem também vindo a indicar que as reservas aos artigos 2.º, 7.º, 9.º e 16.º, bem como as reservas de carácter geral, são incompatíveis com o objeto e o fim da Convenção.

¹⁵ Recomendação geral nº 28, par. 41 e 42.

14. A violência com base no gênero afeta as mulheres ao longo do seu ciclo de vida¹⁶ e, portanto, as referências às mulheres neste documento incluem as raparigas. Tal violência assume múltiplas formas, incluindo atos ou omissões destinados ou suscetíveis de causar ou resultar em morte¹⁷ ou danos físicos, sexuais, psicológicos ou econômicos para as mulheres, ameaças de tais atos, assédio, coação e privação arbitrária de liberdade.¹⁸ A violência contra as mulheres com base no gênero é influenciada e muitas vezes exacerbada por fatores culturais, econômicos, ideológicos, tecnológicos, políticos, religiosos, sociais e ambientais, como evidenciado, nomeadamente, em contextos de deslocação de pessoas, migração, aumento da globalização das atividades econômicas, incluindo cadeias mundiais de distribuição, indústria extrativa e *offshoring*, militarização, ocupação estrangeira, conflito armado, extremismo violento e terrorismo. A violência contra as mulheres com base no gênero é também influenciada por crises políticas, econômicas e sociais, instabilidade civil, emergências humanitárias, desastres naturais e destruição ou degradação de recursos naturais. As práticas nocivas¹⁹ e os crimes contra as mulheres defensoras de direitos humanos, políticas²⁰, ativistas ou jornalistas são também formas de violência de gênero contra as mulheres influenciadas por fatores culturais, ideológicos e políticos.

15. O direito das mulheres a uma vida livre de violência baseada no gênero é indivisível e interdependente de outros direitos humanos, incluindo os direitos à vida, à saúde, à liberdade e segurança da pessoa, à igualdade e igual proteção dentro da família, proteção contra a tortura e tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes e, liberdades de expressão, circulação, participação, reunião e associação.

16. A violência contra as mulheres na base no gênero pode constituir tortura ou tratamento cruel, desumano ou degradante em certas circunstâncias, incluindo casos de violação, violência

¹⁶ Vide recomendação geral nº 27 e recomendação geral conjunta n.º 31/comentário geral conjunto n.º 18.

¹⁷ As mortes resultantes de violência baseada no gênero incluem homicídios, mortes em nome da chamada “honra” e suicídios forçados. Ver o relatório do inquérito relativo ao México; e o relatório do inquérito relativo ao Canadá (CEDAW/C/OP.8/CAN/1); bem como as observações finais do Comité sobre os seguintes relatórios periódicos dos Estados Partes: Chile (CEDAW/C/CHL/CO/5-6 e Corr.1); Finlândia (CEDAW/C/FIN/CO/7); Guatemala (CEDAW/C/GUA/CO/7); Honduras (CEDAW/C/HND/CO/7-8); Iraque (CEDAW/C/IRQ/CO/4-6); México (CEDAW/C/MEX/CO/7-8); Namíbia (CEDAW/C/NAM/CO/4-5); Paquistão (CEDAW/C/PAK/CO/4); África do Sul (CEDAW/CEDAW/C/ZAF/CO/4); Turquia (CEDAW/C/TUR/CO/7); e República Unida da Tanzânia (CEDAW/C/TZA/CO/7-8), entre outros.

¹⁸ Recomendação geral nº 19, par. 6 e recomendação geral nº 28, par.19.

¹⁹ Recomendação geral nº 31 do Comité para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres e Comentário geral nº 18 do Comité dos Direitos da Criança, sobre práticas nocivas, adotados em conjunto.

²⁰ Ver o relatório da União Interparlamentar (UIP) intitulado: “Sexismo, assédio e violência contra as mulheres parlamentares” (outubro de 2016).

doméstica ou práticas nocivas²¹. Em alguns casos, algumas formas de violência contra as mulheres com base no género também podem constituir crimes internacionais.²²

17. O Comité subscreve a posição assumida por outros órgãos de controlo da aplicação dos tratados de direitos humanos e titulares de mandatos de procedimentos especiais segundo a qual, na determinação sobre se os atos de violência contra as mulheres com base no género constituem tortura ou tratamento cruel, desumano ou degradante²³, é necessária uma abordagem sensível às questões de género de forma a compreender os níveis de dor e sofrimento sofridos pelas mulheres²⁴ e que os requisitos de objetivo e intencionalidade para a qualificação de tais atos como tortura ficam preenchidos quando atos ou omissões são específicos de género ou cometidos contra uma pessoa com base no sexo.²⁵

18. Violações da saúde e dos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres, tais como esterilizações forçadas, aborto forçado e gravidez forçada, criminalização do aborto, negação ou atraso do aborto seguro e/ou de cuidados pós-aborto, continuação forçada de gravidez, abuso e maus tratos de mulheres e meninas que procuram informações, bens e serviços de saúde sexual e reprodutiva são formas de violência com base no género que, dependendo das circunstâncias, podem constituir tortura ou tratamento cruel, desumano ou degradante.²⁶

19. O Comité considera que a violência contra as mulheres com base no género está enraizada em fatores relacionados com o género, tais como a ideologia que reconhece a prerrogativa e o

²¹ Relatório do Relator Especial sobre tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes (A/HRC/31/57); relatório do Relator Especial (A/HRC/7/3), para 36; Observações Finais do Comité contra a Tortura sobre os seguintes relatórios de Estados Partes na Convenção contra a Tortura: Burundi (CAT/C/BDI/CO/1); Guiana (CAT/C/GUY/CO/1); México (CAT/C/MEX/CO/4); Perú (CAT/C/PER/CO/5-6); Senegal (CAT/C/SEN/CO/3); Tadjiquistão (CAT/C/TJK/CO/2) e Togo (CAT/C/TGO/CO/1); Comité dos Direitos Humanos, comentário geral nº 28 (2000) sobre a igualdade de direitos entre homens e mulheres; Observações Finais do Comité dos Direitos Humanos sobre os seguintes relatórios periódicos de Estados Partes ao abrigo do Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos: Eslováquia (CCPR/CO/78/SVK); Japão (CCPR/C/79/Add.102); e Perú (CCPR/CO/70/PER), entre outras.

²² Incluindo crimes contra a humanidade e crimes de guerra como violação, escravidão sexual, prostituição forçada, gravidez forçada, esterilização forçada ou qualquer outra forma de violência sexual de gravidade comparável, de acordo com os artigos 7.º, n.º 1, alínea g), 8.º, n.º 2, alínea b)(xxii) e 8.º, n.º 2, alínea e)(vi) do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional.

²³ Relator Especial sobre tortura e outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes (A/HRC/31/57), para. 11.

²⁴ Por exemplo, para compreender que "o sofrimento severo da vítima é inerente à violação, mesmo quando não há qualquer indício de lesão física ou doença. (...) As mulheres vítimas de violação sofrem também consequências complexas de natureza psicológica e social". Tribunal Interamericano de Direitos Humanos, *Fernandez Ortega et al. c. México*, sentença de 30 de agosto de 2010, para. 124. Ver também os relatórios do Relator Especial sobre tortura e outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes A/HRC/31/57, para. 8 e A/HRC/7/3, para 36.

²⁵ Comité contra a Tortura, comunicação n.º 262/2005, *V.L. c. Suíça*, parecer adotado a 20 de novembro de 2006; relatórios do Relator Especial sobre a tortura e outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes A/HRC/31/57, para. 8 e A/HRC/7/3.

²⁶ Relatório do Relator Especial sobre tortura e outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes (A/HRC/31/57); Comité sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres, Comunicação n.º 22/2009, *L.C. c. Perú*, parecer adotado a 17 de outubro de 2011, para. 8.18; e Comité dos Direitos Humanos, comunicações n.ºs 2324/2013, *Mellet c. Irlanda*, parecer adotado a 31 de março de 2016, para. 7.4, e 2425/2014, *Whelan c. Irlanda*, parecer adotado a 17 de março de 2017.

privilégio que os homens exercem sobre as mulheres, as normas sociais em relação à masculinidade e a necessidade de afirmar controlo ou poder masculino, reforçar os papéis de género ou prevenir, desencorajar ou punir o que é considerado comportamento feminino inaceitável. Esses fatores contribuem também para a aceitação social explícita ou implícita da violência contra as mulheres com base no género, muitas vezes ainda considerada como uma questão privada, e para a impunidade generalizada de que continua a gozar.

20. A violência contra a mulher com base no género ocorre em todos os espaços e esferas da interação humana, públicos ou privados. Estes incluem a família, a comunidade, os espaços públicos, o local de trabalho, o lazer, a política, o desporto, os serviços de saúde, os contextos educacionais e a redefinição do público e do privado através de ambientes mediados pela tecnologia²⁷, como formas contemporâneas de violência que ocorrem na Internet e outros ambientes digitais. Em todos esses contextos, a violência contra as mulheres com base no género pode resultar de atos ou omissões do Estado ou agentes não estaduais, atuando territorial ou extraterritorialmente, incluindo em ações militares extraterritoriais dos Estados, individualmente ou enquanto membros de organizações ou coligações internacionais ou intergovernamentais²⁸, ou em operações extraterritoriais de corporações privadas²⁹.

III. Obrigações dos Estados Partes relativamente à violência contra as mulheres com base no género

21. A violência contra a mulher com base no género constitui discriminação contra as mulheres nos termos do artigo 1.º e, portanto, envolve todas as obrigações da Convenção. O artigo 2.º estabelece que é obrigação geral dos Estados Partes prosseguir, por todos os meios apropriados e sem demora, uma política tendente a eliminar a discriminação contra as mulheres, incluindo a violência contra as mulheres com base no género. Esta é uma obrigação de natureza imediata; não podendo os atrasos ser justificados por motivo algum, incluindo motivos económicos, culturais ou religiosos. Na recomendação geral nº 19 indica-se que, em relação à violência contra a mulher com base no género, essa obrigação compreende dois aspetos da responsabilidade do Estado por tal violência: a que resulta dos atos ou omissões do Estado Parte ou seus agentes, por um lado; e dos atores não estaduais, por outro.

A. Responsabilidade por atos ou omissões de agentes estaduais

22. Nos termos da Convenção e do direito internacional geral, um Estado Parte é responsável pelos atos e omissões dos seus órgãos e agentes que constituam violência contra as mulheres com

²⁷ Ver o relatório do Secretário-Geral intitulado *In-depth study on all forms of violence against women*. Relatório do Secretário-Geral (A/61/122/Add.1 e Corr.1).

²⁸ Por exemplo, como parte de forças internacionais de manutenção da paz. Ver recomendação geral nº 30 sobre mulheres na prevenção de conflitos, nos conflitos e nas situações de pós-conflito, para.9.

²⁹ Observações finais do Comité sobre os relatórios periódicos da Suíça (CEDAW/C/CHE/CO/4-5) e Alemanha (CEDAW/C/DEU/CO/7-8).

base no gênero,³⁰ o que compreende atos ou omissões de funcionários em exercício dos poderes executivo, legislativo e judicial. O artigo 2.º, alínea d) da Convenção exige que os Estados Partes e os seus órgãos e agentes se abstenham de qualquer ato ou prática de discriminação direta ou indireta contra as mulheres e assegurem que as autoridades e instituições públicas atuam em conformidade com essa obrigação. Além de assegurar que as leis, políticas, programas e procedimentos não discriminam as mulheres, de acordo com o artigo 2.º, alíneas c) e g), os Estados Partes deverão dispor de um quadro jurídico e de serviços eficaz e acessível para fazer face a todas as formas de violência contra as mulheres com base no gênero cometida por agentes do Estado, no seu território ou extraterritorialmente.

23. Os Estados Partes têm a responsabilidade de prevenir tais atos ou omissões por parte dos seus próprios órgãos e agentes, nomeadamente através da formação e da adoção, implementação e monitorização de disposições legais, regulamentação administrativa e códigos de conduta; têm também a responsabilidade de investigar, julgar e aplicar as sanções legais ou disciplinares apropriadas, bem como de garantir reparação, em todos os casos de violência contra as mulheres com base no gênero, incluindo os que constituem crimes internacionais, e nos casos de falha, negligência ou omissão por parte das autoridades públicas.³¹ Ao fazê-lo, deverão ter em consideração a diversidade das mulheres e os riscos das formas de discriminação interseccional.

B. Responsabilidade por atos ou omissões de agentes não estaduais

24. Nos termos do direito internacional geral, bem como dos tratados internacionais, os atos ou omissões de um sujeito privado podem, em certos casos, envolver a responsabilidade internacional do Estado. Esses incluem:

1. Atos e omissões de agentes não estaduais imputáveis ao Estado.

a) Os atos ou omissões de sujeitos privados investidos pela legislação desse Estado de poder para o exercício de elementos da autoridade pública, incluindo organismos privados que prestam serviços públicos, como saúde ou educação, ou que gerem locais de detenção, devem ser considerados atos imputáveis ao próprio Estado³², bem como os atos ou omissões de sujeitos privados que atuem sob instruções ou sob a direção ou controlo desse Estado³³, inclusive quando operam no estrangeiro;

2. Obrigações de devida diligência por atos ou omissões de agentes não estaduais

b) O artigo 2.º, alínea e) da Convenção prevê expressamente que os Estados Partes sejam obrigados a tomar todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra as

³⁰ Ver Comissão de Direito Internacional (ILC), artigos sobre a responsabilidade dos Estados por atos internacionalmente ilícitos. art.º 4.º (conduta dos órgãos do Estado). Ver também art.º 91.º do Protocolo Adicional às Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949 relativo à Proteção das Vítimas dos Conflitos Armados Internacionais (Protocolo I).

³¹ Ver nota de rodapé 6 *supra* e recomendação geral nº 33.

³² Ver Comissão de Direito Internacional, artigos sobre a responsabilidade dos Estados por atos internacionalmente ilícitos, art.º 5.º, Conduta das pessoas ou entidades em exercício de atribuições do poder público.

³³ *Ibidem*. Art.º 8.º, Conduta dirigida ou controlada por um Estado.

mulheres praticada por qualquer pessoa, organização ou empresa³⁴. Esta obrigação, frequentemente referida como uma obrigação de devida diligência, está subjacente a toda a Convenção³⁵ e, conseqüentemente, os Estados Partes serão responsabilizados caso não tomem todas as medidas adequadas para prevenir, bem como para investigar, julgar, punir e reparar, os atos ou omissões de agentes não estaduais que resultem em violência contra mulheres com base no gênero.³⁶ Isso inclui ações de empresas que operam extraterritorialmente. Em particular, os Estados Partes são obrigados a tomar as medidas necessárias para prevenir violações de direitos humanos, cometidas no estrangeiro, por empresas sobre as quais possam exercer influência³⁷, quer através da regulamentação quer da utilização de incentivos, incluindo incentivos económicos.³⁸ Ao abrigo da obrigação de devida diligência, os Estados Partes deverão adotar e implementar diversas medidas para combater a violência contra as mulheres com base no gênero cometida por agentes não estaduais, nomeadamente pondo em prática leis, instituições e um sistema para dar resposta a essa violência, garantindo que funcionam eficazmente na prática e são apoiados por todos os agentes e organismos do Estado que diligentemente aplicam as leis.³⁹ O facto de um Estado Parte se abster de tomar todas as medidas adequadas para prevenir atos de violência contra as mulheres com base no gênero quando as suas autoridades têm conhecimento ou deviam ter conhecimento do risco de tal violência, ou se abster de investigar, julgar e punir tais atos e de garantir a reparação das vítimas/sobreviventes dos mesmos, constitui permissão tácita ou encorajamento da prática de atos de violência contra as mulheres com base no gênero⁴⁰. Tais falhas ou omissões constituem violações dos direitos humanos.

25. Adicionalmente, as normas de Direito Internacional Humanitário e Direitos Humanos reconhecem as obrigações diretas dos agentes não estaduais em circunstâncias específicas, nomeadamente enquanto partes num conflito armado. Tais obrigações incluem a proibição da tortura, que faz parte do direito internacional consuetudinário e se tornou uma norma imperativa (*jus cogens*)⁴¹.

26. As obrigações gerais acima descritas abrangem todas as áreas de ação do Estado, incluindo os poderes legislativo, executivo e judicial, a nível federal, nacional, subnacional, local e descentralizado, bem como o exercício de poderes públicos por serviços privatizados. Exigem a formulação de normas legais, inclusive a nível constitucional, e a conceção de políticas públicas, programas, quadros institucionais e mecanismos de monitorização, com o objetivo de eliminar todas as formas de violência contra as mulheres com base no gênero, cometidas por agentes

³⁴ Recomendação geral nº 28 para. 36.

³⁵ *Ibid.*, para. 13.

³⁶ Recomendação geral nº 19, par.9.

³⁷ Ver Comité dos Direitos da Criança, Comentário Geral nº 16 (2013) sobre as obrigações dos Estados relativamente ao impacto do setor empresarial nos direitos das crianças, paras. 43-44, e Princípios de Maastricht sobre as Obrigações Extraterritoriais dos Estados na Área dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais.

³⁸ Ver, por exemplo, Comité dos Direitos, Económicos, Sociais e Culturais, Comentário Geral n.º 14 (2000) sobre o direito ao melhor estado de saúde possível de atingir, para. 39.

³⁹ Goekce (falecido) c. Áustria, par.12.1.2; e V.K. c. Bulgária, 2001, par. 9.4.

⁴⁰ Recomendação geral nº 19, par. 9.

⁴¹ Recomendação geral nº 30.

estaduais ou não estaduais. Também exigem, de acordo com os artigos 2.º, alínea f) e 5.º, alínea a) da Convenção, a adoção e implementação de medidas para erradicar preconceitos, estereótipos e práticas que constituem as causas profundas da violência contra as mulheres com base no gênero. Em termos gerais, e sem prejuízo das recomendações específicas constantes da seção seguinte, estas obrigações incluem:

Nível legislativo

(a) De acordo com os artigos 2.º, alíneas b), c), e), f) e g) e 5.º, alínea a), os Estados devem adotar legislação que proíba todas as formas de violência contra as mulheres e meninas com base no gênero, harmonizando o direito nacional com a Convenção. Esta legislação deverá reconhecer direitos às mulheres vítimas/sobreviventes de tal violência e consagrar disposições sensíveis às questões da idade e do gênero e proteção jurídica efetiva, incluindo sanções para os agressores e reparações para as vítimas/sobreviventes. A Convenção também exige que quaisquer normas em vigor dos sistemas de justiça religiosa, consuetudinária, indígena e comunitária sejam harmonizadas com as disposições da Convenção e que todas as leis que constituam discriminação contra as mulheres, incluindo as que causam, promovem ou justificam a violência com base no gênero ou perpetuam a impunidade desses atos, sejam revogadas. Tais normas podem ser parte de leis ordinárias, consuetudinárias, religiosas, indígenas ou de direito comum, constitucional, civil, de família, penal ou administrativo, ou de direito probatório e processual, tais como disposições baseadas em atitudes ou práticas discriminatórias ou estereotipadas que permitem a violência contra as mulheres com base no gênero ou mitigam sentenças neste contexto.

Nível executivo

(b) Os artigos 2.º, alíneas c), d) e f) e 5.º, alínea a) estabelecem que os Estados Partes são obrigados a adotar e dotar dos adequados recursos orçamentais diversas medidas institucionais, em coordenação com os organismos públicos competentes. Estas medidas incluem a elaboração de políticas públicas focalizadas, o desenvolvimento e implementação de mecanismos de monitorização e a criação e/ou financiamento de tribunais nacionais competentes. Os Estados Partes devem fornecer serviços acessíveis, comportáveis e adequados para proteger as mulheres contra a violência com base no gênero, prevenir a sua recorrência e providenciar ou garantir o financiamento da reparação de todas as suas vítimas/sobreviventes.⁴² Os Estados Partes deverão também eliminar as práticas institucionais e condutas e comportamentos individuais de funcionários públicos que constituam violência contra as mulheres com base no gênero, ou tolerem tal violência, e que sirvam de contexto à falta de resposta ou a uma resposta negligente. Isto inclui a investigação adequada e sanções por ineficiência, cumplicidade e negligência por parte das autoridades públicas responsáveis pelo registo, prevenção ou investigação de tal violência ou pela prestação de serviços às vítimas/sobreviventes. Deverão também ser tomadas a nível executivo medidas adequadas para modificar ou erradicar os costumes e as práticas que constituam discriminação contra as mulheres, incluindo os que justificam ou promovem a violência contra as mulheres com base no gênero.⁴³

Nível judicial

⁴² Ver nota 5 *supra* e Recomendação geral nº 33.

⁴³ Ver Recomendação geral conjunta nº 31/comentário geral n.º 18.

(c) De acordo com os artigos 2.º, alíneas d) e f) e 5.º, alínea a), todos os órgãos judiciais têm a obrigação de se abster de praticar qualquer ato ou prática de discriminação ou violência contra as mulheres com base no gênero e de aplicar rigorosamente todas as disposições de direito penal que punem tal violência, garantindo que todos os procedimentos legais em casos envolvendo alegações de violência contra as mulheres com base no gênero são imparciais, justos e não afetados por estereótipos de gênero ou por uma interpretação discriminatória de disposições legais, incluindo do direito internacional.⁴⁴ A aplicação de noções preconcebidas e estereotipadas sobre o que constitui violência contra as mulheres com base no gênero, sobre qual deve ser a resposta das mulheres a essa violência e a produção de prova exigida para fundamentar a sua ocorrência podem afetar os direitos das mulheres à igualdade perante a lei, a um julgamento justo e a um recurso efetivo, conforme estabelecido nos artigos 2.º e 15.º da Convenção.⁴⁵

IV. Recomendações

27. Partindo da recomendação geral nº 19 e do trabalho do Comité desde a sua adoção, o Comité insta os Estados Partes a reforçarem a implementação das suas obrigações em relação à violência contra as mulheres com base no gênero, seja no território do Estado Parte ou extraterritorialmente. O Comité reitera o seu apelo aos Estados Partes para que ratifiquem o Protocolo Facultativo da Convenção e examinem todas as restantes reservas à Convenção com vista à sua retirada.

28. O Comité recomenda igualmente que os Estados Partes tomem as seguintes medidas nos domínios da prevenção, proteção, exercício da ação penal e punição, reparação, recolha e monitorização de dados e cooperação internacional para acelerar a eliminação da violência contra as mulheres com base no gênero. Todas as medidas devem ser implementadas com uma abordagem centrada na vítima/sobrevivente, reconhecendo as mulheres como titulares de direitos e promovendo a sua ação e autonomia, incluindo a capacidade evolutiva das meninas desde a infância até à adolescência. Além disso, as medidas devem ser concebidas e implementadas com a participação das mulheres e tendo em conta a situação particular das mulheres afetadas por formas de discriminação interseccionais.

A. Medidas legislativas gerais

29. O Comité recomenda que os Estados Partes implementem as seguintes medidas de natureza legislativa:

(a) Assegurar a criminalização de todas as formas de violência contra as mulheres com base no gênero, em todas as esferas, que constituam uma violação da respetiva integridade física, sexual ou psicológica e introduzir sem demora, ou reforçar, sanções legais proporcionais à gravidade da infração, bem como recursos civis;⁴⁶

⁴⁴ *Vertido c. Filipinas*, par. 8.9 (b); *R.P.B. c. Filipinas*, par. 8.3; e Recomendação geral nº 33, par. 18 (e), 26 e 29.

⁴⁵ Ver Recomendação geral nº 33.

⁴⁶ Ver nota 6 *supra*.

(b) Assegurar que todos os sistemas jurídicos, incluindo sistemas jurídicos plurais, protegem as vítimas/sobreviventes da violência contra as mulheres com base no gênero e garantem a estas acesso à justiça e a um recurso eficaz, na linha das orientações constantes da Recomendação geral nº 33;

(c) Revogar todas as disposições legais, incluindo de direito consuetudinário, religioso e indígena, que discriminam as mulheres e assim consagram, encorajem, facilitem, justifiquem ou tolerem qualquer forma de violência baseada no gênero.⁴⁷ Em particular, revogar o seguinte:

(i) Disposições que permitem, toleram ou desculpabilizam formas de violência contra as mulheres com base no gênero, incluindo o casamento infantil⁴⁸ ou o casamento forçado e outras práticas nocivas; disposições que permitem procedimentos médicos em mulheres com deficiência sem o seu consentimento informado; legislação que criminaliza o aborto⁴⁹, o lesbianismo, a bissexualidade, o transgenderismo, a prostituição e o adultério; ou qualquer outra disposição penal que afete as mulheres desproporcionalmente, incluindo aquelas que resultam na aplicação discriminatória da pena de morte às mulheres⁵⁰;

(ii) Regras e procedimentos probatórios discriminatórios, incluindo procedimentos que permitam a privação de liberdade das mulheres para as proteger da violência, práticas centradas na "virgindade" e defesas legais ou fatores atenuantes baseados na cultura, religião ou privilégio masculino, como a denominada "defesa de honra", desculpas tradicionais, perdão da família das vítimas/sobreviventes ou casamento posterior da vítima/sobrevivente de agressão sexual com o agressor, procedimentos que resultem em penas mais severas, incluindo lapidação, flagelação e morte, muitas vezes reservados às mulheres, bem como práticas judiciais que ignorem a história da violência com base no gênero em detrimento das mulheres arguidas⁵¹;

(iii) Todas as leis que impeçam ou dissuadam as mulheres de denunciar a violência com base no gênero, como leis de tutela que privem as mulheres de capacidade jurídica ou restrinjam a capacidade das mulheres com deficiência para depor em tribunal; a prática da chamada "custódia protetora"; leis de imigração restritivas que desencorajem as mulheres, incluindo as trabalhadoras domésticas migrantes, de denunciar esta violência; e leis que permitam detenções duplas em casos de violência doméstica ou a acusação das mulheres caso o agressor seja absolvido;

⁴⁷ De acordo com as orientações contidas na recomendação geral nº33.

⁴⁸ Artigo 16.º, n.º 2 da Convenção; e Recomendação geral conjunta nº 31/Comentário geral n.º 18, par. 42 e par. 55 f), relativamente às condições em que é permitido o casamento a menores de 18 anos, em circunstâncias excecionais.

⁴⁹ Ver o sumário do inquérito às Filipinas (CEDAW/C/OP.8/PHL/1); comunicação n.º 22/2009, *T.P.F. c. Perú*, parecer adotado a 17 de outubro de 2011; e Comité dos Direitos. Económicos, Sociais e Culturais, Comentário Geral nº 22.

⁵⁰ O Comité recorda as resoluções da Assembleia Geral nºs 62/149, 63/168; 65/206; 67/176; 69/186; 71/187, nas quais a Assembleia apela a todos os Estados que ainda mantenham a pena de morte para que estabeleçam uma moratória às execuções com vista à abolição de tal pena.

⁵¹ Ver, entre outras, as observações finais do Comité sobre os seguintes relatórios periódicos de Estados Partes: Afeganistão (CEDAW/C/AFG/CO/1-2); Jordânia (CEDAW/C/JOR/CO/6); Papua Nova Guiné (CEDAW/C/PNG/CO/3); e África do Sul (CEDAW/C/ZAF/CO/4); e o relatório do Relator Especial sobre execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias (A/HRC/35/23).

(d) Examinar leis e políticas neutras em matéria de género para garantir que não criam ou perpetuam desigualdades existentes e revogá-las ou modifica-las se for o caso.⁵²

(e) Assegurar que a violência sexual, incluindo a violação, seja tipificada como um crime contra o direito à segurança pessoal e à integridade física, sexual e psicológica⁵³ e que a definição de crimes sexuais, incluindo a violação no casamento, no namoro e a violação perpetrada por pessoa conhecida da vítima, tem por base a falta de livre consentimento e leva em consideração circunstâncias coercivas.⁵⁴ Qualquer limitação temporal, quando exista, deve priorizar os interesses das vítimas/ sobreviventes e levar em consideração as circunstâncias que dificultam a sua capacidade de denunciar a violência sofrida aos serviços ou autoridades competentes.⁵⁵

B. Prevenção

30. O Comité recomenda que os Estados Partes implementem as seguintes medidas de prevenção:

(a) Adotar e implementar medidas legislativas eficazes e outras medidas preventivas adequadas para lidar com as causas subjacentes à violência contra as mulheres com base no género, incluindo atitudes patriarcais e estereótipos, desigualdades no seio da família e negligência ou negação de direitos civis, políticos, económicos, sociais e culturais das mulheres, bem como promover a capacitação, ação e voz das mulheres.

(b) Desenvolver e implementar medidas eficazes, com a participação ativa de todas as partes interessadas relevantes, como representantes das organizações de mulheres e de grupos marginalizados de mulheres e meninas, a fim de combater e erradicar os estereótipos, preconceitos, costumes e práticas, previstos no artigo 5.º da Convenção, que toleram ou promovem a violência contra as mulheres com base no género e subjazem à desigualdade estrutural entre mulheres e homens. Essas medidas devem incluir:

(i) A integração de conteúdos sobre igualdade de género nos *curricula* de todos os níveis de ensino, públicos e privados, desde a primeira infância e em programas educativos com uma abordagem de direitos humanos. Tais conteúdos devem ter como alvo os papéis de género estereotipados e promover os valores de igualdade de género e não discriminação, incluindo masculinidades não-violentas, garantindo ainda uma educação sexual abrangente para meninas e meninos, adequada à idade, fundamentada e cientificamente precisa.

(ii) Programas de sensibilização que: promovam a compreensão da violência contra as mulheres com base no género como um fenómeno inaceitável e nocivo, forneçam informação acerca das vias legais de recursos disponíveis para a combater e estimulem a denúncia da mesma e a intervenção dos que a ela assistem; combatam o estigma experienciado pelas vítimas/sobreviventes de tal violência, e desconstruam as crenças

⁵² Recomendação geral nº 28, par. 16.

⁵³ Karen Tayag Vertido v. Filipinas, 2010.

⁵⁴ Ver *Vertido c. Filipinas* e *R.P.B. c. Filipinas*.

⁵⁵ Ver: L.R. c. República da Moldávia e recomendação geral nº 33, par. 51 (b). Deve ser tida em conta, em particular, a situação das meninas vítimas/sobreviventes de violência sexual.

comuns de culpabilização das vítimas segundo as quais as mulheres são responsáveis pela sua própria segurança e pela violência que sofrem. Esses programas devem visar ter como destinatários mulheres e homens em todos os níveis da sociedade; profissionais dos setores da educação, saúde, serviços sociais e aplicação da lei e outros profissionais e organismos envolvidos em respostas de prevenção e proteção, inclusive ao nível local; líderes tradicionais e religiosos; e autores de qualquer tipo de violência de género, de modo a evitar a reincidência.

(c) Desenvolver e implementar medidas eficazes para tornar os espaços públicos seguros e acessíveis a todas as mulheres e meninas, nomeadamente promovendo e apoiando medidas de proximidade adotadas com a participação de grupos de mulheres. Essas medidas devem incluir a garantia de infraestruturas físicas adequadas, incluindo iluminação, em ambientes urbanos e rurais, particularmente nas escolas e nas suas redondezas.

(d) Adotar e implementar medidas eficazes para incentivar os meios de comunicação social a eliminar a discriminação contra as mulheres das suas atividades, práticas e produtos, incluindo representações prejudiciais e estereotipadas de mulheres ou grupos específicos de mulheres, como defensoras de direitos humanos das mulheres, e nomeadamente na publicidade, Internet e outros ambientes digitais. Essas medidas devem incluir:

(i) Incentivo à criação ou ao reforço de mecanismos de autorregulação dos meios de comunicação social, com vista à eliminação de estereótipos de género relativos a mulheres e homens, ou a grupos específicos de mulheres, e a combater a violência contra as mulheres com base no género que acontece através dos seus serviços e plataformas,

(ii) Definição de diretrizes para a cobertura adequada pelos meios de comunicação social dos casos de violência contra as mulheres com base no género,

(iii) Criação ou reforço da capacidade das instituições nacionais de direitos humanos para monitorizar ou examinar queixas relativas a qualquer meio de comunicação que veicule imagens ou conteúdos discriminatórios em termos de género que objetifiquem ou diminuam as mulheres ou promovam masculinidades violentas.⁵⁶

(e) Garantir a educação, capacitação e formação obrigatórias, recorrentes e efetivas dos magistrados, advogados e agentes da autoridade, incluindo pessoal médico forense, legisladores, profissionais de saúde⁵⁷, nomeadamente na área da saúde sexual e reprodutiva, em particular dos serviços de prevenção e tratamento de doenças sexualmente transmissíveis e do HIV, e a todos os profissionais das áreas da educação, serviços sociais e de bem-estar, incluindo os que trabalham com mulheres em instituições como casas de acolhimento, centros de asilo e prisões⁵⁸, para lhes permitir prevenir e combater adequadamente a violência contra as mulheres com base no género. Esta educação e formação devem promover a compreensão dos seguintes aspetos:

⁵⁶ Observações Finais do Comité sobre os relatórios periódicos combinados da Croácia (CEDAW/C/HRV/CO/4-5).

⁵⁷ Ver nota de rodapé 5, *supra*, e diretrizes clínicas e políticas da Organização Mundial de Saúde sobre a resposta à violência por parceiros íntimos e violência sexual contra mulheres (2013).

⁵⁸ Ver *Abramova c. Bielorrússia*; comunicação n.º 53/2013, A. c. *Dinamarca*, parecer adotado a 19 de novembro de 2015; e resolução da Assembleia Geral 65/229 sobre as Regras das Nações Unidas para o Tratamento de Mulheres Reclusas e Medidas Não Privativas de Liberdade para Mulheres Delinquentes ('Regras de Banguecoque').

(i) De que forma os estereótipos e preconceitos de género levam à violência contra as mulheres com base no género e a respostas inadequadas à mesma;⁵⁹

(ii) O trauma e seus efeitos, a dinâmica de poder que caracteriza a violência nas relações íntimas e as diferentes situações das mulheres que experienciam diversas formas de violência baseada no género, o que deve abranger formas interseccionais de discriminação que afetam grupos específicos de mulheres e maneiras adequadas de interagir com as mulheres em contexto laboral e de eliminar os fatores que levam à sua revitimização e enfraquecem a sua confiança nas instituições e agentes do Estado⁶⁰; e,

(iii) Disposições jurídicas e instituições nacionais sobre a violência contra as mulheres com base no género, direitos legais das vítimas/sobreviventes, normas internacionais e mecanismos associados e as suas responsabilidades nesse contexto, o que deve incluir a devida coordenação e encaminhamento entre diversos órgãos e a documentação adequada de tal violência, com o devido respeito pela privacidade e confidencialidade das mulheres e com o consentimento livre e esclarecido das vítimas/sobreviventes.

(f) Estimular, também através do uso de incentivos, modelos de responsabilidade social das empresas e outros mecanismos, o envolvimento do setor privado, incluindo empresas e corporações transnacionais, nos esforços para erradicar todas as formas de violência contra as mulheres com base no género e para aumentar a sua responsabilidade por essa violência no âmbito da sua ação.⁶¹ Esta deve implicar protocolos e procedimentos que englobem todas as formas de violência baseada no género suscetíveis de ocorrer no local de trabalho ou afetar as trabalhadoras, incluindo procedimentos internos de queixa eficazes e acessíveis, cuja utilização não deve excluir o recurso às autoridades responsáveis pela aplicação da lei, devendo também abordar os direitos laborais das vítimas/sobreviventes.

C. Proteção

31. O Comité recomenda que os Estados Partes implementem as seguintes medidas de proteção:

(a) Adotar e implementar medidas efetivas para proteger e auxiliar as mulheres queixosas e testemunhas de violência contra as mulheres com base no género antes, durante e após os processos legais, nomeadamente:

(i) Protegendo a sua privacidade e segurança, de acordo com a recomendação geral nº 33, nomeadamente através de procedimentos e medidas judiciais sensíveis às questões de género, tendo em conta os direitos processuais das vítimas/sobreviventes, testemunhas e arguidos;

(ii) Disponibilizando mecanismos de proteção apropriados e acessíveis para prevenir a violência ulterior ou potencial, sem a pré-condição de que as vítimas/sobreviventes

⁵⁹ Ver, entre outros, *Belousova c. Cazaquistão, R.P.B. c. Filipinas, Jallow c. Bulgária e L.R. c. República da Moldávia*.

⁶⁰ Ver *M.W. c. Dinamarca, R.P.B. c. Filipinas, Jallow c. Bulgária e Kell c. Canadá*.

⁶¹ Recomendação geral nº 28, par. 28. Ver “Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos: Implementação do Quadro de Referência das Nações Unidas ‘Proteger, Respeitar e Reparar’” (A/HRC/17/31).

iniciem ações judiciais, inclusive através da remoção de barreiras de comunicação para vítimas com deficiência.⁶² Tais mecanismos devem incluir a avaliação imediata dos riscos e proteção em relação aos mesmos, abrangendo uma ampla gama de medidas efetivas e, quando apropriado, a emissão e monitorização de ordens de expulsão, proteção, restrição ou interdição de emergência contra alegados agressores, incluindo sanções adequadas por incumprimento. As medidas de proteção devem evitar impor um encargo financeiro, burocrático ou pessoal indevido às mulheres vítimas/sobreviventes. Os direitos ou pedidos dos agressores ou alegados agressores durante e após os processos judiciais, nomeadamente no que respeita à propriedade, privacidade, guarda de menores, acesso, contactos e visitas, devem ser determinados à luz dos direitos humanos das mulheres e crianças à vida e à integridade física, sexual e psicológica, e orientados pelo princípio do interesse superior da criança.⁶³

(iii) Garantindo o acesso a apoios financeiros, gratuitos ou de baixo custo, assistência jurídica de alta qualidade,⁶⁴ serviços médicos, psicossociais e de aconselhamento,⁶⁵ educação, habitação a preços acessíveis, terras, assistência à infância, formação e oportunidades de emprego para as mulheres vítimas/sobreviventes e membros da sua família. Os serviços de saúde devem dar resposta aos traumas e incluir serviços de saúde mental, sexual e reprodutiva, de forma atempada e abrangente⁶⁶, incluindo anticoncepção de emergência e Profilaxia Pós-Exposição ao HIV (PEP). Os Estados devem prestar serviços especializados de apoio às mulheres, tais como linhas de atendimento 24 horas gratuitas e um número suficiente de centros de crise, de apoio e de encaminhamento seguros e adequadamente equipados, bem como casas de abrigo adequadas às mulheres, aos seus filhos e a outros membros da família, conforme seja necessário;⁶⁷

(iv) Proporcionando às mulheres em instituições, incluindo casas residenciais de cuidados, centros de asilo e lugares de privação de liberdade, medidas de proteção e apoio em relação à violência baseada no género⁶⁸;

(v) Estabelecendo e implementando mecanismos de encaminhamento multissetoriais apropriados para assegurar o acesso efetivo das mulheres sobreviventes a serviços abrangentes, garantindo a plena participação e cooperação com organizações não governamentais de mulheres.

(b) Assegurar que todos os procedimentos legais, medidas de proteção e de apoio e serviços às vítimas/ sobreviventes respeitam e fortalecem a sua autonomia. Devem ser acessíveis a todas as mulheres, em particular às que são afetadas por formas de discriminação interseccional, e ter em

⁶² Por exemplo, em alguns países são emitidas ordens de proteção para impedir as viagens de pessoas que se acredita estarem em risco de serem sujeitas a mutilação genital feminina.

⁶³ *Yildirim c. Áustria, Goekce c. Áustria, González Carreño c. Espanha, M.W. c. Dinamarca e Jallow c. Bulgária.*

⁶⁴ Recomendação geral nº 33, par. 37 e recomendação geral nº 28, par. 34; ver também *Kell v. Canadá, 2012*; *Karen Tayag Vertido v. Filipinas, 2010*; *S.V.P. v. Bulgária (nº 31/2001)*; *L.R. v. República da Moldávia (com. Nº 58/2013)*, entre outras.

⁶⁵ Recomendação geral nº 33, par. 16.

⁶⁶ Comité dos Direitos, Económicos, Sociais e Culturais, Comentário Geral nº 22..

⁶⁷ Ver Recomendação geral conjunta nº 31/ Comentário geral nº 18.

⁶⁸ Ver nota 54 *supra*.

consideração as necessidades específicas dos seus filhos e outras pessoas dependentes,⁶⁹ e estarem disponíveis em todo o território do Estado Parte e ser fornecidos independentemente do estatuto de residência das mulheres e da sua disponibilidade para cooperar no processo legal contra o alegado agressor.⁷⁰ Os Estados devem ainda respeitar o princípio do *non refoulement*.⁷¹

(c) Combater os fatores que aumentam o risco de exposição das mulheres a formas graves de violência baseada no género, como a pronta acessibilidade e disponibilidade de armas de fogo, incluindo a sua exportação⁷², taxas elevadas de criminalidade e impunidade generalizada, fatores que podem ser exacerbados em situações de conflito armado ou aumento da insegurança.⁷³ Devem ser empreendidos esforços para controlar a disponibilidade e a acessibilidade a ácido e outras substâncias usadas para atacar mulheres.

(d) Desenvolver e divulgar informação acessível, através de meios de comunicação diversos e acessíveis e do diálogo de proximidade, dirigidas às mulheres, em particular mulheres afetadas por formas de discriminação interseccional, como as que vivem com deficiência, são analfabetas, não têm conhecimentos ou têm conhecimentos limitados das línguas oficiais do país ou dos recursos legais e sociais disponíveis para as vítimas/sobreviventes, incluindo reparações.

D. Exercício da ação penal e punição

32. O Comité recomenda que os Estados Partes implementem as seguintes medidas relativas ao exercício da ação penal e punição da violência contra mulheres baseada no género:

(a) Assegurar o acesso efetivo das vítimas aos tribunais e garantir que as autoridades respondem adequadamente a todos os casos de violência contra as mulheres com base no género, inclusive através da aplicação do direito penal e, se for caso disso, da acusação como crime público, a fim de submeter os alegados agressores a um julgamento justo, imparcial, atempado e rápido, e da imposição de sanções adequadas.⁷⁴ Não devem ser impostas às vítimas/sobreviventes taxas ou custas judiciais.⁷⁵

(b) Assegurar que a violência contra as mulheres com base no género não é obrigatoriamente remetida para procedimentos alternativos de resolução de litígios, incluindo a mediação e a conciliação.⁷⁶ O uso de tais procedimentos deve ser rigorosamente regulamentado e permitido

⁶⁹ *R.P.B. c. Filipinas, Jallow c. Bulgária e V.K. c. Bulgária.*

⁷⁰ Recomendação geral nº 33, par. 10.

⁷¹ De acordo com a Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados e a Convenção contra a Tortura. Ver também a Recomendação geral nº 32 e *A. c. Dinamarca.*

⁷² Ver Artigo 7.º n.º 4 do Tratado de Comércio de Armas. Ver as observações finais do Comité sobre os seguintes relatórios periódicos dos Estados Partes: Paquistão (CEDAW/C/PAK/CO/4); República Democrática do Congo (CEDAW/C/COD/CO/6-7); França (CEDAW/C/FRA/CO/7-8); Suíça (CEDAW/C/CHE/CO/4-5); e Alemanha (CEDAW/C/DEU/CO/7-8); e Comité dos Direitos Humanos, Comentário Geral nº 35 (2014) sobre a liberdade e segurança da pessoa, par. 9.

⁷³ Recomendação geral nº 30.

⁷⁴ Ver, entre outros, *Vertido c. Filipinas, S.V.P. c. Bulgária e L.R. c. República da Moldávia.*

⁷⁵ Recomendação geral nº 33, par. 17 (a).

⁷⁶ Conforme indicado na Recomendação geral nº 33, par. 58 (c).

unicamente quando uma avaliação prévia por uma equipa especializada assegura que há consentimento livre e informado da vítima/ sobrevivente afetada e que não há indicadores de novos riscos para a vítima/sobrevivente ou membros da sua família. Estes procedimentos devem capacitar as mulheres vítimas/sobreviventes e ser prestados por profissionais especialmente formados para compreender e intervir adequadamente em casos de violência contra as mulheres com base no género, garantindo uma proteção adequada dos direitos das mulheres e das crianças, bem como uma intervenção conduzida sem estereótipos ou revitimização das mulheres. Os procedimentos alternativos de resolução de litígios não devem constituir um obstáculo ao acesso das mulheres à justiça formal.

E. Reparações

33. O Comité recomenda que os Estados Partes implementem as seguintes medidas relativamente às reparações:

(a) Fornecer uma reparação efetiva às mulheres vítimas/ sobreviventes de violência com base no género. A reparação deve incluir diferentes medidas, como a compensação monetária e a prestação de serviços jurídicos, sociais e de saúde, incluindo saúde sexual, reprodutiva e mental com vista a uma completa recuperação, bem como satisfação e garantias de não repetição, de acordo com as recomendações gerais nºs 28, 30 e 33. Tais reparações devem ser adequadas, prontamente atribuídas, holísticas e proporcionais à gravidade do dano sofrido.⁷⁷

(b) Estabelecer fundos de reparação específicos, ou incluir dotações nos orçamentos dos fundos existentes, incluindo dos mecanismos de justiça de transição, para a reparação das vítimas de violência contra as mulheres com base no género. Os Estados Partes devem implementar esquemas administrativos de reparação sem prejuízo dos direitos das vítimas/sobreviventes em interporem recursos judiciais, concebendo programas de reparação transformadores que ajudem a combater a discriminação subjacente ou posição de desvantagem que causou ou contribuiu significativamente para a violação, levando em consideração os aspetos individuais, institucionais e estruturais. Deve ser dada prioridade à ação, desejos, decisões, segurança, dignidade e integridade das vítimas/sobreviventes.

F. Coordenação, monitorização e recolha de dados

34. O Comité recomenda que os Estados Partes implementem as seguintes medidas relativamente à coordenação, monitorização e recolha de dados relativamente à violência contra mulheres baseada no género:

(a) Desenvolver e avaliar toda a legislação, políticas e programas, em consulta com organizações da sociedade civil, em particular organizações de mulheres, incluindo as que representam mulheres afetadas por formas de discriminação interseccionais. Os Estados Partes devem encorajar a cooperação entre todos os níveis e ramos do sistema de justiça e as organizações que trabalham para proteger e apoiar as mulheres vítimas/sobreviventes da violência com base no género,

⁷⁷ Ver nota 5 *supra* e recomendação geral nº 33, par. 19.

levando em consideração os seus pontos de vista e conhecimentos.⁷⁸ Os Estados Partes devem incentivar o trabalho das organizações de direitos humanos e das organizações não governamentais de mulheres⁷⁹;

(b) Criar um sistema para recolher, analisar e publicar regularmente dados estatísticos sobre o número de queixas relativas a todas as formas de violência contra as mulheres com base no género, incluindo violência mediada pela tecnologia, número e tipos de decisões de proteção emitidas, taxas de arquivamento e de retirada das queixas, acusações e de condenações, bem como o tempo despendido na tramitação dos casos. O sistema deve incluir informações sobre as sentenças impostas aos agressores e sobre a reparação, incluindo indemnização, atribuída às vítimas/sobreviventes. Todos os dados devem ser desagregados por tipo de violência, relação entre a vítima/sobrevivente e o agressor, bem como em relação a formas de discriminação interseccionais contra as mulheres e outras características sociodemográficas relevantes, incluindo a idade da vítima/sobrevivente. A análise dos dados deverá permitir a identificação de falhas na proteção e servir para melhorar e desenvolver ainda mais as medidas preventivas, as quais deverão, se necessário, incluir a criação ou designação de observatórios para a recolha de dados de natureza administrativa acerca dos homicídios de mulheres com base no género, também conhecidos como “femicídios” ou “feminicídios”, na forma consumada ou tentada;

(c) Realizar ou apoiar inquéritos, programas de pesquisa e estudos sobre a violência contra as mulheres com base no género, a fim de, entre outras coisas, avaliar a prevalência deste fenómeno e as crenças sociais ou culturais que o exacerbam essa violência e moldam as relações entre os géneros. Os estudos e pesquisas devem ter em conta formas cruzadas de discriminação, com base no princípio da auto-identificação.

(d) Assegurar que o processo de recolha e de manutenção de dados sobre a violência contra as mulheres com base no género cumpre as normas internacionais estabelecidas⁸⁰ e as salvaguardas, incluindo a legislação em matéria de proteção de dados. A recolha e utilização de dados e estatísticas devem estar em conformidade com as normas internacionalmente aceites para a proteção dos direitos humanos e liberdades fundamentais e dos princípios éticos;

(e) Criar um mecanismo ou órgão, ou mandar um mecanismo ou órgão existente, para coordenar, monitorizar e avaliar regularmente a implementação e a eficácia das medidas a nível nacional, regional e local, incluindo das medidas recomendadas na presente recomendação geral e outras normas e diretrizes regionais e internacionais relevantes, a fim de prevenir e eliminar todas as formas de violência contra as mulheres com base no género;

(f) Afetar recursos humanos e financeiros adequados a nível nacional, regional e local para implementar efetivamente leis e políticas com vista à prevenção de todas as formas de violência contra as mulheres com base no género, garantia de proteção e apoio às vítimas/sobreviventes, investigação dos casos, exercício de ação penal contra os agressores e atribuição de reparações às vítimas/sobreviventes, nomeadamente através do apoio às organizações de mulheres.

⁷⁸ *Yildirim c. Áustria e Goekce (falecida) c. Áustria.*

⁷⁹ Recomendação geral nº 28 par. 36.

⁸⁰ Resolução da Assembleia Geral 68/261 sobre os Princípios Fundamentais das Estatísticas Oficiais A/RES/68/261.

G. Cooperação internacional

35. O Comitê recomenda que os Estados Partes implementem as seguintes medidas relativamente à cooperação internacional para combater a violência contra as mulheres com base no gênero:

(a) Quando necessário, procurar o apoio de fontes externas, como as agências especializadas do sistema das Nações Unidas, a comunidade internacional e a sociedade civil, a fim de cumprir as obrigações de direitos humanos, criando e implementando todas as medidas adequadas necessárias para eliminar e dar resposta à violência contra as mulheres com base no gênero.⁸¹ Deverão ser tidos em conta, em particular, os contextos globais em evolução e a natureza cada vez mais transnacional de tal violência, incluindo em ambientes mediados pela tecnologia e outras operações extraterritoriais de agentes nacionais não estatais.⁸² Os Estados Partes devem instar os agentes empresariais cuja conduta possam influenciar a auxiliar os Estados em que operam nos seus esforços para concretizar plenamente o direito das mulheres a uma vida livre de violência.

(b) Priorizar a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável relevantes, em particular do Objetivo 5, sobre a realização da igualdade de gênero e capacitação de todas as mulheres e meninas, e do Objetivo 16, de promover sociedades pacíficas e inclusivas para um desenvolvimento sustentável, proporcionar acesso à justiça e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas a todos os níveis; e apoiar os planos nacionais para a implementação de todos os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável de forma sensível às questões de gênero, em conformidade com as conclusões acordadas da 60ª sessão da Comissão sobre o Estatuto das Mulheres das Nações Unidas, relativas à capacitação das mulheres e sua relação com o desenvolvimento sustentável, permitindo a participação significativa da sociedade civil e das organizações de mulheres na implementação dos ODS e respetivos processos de acompanhamento e reforçando o apoio e a cooperação internacionais para a partilha de conhecimentos e o fortalecimento efetivo e direcionado das capacidades.⁸³

⁸¹ Recomendação geral nº 28 para. 29; e Recomendação geral nº 33 para. 38 e 39.

⁸² Recomendação geral nº 34, para. 13.

⁸³ Resolução da Assembleia Geral 70/1, intitulada “Transformando o nosso mundo: a Agenda 2030 para um Desenvolvimento Sustentável”.



Rua João Villaret nº 9 – 1000-182 Lisboa – Portugal

Sede | Tel: (+351) 21 3802160 | Fax: (+351) 21 3802168 | sede@amcv.org.pt | www.amcv.org.pt