



Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres

Distr. geral
3 de agosto de 2015
Original: inglês

Português
Tradução: Valéria Pandjarian
Revisão: Silvia Pimentel (Comitê CEDAW)

Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres

Recomendação Geral Nº 33 sobre o acesso das mulheres à justiça

Índice

	<i>Página</i>
I. Introdução e âmbito	3
II. Questões gerais e recomendações sobre o acesso das mulheres à justiça	6
A. Justiciabilidade, disponibilidade, acessibilidade, boa qualidade, provisão de remédios e prestação de contas dos sistemas de justiça	6
B. Leis, procedimentos e práticas discriminatórias	11
C. Estereótipos e preconceitos de gênero no sistema de justiça e a importância da capacitação	13
D. Educação e conscientização sobre o impacto dos estereótipos	14
E. Assistência jurídica e defensoria pública	16
F. Recursos	17
III. Recomendações para áreas específicas do direito	17
A. Direito constitucional	17
B. Direito civil	18
C. Direito de família	18
D. Direito penal	19
E. Direito administrativo, social e trabalhista	21
IV. Recomendações para mecanismos específicos	22
A. Sistemas judiciais e quase judiciais especializados, e sistemas de justiça internacional e regionais	22



B.	Processos alternativos de resolução de disputas	23
C.	Instituições nacionais de direitos humanos e ouvidorias	24
D.	Sistemas plurais de justiça	24
V.	Retirada de reservas à Convenção	26
VI.	Ratificação do Protocolo Facultativo à Convenção	26

I. Introdução e âmbito

1. O direito de acesso à justiça para as mulheres é essencial à realização de todos os direitos protegidos em virtude da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres. É um elemento fundamental do Estado de Direito e da boa governança, junto com a independência, imparcialidade, integridade e credibilidade da judicatura, a luta contra a impunidade e corrupção, e a participação igualitária das mulheres no judiciário e em outros mecanismos de aplicação da lei. O direito de acesso à justiça é multidimensional. Abarca a justiciabilidade, disponibilidade, acessibilidade, boa qualidade, provisão de remédios para as vítimas e a prestação de contas dos sistemas de justiça. Para os fins da presente recomendação geral, todas as referências a “mulheres” devem ser entendidas como incluindo mulheres e meninas, a menos que especificamente indicado de outro modo.

2. Na presente recomendação geral, o Comitê examina as obrigações dos Estados partes para assegurar que as mulheres tenham acesso à justiça. Essas obrigações incluem a proteção dos direitos das mulheres contra todas as formas de discriminação com vistas a empoderá-las como indivíduos e titulares de direitos. O efetivo acesso à justiça otimiza o potencial emancipatório e transformador do direito.

3. Na prática, o Comitê observou uma série de obstáculos e restrições que impedem as mulheres de realizar seu direito de acesso à justiça, com base na igualdade, incluindo a falta de proteção jurisdicional efetiva dos Estados partes em relação a todas as dimensões do acesso à justiça. Esses obstáculos ocorrem em um contexto estrutural de discriminação e desigualdade, devido a fatores como estereótipos de gênero, leis discriminatórias, discriminação interseccional ou composta, requisitos, procedimentos e práticas em matéria probatória, e à falha em sistematicamente assegurar que os mecanismos judiciais sejam física, econômica, social e culturalmente acessíveis a todas as mulheres. Todos esses obstáculos constituem persistentes violações dos direitos humanos das mulheres.

4. O âmbito desta recomendação geral inclui os procedimentos e a qualidade da justiça para as mulheres em todos os níveis dos sistemas de justiça, incluindo mecanismos especializados e quase judiciais. Mecanismos quase judiciais compreendem todas as ações de órgãos ou agências administrativas públicas, similares àquelas realizadas pelo judiciário, que têm efeitos jurídicos e podem afetar direitos, deveres e prerrogativas.

5. O escopo do direito de acesso à justiça também inclui os sistemas plurais de justiça. O termo “sistemas plurais de justiça” refere-se à coexistência, dentro de um Estado parte, de leis, regulamentos, procedimentos e decisões estatais, por um lado, e leis e práticas religiosas, consuetudinárias, indígenas ou comunitárias, por outro. Portanto, os sistemas plurais de justiça incluem múltiplas fontes de direito, sejam formais ou informais – estatais, não estatais e mistas – que as mulheres podem encontrar quando procuram exercer seu direito de acesso à justiça. Os sistemas de justiça religiosos, consuetudinários, indígenas e comunitários – nesta recomendação geral chamados sistemas de justiça tradicional – podem ser formalmente reconhecidos pelo Estado, operar com a aquiescência do Estado, com ou sem qualquer status explícito, ou funcionar fora do marco regulatório do Estado.

6. As declarações e os tratados internacionais e regionais de direitos humanos e a maioria das Constituições nacionais contêm garantias relativas à igualdade de sexo e/ou gênero perante a lei e obrigações de assegurar que todos se beneficiem de igual proteção da lei.¹ O artigo 15 da Convenção dispõe que mulheres e homens devem ter igualdade perante a lei e beneficiar-se de igual proteção da lei. O artigo 2 estipula que os Estados partes devem adotar todas as medidas apropriadas para garantir a igualdade substantiva de homens e mulheres em todas as esferas da vida, inclusive mediante o estabelecimento de tribunais nacionais competentes e outras instituições públicas para assegurar a efetiva proteção das mulheres contra qualquer ato de discriminação. O conteúdo e âmbito dessa disposição são mais detalhados na recomendação geral do Comitê Nº 28 relativa às obrigações básicas dos Estados partes em virtude do artigo 2 da Convenção. O artigo 3 da Convenção menciona a necessidade de medidas apropriadas para assegurar que as mulheres possam exercer e desfrutar seus direitos humanos e liberdades fundamentais em base de igualdade com os homens.

7. A discriminação pode ser dirigida contra as mulheres por motivo de sexo e gênero. Gênero refere-se a identidades, atributos e papéis socialmente construídos para mulheres e homens e ao significado cultural imposto pela sociedade às diferenças biológicas, que se reproduzem constantemente no sistema de justiça e suas instituições. Em virtude do artigo 5 (a) da Convenção, os Estados partes têm a obrigação de tornar visíveis e remover as barreiras sociais e culturais subjacentes, incluídos os estereótipos de gênero, que impedem as mulheres de exercer e reivindicar seus direitos e seu acesso a remédios efetivo.

8. A discriminação contra as mulheres, baseada em estereótipos de gênero, estigmas, normas culturais nocivas e patriarcais, e a violência baseada no gênero, que particularmente afeta as mulheres, têm um impacto adverso sobre a capacidade das mulheres para obter acesso à justiça em base de igualdade com os homens. Ademais, a discriminação contra as mulheres se vê agravada por fatores de intersecção que afetam algumas mulheres em graus ou modos diferentes daqueles que afetam os homens e outras mulheres. Os elementos para a discriminação interseccional ou composta podem incluir etnia/raça, condição de indígena ou minoria, cor, situação socioeconômica e/ou casta, língua, religião ou crença, opinião política, origem nacional, estado civil e/ou maternal, idade, localização urbana/rural, estado de saúde, deficiência, titularidade da propriedade e identidade como mulher lésbica, bissexual ou transgênero ou pessoa intersexual. Esses fatores de intersecção tornam mais difícil para mulheres pertencentes a esses grupos obter o acesso à justiça.²

9. Outros fatores que dificultam às mulheres o acesso à justiça incluem: analfabetismo, tráfico de mulheres, conflito armado, busca de asilo, deslocamento interno, apatridia, migração, chefia da família pelas mulheres, viuvez, mulheres vivendo com HIV, privação de liberdade, criminalização da prostituição, afastamento geográfico, e estigmatização de mulheres que lutam por seus direitos. Deve ser enfatizado que as defensoras e organizações de direitos humanos são frequentemente atacadas por causa de seu trabalho e que deve ser protegido o seu próprio direito de acesso à justiça.

¹ Ver, por exemplo, artigos 7 e 8 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, artigos 2 e 14 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e artigos 2 (2) e 3 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. No âmbito regional, a Convenção para a Proteção dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais (Convenção Europeia sobre Direitos Humanos), a Convenção Americana sobre Direitos Humanos e a Carta Africana sobre Direitos Humanos e Direitos dos Povos contêm todas as relevantes disposições.

² Ver o parágrafo 18 da Recomendação geral Nº 28.

10. O Comitê documentou muitos exemplos do impacto negativo de formas interseccionais de discriminação sobre o acesso à justiça, inclusive, a não efetividade de remédios para grupos específicos de mulheres. As mulheres pertencentes a tais grupos geralmente não reportam violações de seus direitos às autoridades pelo temor de serem humilhadas, estigmatizadas, presas, deportadas, torturadas ou submetidas a outras formas de violência, inclusive por agentes encarregados de fazer cumprir a lei. O Comitê também observou que, quando as mulheres desses grupos apresentam denúncias, as autoridades frequentemente falham em agir com a devida diligência para investigar, processar e punir os perpetradores e/ou prover remédios.³

11. Além dos artigos 2 (c), 3, 5 (a) e 15 da Convenção, os Estados partes têm outras obrigações baseadas nos tratados para assegurar que todas as mulheres tenham acesso à educação e à informação sobre seus direitos e remédios disponíveis, e como acessá-los; e acesso a sistemas competentes e sensíveis a gênero para a resolução de disputas, bem como acesso igualitário a remédios efetivos e oportunos.⁴

12. As considerações e recomendações do Comitê sobre as medidas necessárias para superar os obstáculos encontrados pelas mulheres na obtenção do acesso à justiça estão embasadas em sua experiência de examinar os relatórios dos Estados partes, sua análise de comunicações individuais e sua condução de procedimentos de investigação com base no Protocolo Facultativo à Convenção. Ademais, é feita referência ao trabalho sobre o acesso à justiça que realizam outros mecanismos de direitos humanos das Nações Unidas, instituições nacionais de direitos humanos, organizações da sociedade civil, incluindo associações de mulheres de bases comunitárias, e pesquisadores acadêmicos.

³ Ver, por exemplo, as observações finais sobre Bahamas (CEDAW/C/BHS/CO/1-5, par. 25 (d)), Costa Rica (CEDAW/C/CRI/CO/5-6, pars. 40-41), Fiji (CEDAW/C/FJI/CO/4, pars. 24-25), Quirguistão (A/54/38/Rev.1, parte um, pars. 127-128), República da Coreia (CEDAW/C/KOR/CO/6, pars. 19-20, e CEDAW/C/KOR/CO/7, par. 23 (d)) e Uganda (CEDAW/C/UGA/CO/7, pars. 43-44).

⁴ Ver, em particular, as recomendações gerais N° 19, 21, 23, 24, 26, 27, 29 e 30.

II. Questões gerais e recomendações sobre o acesso das mulheres à justiça

A. Justiciabilidade, disponibilidade, acessibilidade, boa qualidade, provisão de remédios e prestação de contas dos sistemas de justiça

13. O Comitê tem observado os seguintes fatores que impedem o acesso das mulheres à justiça: a concentração de tribunais e órgãos quase judiciais nas principais cidades e sua não disponibilidade em regiões rurais e remotas; o tempo e dinheiro necessários para acessá-los; a complexidade dos procedimentos; as barreiras físicas para as mulheres com deficiências; a falta de acesso à orientação jurídica de alta qualidade e competente em matéria de gênero, incluindo a assistência jurídica, bem como as deficiências na qualidade dos sistemas de justiça (por exemplo, decisões ou julgamentos insensíveis a gênero devido à falta de formação, à demora e à duração excessiva dos procedimentos, à corrupção, etc.).

14. Seis componentes inter-relacionados e essenciais — justiciabilidade, disponibilidade, acessibilidade, boa qualidade, provisão de remédios para as vítimas e prestação de contas dos sistemas de justiça — são, portanto, necessários para garantir o acesso à justiça. Embora diferenças nas condições jurídicas, sociais, culturais, políticas e econômicas prevalecentes exijam uma aplicação diferenciada desses aspectos em cada Estado parte, os elementos básicos da abordagem são de relevância universal e de aplicação imediata. Por conseguinte:

a) Justiciabilidade requer o acesso irrestrito das mulheres à justiça, bem como a capacidade e o empoderamento para reivindicar seus direitos estabelecidos na Convenção enquanto titulares desses direitos;

b) Disponibilidade exige o estabelecimento de tribunais, órgãos quase judiciais ou outros por todo o Estado parte, em áreas urbanas, rurais e remotas, bem como sua manutenção e financiamento;

c) Acessibilidade requer que todos os sistemas de justiça, tanto formais como quase judiciais, sejam seguros, econômica e fisicamente acessíveis às mulheres, e sejam adaptados e apropriados às suas necessidades, incluindo as mulheres que enfrentam formas interseccionais ou compostas de discriminação;

d) Boa qualidade dos sistemas de justiça requer que todos os componentes do sistema se ajustem aos padrões internacionais de competência, eficiência, independência e imparcialidade⁵ e proporcionem, em tempo oportuno, remédios apropriados e efetivos que levem à resolução de disputas sustentável e sensível a gênero para todas as mulheres. Requer também que os sistemas de justiça sejam contextualizados, dinâmicos, participativos, abertos a medidas práticas inovadoras, sensíveis a gênero, e levem em consideração as crescentes demandas por justiça pelas mulheres;

e) Provisão de remédios requer que os sistemas de justiça ofereçam às mulheres proteção viável e reparação significativa por quaisquer danos que elas possam sofrer (ver artigo 2 da Convenção); e

⁵ Ver os Princípios Básicos sobre a Independência do Judiciário, endossado pela Assembleia Geral em sua Resolução 40/32.

f) Prestação de contas dos sistemas de justiça é assegurada através do monitoramento para garantir que funcionem em conformidade com os princípios de justiciabilidade, disponibilidade, acessibilidade, boa qualidade e provisão de remédios. A prestação de contas dos sistemas de justiça também se refere ao monitoramento das ações dos profissionais do sistema de justiça e de sua responsabilidade jurídica nos casos em que eles violam a lei.

15. A respeito da justiciabilidade, o Comitê recomenda que os Estados partes:

a) Assegurem que os direitos e as correlativas proteções jurídicas sejam reconhecidos e incorporados na lei, aprimorando a capacidade de resposta sensível a gênero por parte do sistema de justiça;

b) Ampliem o acesso irrestrito das mulheres aos sistemas de justiça e assim as fortaleçam para alcançar a igualdade *de jure* e *de facto*;

c) Assegurem que os profissionais dos sistemas de justiça lidem com os casos de uma forma sensível a gênero;

d) Assegurem a independência, imparcialidade, integridade e credibilidade do judiciário e a luta contra a impunidade;

e) Abordem a corrupção nos sistemas de justiça como um importante elemento de eliminação da discriminação contra mulheres no acesso à justiça;

f) Enfrentem e removam as barreiras à participação das mulheres como profissionais dentro de todos os órgãos e em todos os níveis dos sistemas judiciais e quase judiciais, e de serviços relacionados com a justiça. Adotem medidas, incluindo medidas especiais temporárias, para garantir que as mulheres estejam igualmente representadas no judiciário e em outros mecanismos de aplicação da lei, como magistradas, juízas, promotoras, defensoras públicas, advogadas, administradoras, mediadoras, agentes policiais, funcionárias judiciais e da justiça penal e peritas, bem como em outras capacidades profissionais;

g) Revisem as regras sobre o ônus da prova, a fim de assegurar a igualdade entre as partes, em todos os campos nos quais as relações de poder privem as mulheres da oportunidade de um tratamento justo de seus casos pelo judiciário;

h) Cooperem com as organizações da sociedade civil e de bases comunitárias para desenvolver mecanismos sustentáveis de apoio ao acesso das mulheres à justiça e encorajem as organizações não governamentais e entidades da sociedade civil a participar em litígios sobre direitos das mulheres; e

i) Assegurem que as mulheres defensoras de direitos humanos tenham o acesso à justiça e recebam proteção contra assédio, ameaças, retaliação e violência.

16. A respeito da disponibilidade do sistemas de justiça, o Comitê recomenda que os Estados partes:

a) Assegurem a criação, manutenção e desenvolvimento de cortes, tribunais e outras entidades, conforme o necessário, que garantam o direito das mulheres de acesso à justiça sem discriminação em todo o território do Estado parte, inclusive em áreas remotas, rurais e isoladas, considerando o estabelecimento de tribunais itinerantes, especialmente para atender mulheres

vivendo nessas áreas, e o uso criativo das soluções modernas de tecnologia e informação, quando possível;

b) Em casos de violência contra as mulheres, assegurem o acesso à assistência financeira, aos centros de crise, a abrigos, a linhas telefônicas de emergência, e a serviços médicos, psicossocial e de aconselhamento;

c) Assegurem que as regras em vigor permitam a grupos e organizações da sociedade civil interessados apresentar petições e participar nos procedimentos; e

d) Estabeleçam um mecanismo de supervisão por inspetores independentes para assegurar o apropriado funcionamento do sistema de justiça e considerar qualquer discriminação contra as mulheres cometida por profissionais do sistema de justiça.

17. Quanto à acessibilidade dos sistemas de justiça, o Comitê recomenda que os Estados partes:

a) Removam as barreiras econômicas à justiça oferecendo assistência jurídica e assegurem que as taxas pela emissão e arquivamento de documentos, bem como as custas judiciais sejam reduzidas para mulheres de baixa renda e dispensadas para mulheres vivendo em pobreza;

b) Removam as barreiras linguísticas proporcionando serviços independentes e profissionais de tradução e interpretação, quando necessário, e forneçam assistência individualizada para mulheres analfabetas a fim de garantir sua plena compreensão dos processos judiciais e quase judiciais;

c) Desenvolvam atividades de divulgação específicas e distribuam informações sobre mecanismos, procedimentos e remédios de justiça disponíveis, em vários formatos, e também nas linguagens das comunidades, através de unidades ou balcões específicos para mulheres. Essas atividades e informações devem ser apropriadas para todos os grupos étnicos e minoritários na população e desenhadas em estreita cooperação com as mulheres desses grupos e, especialmente, com as organizações de mulheres e outras organizações relevantes;

d) Garantam o acesso à Internet e a outras tecnologias de informação e comunicações (TICs) para melhorar o acesso das mulheres aos sistemas de justiça em todos os níveis; considerem o desenvolvimento da infraestrutura de Internet, incluindo videoconferências, para facilitar a realização de audiências judiciais e o compartilhamento, a coleta e o suporte de dados e informações entre as partes envolvidas;

e) Assegurem que o ambiente físico e a localização das instituições judiciais e quase judiciais e de outros serviços sejam acolhedoras, seguras e acessíveis a todas as mulheres; considerem a criação de unidades de gênero como componentes das instituições de justiça e prestem especial atenção à cobertura dos custos de transporte até as instituições judiciais e quase judiciais e a outros serviços para mulheres que não contam com meios suficientes;

f) Estabeleçam centros de acesso à justiça, como “centros de atenção integral”, que incluam uma série de serviços jurídicos e sociais, a fim de reduzir o número de etapas pelo qual uma mulher tem que passar para obter o acesso à

justiça. Esses centros devem prestar aconselhamento e assistência jurídicos, iniciar processos judiciais e coordenar os serviços de apoio para as mulheres em áreas como violência contra as mulheres, família, saúde, seguridade social, emprego, propriedade e imigração. Esses centros devem ser acessíveis a todas as mulheres, incluindo aquelas vivendo em pobreza e/ou áreas rurais e remotas; e

g) Prestem especial atenção para o acesso das mulheres com deficiências aos sistemas de justiça.

18. Quanto à boa qualidade dos sistemas de justiça, o Comitê recomenda que os Estados partes:

a) Assegurem que os sistemas de justiça sejam de boa qualidade e se ajustem aos padrões internacionais de competência, eficiência, independência e imparcialidade, bem como à jurisprudência internacional;

b) Adotem indicadores para medir o acesso das mulheres à justiça;⁶

c) Assegurem um enfoque e marco inovadores e transformadores da justiça, incluindo, quando necessário, o investimento em reformas institucionais mais amplas;

d) Proporcionem, em tempo oportuno, recursos apropriados e efetivos que levem à resolução de disputas, de forma sensível a gênero e sustentável para todas as mulheres;

e) Implementem mecanismos para garantir que as regras probatórias, investigações e outros procedimentos legais e quase judiciais sejam imparciais e não influenciados por estereótipos ou preconceitos de gênero;

f) Quando necessário para proteger a privacidade, segurança e outros direitos humanos das mulheres, garantam que, de uma maneira consistente com o devido processo legal e procedimentos justos, os processos judiciais possam ser mantidos em segredo de justiça no todo ou em parte; que testemunhos possam ser dados remotamente ou via equipamento de comunicação, de modo que somente as partes envolvidas possam acessar seu conteúdo. Deve também ser permitido o uso de pseudônimos ou outras medidas para proteger suas identidades durante todas as etapas do processo judicial. Os Estados partes devem garantir a possibilidade de adotar medidas para proteger a privacidade e imagem das vítimas mediante a proibição da captura e transmissão de imagem nos casos em que isso possa violar a dignidade, condição emocional e segurança das meninas e mulheres; e

g) Protejam as mulheres denunciantes, testemunhas, réus e prisioneiras contra ameaças, assédio e outros danos antes, durante e depois dos processos judiciais, e proporcionem os orçamentos, recursos, orientações e monitoramento, bem como marcos legislativos necessários para garantir que as medidas de proteção funcionem de forma efetiva.⁷

⁶ Ver, por exemplo, Indicadores das Nações Unidas sobre a Violência contra as Mulheres [E/CN.3/2009/13](#)), e os Indicadores de Progresso para Medir a Implementação da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher - “Convenção de Belém do Pará”, adotados em 21 de maio de 2013.

⁷ Devem ser seguidas as Orientações internacionais e melhores práticas sobre a proteção das vítimas e de seus familiares contra intimidação, retaliação e repetição da vitimização devem ser seguidas. Ver, por exemplo, o artigo

19. A respeito da provisão de remédios, o Comitê recomenda que os Estados partes:

a) Estabeleçam e apliquem remédios apropriados e oportunos em casos de discriminação contra as mulheres e assegurem que tenham acesso a todos os remédios judiciais e não judiciais disponíveis;

b) Assegurem que os remédios sejam adequados, efetivos, conferidos prontamente, abrangentes e proporcionais à gravidade do dano sofrido. Os remédios devem incluir, conforme apropriado, restituição (restabelecimento); compensação (seja prestada em forma de dinheiro, bens ou serviços); e reabilitação (serviços de atenção médica e psicológica e outros serviços sociais)⁸. Os remédios relativos a indenizações civis e sanções penais não devem ser mutuamente excludentes;

c) Tomem plenamente em conta as atividades domésticas e de cuidados não remuneradas, nas avaliações de danos, a fim de determinar a compensação apropriada pelo dano, em todos os procedimentos civis, criminais, administrativos ou de outro tipo;

d) Criem fundos específicos para as mulheres a fim de assegurar que recebam reparação adequada em situações nas quais os indivíduos ou as entidades responsáveis por violar seus direitos não sejam capazes ou não queiram proporcionar tal reparação;

e) Em casos de violência sexual em situações de conflito ou pós-conflito, promovam reformas institucionais, revoguem leis discriminatórias e promulguem legislação que preveja sanções adequadas de acordo com os padrões internacionais de direitos humanos, e determinem as medidas de reparação, em estreita cooperação com as organizações de mulheres e da sociedade civil, a fim de ajudar a superar as discriminações, inclusive, preexistentes ao conflito;⁹

f) Assegurem que, nos casos de violações de direitos humanos em contextos de conflito ou pós-conflito, os remédios não judiciais, tais como desculpas públicas, memoriais públicos e garantias de não repetição, concedidos pelas comissões de verdade, justiça e reconciliação, não sejam usados como substitutos de investigações e processamentos dos perpetradores; rejeitem anistias para violações de direitos humanos baseadas no gênero, como a violência sexual contra mulheres, e rejeitem a prescrição para o processamento de tais violações (Ver Recomendação geral Nº 30 sobre as mulheres em situações de prevenção de conflito, de conflito e pós-conflito);

g) Proporcionem remédios efetivos e oportunos e assegurem que respondam aos diferentes tipos de violações sofridas pelas mulheres, bem como

56 da Convenção do Conselho da Europa para Prevenir e Combater a Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica.

⁸ Ver parágrafo 32 na Recomendação geral Nº 28, o qual indica que “esses recursos deveriam incluir diferentes formas de reparação, como a indenização monetária, a restituição, a reabilitação e a reintegração; medidas de satisfação, como desculpas públicas, memoriais públicos e garantias de não repetição; modificações nas leis e práticas relevantes; e submissão à justiça dos perpetradores de violações aos direitos humanos das mulheres.”

⁹ Ver a Declaração de Nairobi sobre o Direito de Mulheres e Meninas para interpor recursos e obter reparação (2007).

reparações adequadas; e garantam a participação das mulheres no desenho de todos os programas de reparação, como indicado pela Recomendação geral Nº 30.¹⁰

20. Quanto à prestação de contas dos sistemas de justiça, o Comitê recomenda que os Estados partes:

a) Desenvolvam mecanismos efetivos e independentes para observar e monitorar o acesso das mulheres à justiça a fim de garantir que os sistemas de justiça estejam de acordo com os princípios de justiciabilidade, disponibilidade, acessibilidade, boa qualidade e efetividade dos remédios. Tais mecanismos incluem a auditoria/revisão periódica da autonomia, eficiência e transparência dos órgãos judiciais, quase judiciais e administrativos que afetam os direitos das mulheres;

b) Assegurem que casos identificados de práticas e atos discriminatórios por profissionais da justiça sejam efetivamente tratados através de medidas disciplinares e outras;

c) Criem uma entidade específica para receber denúncias, petições e sugestões sobre todo o pessoal de apoio ao trabalho do sistema de justiça, incluindo trabalhadores sociais, de bem-estar e de saúde, bem como peritos técnicos;

d) Os dados devem incluir, ainda que não de forma exaustiva:

i) O número e a distribuição geográfica dos órgãos judiciais e quase judiciais;

ii) O número de homens e mulheres que trabalham em órgãos responsáveis pelo cumprimento da lei e instituições judiciais e quase judiciais em todos os níveis;

iii) O número e a distribuição geográfica de homens e mulheres advogados, incluindo aqueles da assistência jurídica;

iv) A natureza e o número de casos e denúncias apresentados aos órgãos judiciais, quase judiciais e administrativos, desagregados pelo sexo de quem denuncia;

v) A natureza e o número de casos tratados pelos sistemas formais e informais de justiça, desagregados pelo sexo de quem denuncia;

vi) A natureza e o número de casos em que a assistência jurídica e/ou defensoria pública foram requeridas, aceitas e prestadas, desagregadas pelo sexo de quem denuncia;

vii) A duração dos procedimentos e seus resultados, desagregados pelo sexo de quem denuncia;

e) Realizem e facilitem estudos qualitativos e análises críticas de gênero de todos os sistemas de justiça, em colaboração com organizações da sociedade civil e instituições acadêmicas, a fim de destacar práticas, procedimentos e jurisprudências que promovem ou limitam o pleno acesso das mulheres à justiça;

¹⁰ Ver também [A/HRC/14/22](#).

f) Apliquem sistematicamente os resultados dessas análises a fim de desenvolver prioridades, políticas, legislações e procedimentos para garantir que todos os componentes do sistema de justiça sejam sensíveis a gênero, facilmente utilizáveis e sujeitos à prestação de contas.

B. Leis, procedimentos e práticas discriminatórias

21. Frequentemente, os Estados partes têm dispositivos constitucionais, leis, regulamentos, procedimentos, costumes e práticas baseados em normas e estereótipos de gênero tradicionais e são, portanto, discriminatórios e denegam às mulheres o pleno desfrute de seus direitos em virtude da Convenção. O Comitê, por essa razão, consistentemente insta os Estados partes, em suas observações finais, a revisar seus marcos legislativos e alterar e/ou revogar disposições que discriminam as mulheres. Isso está em consonância com o artigo 2 da Convenção que consagra as obrigações dos Estados partes de adotar medidas jurídicas e outras apropriadas para eliminar todas as formas de discriminação contra as mulheres por autoridades públicas e atores não estatais, sejam estes indivíduos, organizações ou empresas.

22. As mulheres, todavia, enfrentam muitas dificuldades para obter o acesso à justiça como resultado da discriminação direta e indireta, conforme definido no parágrafo 16 da Recomendação geral Nº 28. Tal desigualdade não é evidente apenas no conteúdo discriminatório e/ou no impacto de leis, regulamentos, procedimentos, costumes e práticas, mas também na falta de capacidade e de consciência das instituições judiciais e quase judiciais para tratar adequadamente as violações de direitos humanos das mulheres. Assim sendo, em sua Recomendação geral Nº 28, o Comitê observa que as instituições judiciais devem aplicar o princípio da igualdade substantiva ou *de facto* como incorporado na Convenção e interpretar as leis, incluindo as leis nacionais, religiosas e consuetudinárias em conformidade com essa obrigação. O artigo 15 da Convenção abarca as obrigações dos Estados partes de assegurar que as mulheres desfrutem de igualdade substantiva com os homens em todas as áreas do direito.

23. Muitas das observações finais e decisões do Comitê em virtude do Protocolo Facultativo demonstram que regras procedimentais e probatórias discriminatórias bem como a falta de devida diligência na prevenção, investigação, julgamento, punição e provisão de remédios no caso de violações de direitos das mulheres resultam em desacatos às obrigações de assegurar que as mulheres tenham igualdade de acesso à justiça.

24. Especial consideração deve ser dada às meninas (incluindo crianças e adolescentes, quando apropriado), pois enfrentam barreiras específicas para obter o acesso à justiça. Geralmente carecem da capacidade social ou jurídica para tomar decisões significativas sobre suas vidas em áreas relacionadas à educação, saúde e direitos sexuais e reprodutivos. Podem ser forçadas ao casamento ou submetidas a outras práticas nocivas e a várias formas de violência.

25. O Comitê recomenda que os Estados partes:

a) Assegurem a efetividade do princípio da igualdade perante a lei adotando-se medidas para abolir quaisquer leis, procedimentos, regulamentos, jurisprudência, costumes e práticas existentes que, direta ou indiretamente,

discriminem as mulheres, em especial quanto ao acesso à justiça; e também para abolir quaisquer outras barreiras discriminatórias ao acesso à justiça, tais como:

- i) A obrigação e/ou necessidade das mulheres de obter permissão de membros da família ou comunidade antes de iniciar uma ação jurídica;
- ii) A estigmatização das mulheres que lutam por seus direitos por aqueles que participam ativamente no sistema de justiça;
- iii) As regras de corroboração que discriminam as mulheres enquanto testemunhas, denunciantes e rés ao exigir-lhes arcar com um ônus de prova maior que os homens, a fim de configurar um delito ou buscar um remédio;
- iv) Os procedimentos que excluem ou conferem valor inferior ao depoimento das mulheres;
- v) A falta de medidas para assegurar condições de igualdade entre mulheres e homens durante a preparação, a condução e mesmo após a resolução dos casos;
- vi) O tratamento inadequado do caso e, em especial a coleta de provas, nas causas apresentadas pela mulheres resultando em falhas sistemáticas na investigação dos casos;
- vii) Os obstáculos enfrentados na coleta de provas relacionadas a emergentes violações de direitos das mulheres que ocorrem *on-line* e através do uso das tecnologias de informação e comunicações (TICs) e novas mídias sociais;

b) Assegurem que estejam disponíveis às meninas mecanismos de denúncia e informação, independentes, seguros, eficazes, acessíveis e sensíveis às questões da criança. Esses mecanismos devem ser estabelecidos em conformidade com as normas internacionais, especialmente a Convenção sobre os Direitos da Criança, e integrados por uma equipe de funcionários adequadamente capacitados, trabalhando de maneira efetiva e sensível a gênero, de acordo com o Comentário Geral Nº 14 do Comitê sobre os Direitos da Criança, de modo que o interesse superior das meninas envolvidas seja tomado com primordial consideração;

c) Adotem medidas para evitar a marginalização das meninas devido a conflitos e desempoderamento dentro de suas famílias, e consequente falta de apoio para seus direitos; revoguem normas e práticas que requerem a autorização dos pais ou do cônjuge para o acesso a serviços como educação e saúde, incluindo a saúde sexual e reprodutiva, bem como o acesso a serviços jurídicos e sistemas de justiça;

d) Protejam mulheres e meninas contra interpretações de textos religiosos e normas tradicionais que criam barreiras ao seu acesso à justiça e resultam em discriminação contra elas.

C. Estereótipos e preconceitos de gênero no sistema de justiça e a importância da capacitação

26. Os estereótipos e os preconceitos de gênero no sistema judicial têm consequências de amplo alcance para o pleno desfrute pelas mulheres de seus direitos humanos. Eles impedem o acesso das mulheres à justiça em todas as áreas do direito, e podem ter um impacto particularmente negativo sobre as mulheres vítimas e sobreviventes da violência. Os estereótipos distorcem percepções e resultam em decisões baseadas em crenças e mitos preconcebidos em vez de fatos relevantes. Com frequência, juízes adotam rígidos padrões sobre comportamentos que consideram apropriados para as mulheres, penalizando aquelas que não agem conforme esses estereótipos. Os estereótipos também afetam a credibilidade dada às vozes, aos argumentos e depoimentos das mulheres, sistema de justiça, que pode, por como partes e testemunhas. Esses estereótipos podem levar juízes a mal interpretar ou aplicarem as leis. Isso tem profundas consequências, por exemplo, no direito penal, quando resulta que perpetradores de violações a direitos das mulheres não sejam considerados juridicamente responsáveis, mantendo-se assim uma cultura de impunidade. Em todas as áreas do direito, os estereótipos comprometem a imparcialidade e integridade do sistema de justiça, que podem, por sua vez, levar à denegação da justiça, incluindo a revitimização de denunciante.

27. Juízes, magistrados e árbitros não são os únicos atores no sistema de justiça que aplicam, reforçam e perpetuam estereótipos. Promotores, agentes encarregados de fazer cumprir a lei e outros atores permitem, com frequência, que estereótipos influenciem investigações e julgamentos, especialmente nos casos de violência baseada no gênero, com estereótipos, debilitando as declarações da vítima/sobrevivente e simultaneamente apoiando a defesa apresentada pelo suposto perpetrador. Os estereótipos, portanto, permeiam ambas as fases de investigação e processo, moldando o julgamento final.

28. As mulheres devem poder contar com um sistema de justiça livre de mitos e estereótipos, e com um judiciário cuja imparcialidade não seja comprometida por pressupostos tendenciosos. Eliminar estereótipos no sistema de justiça é um passo crucial na garantia de igualdade e justiça para vítimas e sobreviventes.

29. O Comitê recomenda que os Estados partes:

a) Adotem medidas, incluindo programas de conscientização e capacitação a todos os agentes do sistema de justiça e estudantes de direito, para eliminar os estereótipos de gênero e incorporar a perspectiva de gênero em todos os aspectos do sistema de justiça;

b) Incluam outros profissionais nesses programas de conscientização e capacitação, em particular profissionais de saúde e trabalhadores sociais, que desempenham potencialmente um papel importante em casos de violência contra as mulheres e em questões de família;

c) Assegurem que os programas de capacitação tratem, em particular:

i) A questão da credibilidade e do peso dado às vozes, aos argumentos e depoimentos das mulheres, como partes e testemunhas;

ii) Os padrões inflexíveis muitas vezes desenvolvidos por juízes e promotores sobre o que consideram comportamento apropriado para as mulheres;

d) **Considerem a promoção de diálogo sobre o impacto negativo de estereótipos e preconceitos de gênero no sistema de justiça e a necessidade de melhores resultados de justiça para mulheres vítimas e sobreviventes da violência;**

e) **Elevem a conscientização sobre o impacto negativo de estereótipos e preconceitos de gênero e encorajem o enfrentamento dos estereótipos e preconceitos de gênero nos sistemas de justiça, especialmente em casos de violência baseada no gênero;**

f) **Proporcionem programas de capacitação para juízes, promotores, advogados e funcionários encarregados de fazer cumprir a lei sobre a aplicação dos instrumentos jurídicos internacionais relacionados aos direitos humanos, incluindo a Convenção e a jurisprudência do Comitê, bem como a aplicação da legislação proibindo a discriminação contra as mulheres.**

D. Educação e conscientização sobre o impacto dos estereótipos

30. A educação a partir de uma perspectiva de gênero e a conscientização pública através da sociedade civil, da mídia e do uso das TICs são essenciais para superar as múltiplas formas de discriminação e os estereótipos que têm impacto sobre o acesso à justiça, e também para assegurar a eficácia e eficiência da justiça para todas as mulheres.

31. O artigo 5 (a) da Convenção dispõe que os Estados partes devem adotar medidas apropriadas para modificar os padrões sociais e culturais de conduta com vistas a eliminar preconceitos bem como costumes e todas as outras práticas que estão baseadas na ideia da inferioridade ou da superioridade de quaisquer um dos sexos. Em sua Recomendação geral Nº 28, o Comitê enfatizou que todas as disposições da Convenção devem ser consideradas conjuntamente, a fim de assegurar que todas as formas de discriminação baseadas no gênero sejam condenadas e eliminadas.¹¹

1. Educação a partir de uma perspectiva de gênero

32. Mulheres que não têm conhecimento dos seus direitos humanos são incapazes de fazer reivindicações para o seu cumprimento. O Comitê tem observado, especialmente durante o exame dos relatórios periódicos dos Estados partes, que estes geralmente falham em garantir que as mulheres tenham igualdade de acesso à educação, à informação e a programas de alfabetização jurídica. Ademais, a conscientização dos homens sobre os direitos humanos das mulheres também é indispensável para garantir a não discriminação e igualdade, em particular para garantir o acesso das mulheres à justiça.

33. **O Comitê recomenda que os Estados partes:**

a) **Desenvolvam o conhecimento em matéria de gênero, inclusive através do aumento do número de especialistas em gênero, com a participação das organizações da sociedade civil, instituições acadêmicas e da mídia;**

¹¹ No parágrafo 7 dispõe-se que o artigo 2 da Convenção deve ser considerado em conjunto com os artigos 3, 4, 5 e 24, e à luz da definição de discriminação contida no artigo 1.

b) **Difundam materiais em multiformatos para informar às mulheres sobre seus direitos humanos e a disponibilidade de mecanismos de acesso à justiça, bem como para informá-las sobre sua possibilidade de obter apoio, assistência jurídica e serviços sociais que atuem em interface com os sistemas de justiça;**

c) **Integrem nos currículos, em todos os níveis de educação, programas educacionais sobre direitos das mulheres e igualdade de gênero, incluindo programas de alfabetização jurídica, que enfatizem o papel crucial do acesso das mulheres à justiça e o papel de homens e meninos como defensores e partes interessadas.**

2. Conscientização através da sociedade civil, mídia e tecnologias de informação e comunicações (TICs)

34. **A sociedade civil, a mídia e as TICs desempenham um papel importante em reafirmar e reproduzir estereótipos de gênero, bem como em superá-los.**

35. **O Comitê recomenda que os Estados partes:**

a) **Enfatizem o papel que a mídia e as TICs podem desempenhar em dismantelar os estereótipos culturais sobre as mulheres em conexão com seu direito de acessar a justiça, prestando particular atenção ao desafio de modificar estereótipos culturais referentes à discriminação e violência baseada no gênero, incluindo a violência doméstica, o estupro e outras formas de violência sexual;**

b) **Desenvolvam e implementem medidas para elevar a conscientização da mídia e da população sobre os direitos das mulheres ao acesso à justiça, em estreita colaboração com as comunidades e organizações da sociedade civil. Essas medidas devem ser multidimensionais e dirigidas a meninas e mulheres, bem como a meninos e homens, e devem levar em consideração a relevância e o potencial das TICs para transformar os estereótipos culturais e sociais;**

c) **Apoiem e envolvam órgãos da mídia e pessoas que trabalham com TICs em um contínuo diálogo público sobre direitos humanos das mulheres em geral e dentro do contexto de acesso à justiça em particular;**

d) **Tomem medidas para promover uma cultura e um ambiente social em que a busca por justiça pelas mulheres seja vista como legítima e aceitável em vez de uma causa adicional de discriminação e/ou estigmatização.**

E. Assistência jurídica e defensoria pública

36. **Um elemento crucial na garantia de que os sistemas de justiça sejam economicamente acessíveis às mulheres é a prestação de assistência, aconselhamento e representação jurídica gratuita ou a baixo custo nos processos judiciais ou quase judiciais em todos os campos do direito.**

37. **O Comitê recomenda que os Estados partes:**

a) **Institucionalizem sistemas de assistência jurídica e defensoria pública que sejam acessíveis, sustentáveis e respondam às necessidades das mulheres, garantam que esses serviços sejam prestados de maneira oportuna, contínua e efetiva em todas as etapas dos procedimentos judiciais ou quase**

judiciais, incluindo os mecanismos alternativos de resolução de disputas e os processos de justiça restaurativa, e assegurem o acesso irrestrito dos prestadores da assistência jurídica e defensoria pública a toda documentação relevante e outras informações, incluindo declarações de testemunhas;

b) Assegurem que prestadores de assistência jurídica e defensoria pública sejam competentes e sensíveis a gênero, respeitem a confidencialidade e dediquem tempo adequado para defender suas clientes;

c) Conduzam programas de informação e conscientização para as mulheres sobre a existência de assistência jurídica e defensoria pública e as condições para obtê-las usando as TICs de maneira efetiva para facilitar esses programas;

d) Desenvolvam parcerias com prestadores não governamentais de assistência jurídica competentes e/ou capacitem ‘promotoras legais populares’ para prestar informação e ajuda às mulheres sobre o funcionamento dos processos judiciais e quase judiciais e os sistemas de justiça tradicional;

e) Em casos de conflitos de família ou quando a mulher carece de acesso igualitário à renda familiar, a verificação de recursos para determinar a elegibilidade à assistência jurídica e defensoria pública deve basear-se na renda real ou nos bens disponíveis da mulher.¹²

F. Recursos

38. Recursos humanos altamente qualificados combinados com recursos técnicos e financeiros adequados são essenciais para assegurar justiciabilidade, disponibilidade, acessibilidade, boa qualidade, provisão de remédios para vítimas e prestação de contas dos sistemas de justiça.

39. O Comitê recomenda que os Estados partes:

a) Proporcionem orçamento e assistência técnica adequados e designem recursos humanos altamente qualificados para todas as partes dos sistemas de justiça, incluindo órgãos judiciais, quase judiciais e administrativos especializados, mecanismos alternativos de resolução de disputas, instituições nacionais de direitos humanos e ouvidorias;

b) Busquem apoio de fontes externas, como as agências especializadas do sistema das Nações Unidas, a comunidade internacional e a sociedade civil, quando as fontes nacionais sejam limitadas, assegurando ao mesmo tempo que, em médio e longo prazo, recursos adequados do Estado sejam alocados aos sistemas de justiça para garantir sua sustentabilidade.

III. Recomendações para áreas específicas do direito

¹² Princípios e Diretrizes das Nações Unidas sobre Acesso à Assistência Jurídica nos Sistemas de Justiça Penal, diretriz 1 (f): “Se a verificação de recursos é calculada sobre a base da renda de uma família, mas os membros individuais da família estão em conflito uns com os outros ou não têm igualdade de acesso à renda familiar, somente a renda da pessoa que solicita assistência jurídica é usada para fins de verificação dos recursos.”

40. Dada a diversidade de instituições e organizações judiciais em todo o mundo, alguns elementos tratados sob um campo do direito em um país podem ser tratados por outra área, em outro país. Por exemplo, a definição de discriminação pode estar ou não na Constituição, ordens de proteção podem aparecer sob o direito de família e/ou direito penal; e questões de asilo e refúgio podem ser tratadas pelos tribunais administrativos ou órgãos quase judiciais. Os Estados partes são convidados a considerar os parágrafos seguintes nesse contexto.

A. Direito constitucional

41. O Comitê tem observado que, na prática, Estados partes que adotaram garantias constitucionais relativas à igualdade substantiva entre homens e mulheres e incorporaram o direito internacional dos direitos humanos, incluindo a Convenção, em suas ordens jurídicas nacionais estão melhor equipados para assegurar a igualdade de gênero no acesso à justiça. Conforme os artigos 2 (a) e 15 da Convenção, os Estados partes devem incorporar o princípio da igualdade de homens e mulheres em suas constituições nacionais ou outra legislação apropriada, inclusive através do estabelecimento de tribunais nacionais competentes e outras instituições públicas, e adotar medidas para assegurar a realização desse princípio em todas as áreas da vida pública e privada, bem como em todos os campos do direito.

42. O Comitê recomenda que os Estados partes:

a) Proporcionem proteção constitucional explícita para a igualdade formal e substantiva e a não discriminação nas esferas pública e privada, inclusive com relação a todas as questões da situação pessoal, de família, matrimônio, herança, e em todas as áreas do direito;

b) Quando disposições do direito internacional não se aplicam diretamente, incorporem plenamente o direito internacional dos direitos humanos em seus marcos constitucionais e legislativos, a fim de efetivamente garantir o acesso das mulheres à justiça;

c) Criem as estruturas necessárias para assegurar a disponibilidade e acessibilidade de mecanismos de revisão judicial e monitoramento para supervisionar a aplicação de todos os direitos fundamentais, incluindo o direito à igualdade substantiva de gênero.

B. Direito civil

43. Em algumas comunidades, as mulheres não podem aceder aos sistemas de justiça sem serem assistidas por um parente do sexo masculino, e normas sociais entravam sua capacidade de exercer autonomia fora do âmbito doméstico. O artigo 15 da Convenção dispõe que mulheres e homens são iguais perante a lei e que os Estados partes devem conferir às mulheres, em assuntos civis, uma capacidade jurídica idêntica à dos homens e as mesmas oportunidades de exercício dessa capacidade. Os procedimentos e remédios do direito civil aos quais as mulheres devem ter acesso incluem aqueles nos campos de contratos, empregos privados, danos pessoais, proteção do consumidor, herança, terra e direitos de propriedade.

44. O Comitê recomenda que os Estados partes:

a) Eliminem todas as barreiras baseadas no gênero para acessar os procedimentos de direito civil, como a exigência de que as mulheres obtenham permissão de autoridades judiciais ou administrativas ou de membros da família antes de iniciar uma ação jurídica ou a exigência de que forneçam documentos relativos à identidade ou título de propriedade;

b) Cumpram as disposições estabelecidas no artigo 15 (3) da Convenção, a fim de que todos os contratos e todos os outros instrumentos privados de qualquer espécie com efeito jurídico de restrição à capacidade jurídica das mulheres serão considerados nulos e inválidos;

c) Adotem medidas positivas para assegurar que a liberdade das mulheres de celebrar contratos e outros acordos de direito privado seja cumprida.

C. Direito de família

45. A desigualdade na família sustenta todos os outros aspectos da discriminação contra as mulheres e é muitas vezes justificado em nome da ideologia, tradição e cultura. O Comitê tem repetidamente enfatizado que as leis de família e os mecanismos de sua aplicação devem cumprir com o princípio da igualdade consagrado nos artigos 2, 15 e 16 da Convenção.¹³

46. O Comitê recomenda que os Estados partes:

a) Adotem códigos escritos de família ou leis relativas à situação pessoal que disponham sobre o acesso igualitário à justiça entre cônjuges ou companheiros independentemente de sua religião ou identidade étnica ou comunidade, em conformidade com a Convenção e as recomendações gerais do Comitê;¹³

b) Considerem a criação, no mesmo marco institucional, de mecanismos judiciais ou quase judiciais de família sensíveis a gênero que tratem de questões como o estabelecimento de propriedade, direito à terra, herança, dissolução do matrimônio e guarda dos filhos; e

c) Em contextos nos quais não há código de família unificado e existem vários sistemas de direito de família, como sistemas de direito civil, indígenas, religiosos e consuetudinários, assegurem que as leis relativas à situação pessoal estabeleçam a escolha individual quanto à lei familiar aplicável a qualquer fase do relacionamento. Os tribunais estatais devem possuir competência para revisar as decisões de todos os outros órgãos a esse respeito.

D. Direito penal

47. As leis penais são particularmente importantes para garantir que as mulheres possam exercer seus direitos humanos, incluindo seu direito de acesso à justiça, com base na igualdade. Os Estados partes estão obrigados, em virtude dos artigos 2 e 15 da Convenção, a assegurar que as mulheres tenham acesso a

¹³ Ver, em particular, a Recomendação geral N° 29 sobre o artigo 16 da Convenção (consequências econômicas do matrimônio, relações familiares e sua dissolução).

proteção e remédios oferecidos através do direito penal, e que elas não sejam expostas à discriminação no contexto desses mecanismos, seja como vítimas ou autoras de atos criminosos. Alguns códigos ou leis penais e/ou códigos de processo penal discriminam as mulheres: a) ao criminalizar formas de comportamento que não são criminalizadas ou punidas tão duramente caso sejam realizadas por homens, b) ao criminalizar comportamentos que somente podem ser realizados por mulheres, como o aborto, c) ao falhar em criminalizar ou em agir com a devida diligência para prevenir e prover reparação a crimes que afetam desproporcionalmente ou apenas as mulheres, e d) ao encarcerar mulheres por pequenos delitos e/ou pela incapacidade de pagamento de fiança para tais crimes.

48. O Comitê também tem destacado o fato de que as mulheres sofrem discriminação em casos criminais devido à falta de alternativas à detenção, não privativas de liberdade, sensíveis a gênero, à falha em atender às necessidades específicas das mulheres presas, e à ausência de monitoramento sensível a gênero e mecanismos de supervisão independentes.¹⁴ A vitimização secundária das mulheres pelo sistema de justiça criminal tem um impacto sobre seu acesso à justiça, devido à sua elevada vulnerabilidade a abuso mental e físico e ameaças durante o ato de prisão, no interrogatório e durante a detenção.

49. As mulheres também são desproporcionalmente criminalizadas devido à sua situação ou condição, tais como mulheres na prostituição, migrantes, acusadas de adultério, mulheres lésbicas, bissexuais, transgêneros ou pessoas intersexuais, mulheres que se submeteram a aborto ou mulheres pertencentes a outros grupos que enfrentam discriminação.

50. O Comitê observa que muitos países têm carências críticas em relação à capacitação da polícia e de pessoal jurídico e forense para lidar com as exigências de investigações criminais.

51. O Comitê recomenda que os Estados partes:

a) Exerçam a devida diligência para prevenir, investigar, punir e prover reparação a todos os crimes cometidos contra mulheres, sejam por atores estatais ou não estatais;

b) Assegurem que as prescrições estejam em conformidade com os interesses das vítimas;

c) Tomem medidas efetivas para proteger as mulheres contra a vitimização secundária em suas interações com autoridades judiciais e demais encarregadas da aplicação da lei, bem como considerem estabelecer unidades especializadas em gênero dentro dos sistemas de aplicação da lei na investigação policial e no processamento penal;

d) Tomem medidas apropriadas para criar ambientes acolhedores que encorajem as mulheres a reivindicar seus direitos, denunciar crimes cometidos contra elas e participar ativamente em processos da justiça penal; adotem medidas para prevenir retaliações contra mulheres que recorrem ao sistema de

¹⁴ Ver Comunicação Nº 23/2009, *Abramova v. Bielorrússia*, decisão adotada em 25 de julho de 2011; ver também as Regras das Nações Unidas para o Tratamento de Mulheres Presas e Medidas Não Privativas de Liberdade para Mulheres Infratoras (Regras de Bangcoc), adotada pela Assembleia Geral em sua Resolução 65/229.

justiça. Consultas com grupos de mulheres e organizações da sociedade civil devem ser buscadas para desenvolver legislação, políticas e programas nessas áreas;

e) Tomem medidas, incluída a adoção de legislação, para proteger as mulheres contra crimes e contravenções na Internet;

f) Em casos de tráfico de pessoas e crime organizado, abstenham-se de condicionar a prestação de apoio e assistência às mulheres, incluindo a concessão de vistos de residência, à cooperação com autoridades judiciais;¹⁵

g) Utilizem uma abordagem confidencial e sensível a gênero para evitar a estigmatização, incluída a vitimização secundária em casos de violência, em todos os procedimentos jurídicos, inclusive durante o interrogatório, a coleta de provas e outros procedimentos relacionados à investigação;

h) Revisem as regras de prova e sua aplicação, especialmente em casos de violência contra as mulheres, e adotem medidas com o devido respeito aos direitos de vítimas e réus a um julgamento justo em processos criminais, para assegurar que os requisitos de prova não sejam excessivamente restritivos, inflexíveis ou influenciados por estereótipos de gênero;

i) Aprimorem a resposta de sua justiça penal à violência doméstica, inclusive através do registro das chamadas de emergência, da obtenção de provas fotográficas de destruição de propriedade e sinais de violência, bem como considerando relatórios de médicos ou trabalhadores sociais que possam mostrar como a violência, ainda que cometida sem testemunhas, tem efeitos concretos sobre o bem-estar físico, mental e social das vítimas;

j) Adotem medidas para garantir que as mulheres não sejam submetidas a atrasos indevidos em solicitações de medidas protetivas e que em todos os casos de discriminação baseada no gênero compreendidos no direito penal, incluindo os que envolvem violência, sejam ouvidos em tempo hábil e de modo imparcial;

k) Desenvolvam protocolos para a polícia e provedores de serviços de saúde para a coleta e preservação da prova forense em casos de violência contra as mulheres, e capacitem funcionários de polícia, forenses e judiciários em número suficiente para conduzirem de forma competente as investigações criminais;

l) Revoguem a criminalização discriminatória, e revisem e monitorem todos os procedimentos penais a fim de assegurar que não discriminem direta ou indiretamente as mulheres; descriminalizem formas de comportamento que não sejam criminalizadas ou punidas tão duramente se realizadas por homens; descriminalizem comportamentos que somente podem ser realizados por mulheres, como o aborto; e atuem com a devida diligência para prevenir e prover reparação aos crimes que afetam desproporcionalmente ou apenas as mulheres, sejam perpetrados por atores estatais ou não estatais;

m) Monitorem atentamente os procedimentos de imposição da pena e eliminem qualquer discriminação contra as mulheres nas sanções previstas para

¹⁵ Ver os Princípios e Diretrizes Recomendados sobre Direitos Humanos e Tráfico de Pessoas (publicação das Nações Unidas, número de catálogo: S.10.XIV.1).

determinados crimes e contravenções, e na determinação da elegibilidade para liberdade condicional ou libertação antecipada da prisão;

n) Assegurem que hajam mecanismos para monitorar os locais de detenção, prestem especial atenção à situação de mulheres presas e apliquem diretrizes e padrões internacionais sobre o tratamento de mulheres nas prisões;¹⁶

o) Mantenham dados e estatísticas precisos sobre o número de mulheres em cada local de detenção, as razões e a duração de sua detenção, se estão grávidas ou acompanhadas por bebê ou criança, seu acesso a serviços jurídicos, sociais e de saúde, bem como sua elegibilidade e uso dos processos disponíveis de revisão de casos, das alternativas não privativas de liberdade e das possibilidades de formação;

p) Usem a prisão preventiva como último recurso e pelo tempo mais curto possível, e evitem a prisão preventiva ou pós-julgamento para pequenos delitos e por incapacidade de pagamento de fiança nesses casos.

E. Direito administrativo, social e trabalhista

52. Em conformidade com os artigos 2 e 15 da Convenção, a disponibilidade e acessibilidade de mecanismos e remédios judiciais e quase judiciais nas áreas do direito administrativo, social e trabalhista devem ser garantidas às mulheres com base na igualdade. As áreas temáticas que em geral pertencem ao âmbito do direito administrativo, social e trabalhista e são de particular importância para as mulheres incluem: serviços de saúde; direitos de seguridade social; relações de trabalho, incluindo igualdade de remuneração, igualdade de oportunidades para ser contratada e promovida, igualdade de remuneração para funcionários públicos; habitação e zoneamento de terras; subvenções, subsídios e bolsas de estudo; fundos de compensação; governança de recursos e de políticas de Internet, e migração e asilo.¹⁷

53. O Comitê recomenda que os Estados partes:

a) Assegurem a disponibilidade de revisão independente, em conformidade com os padrões internacionais, para todas as decisões de órgãos administrativos;

b) Assegurem que uma decisão de indeferimento de um pedido seja fundamentada e que a requerente possa recorrer contra ela a um organismo competente, e que a implementação de quaisquer decisões administrativas anteriores sejam suspensas enquanto pendentes de revisão posterior por um tribunal judicial. Isso é de particular importância na área de direito de asilo e migração, em que as recorrentes podem ser deportadas antes de terem a chance de que seus processos sejam considerados pela justiça;

c) Usem a prisão administrativa só excepcionalmente, como um último recurso, por um tempo limitado, quando necessário e razoável no caso individual,

¹⁶ Ver as Regras de Bangcoc e também as Diretrizes sobre Justiça em questões envolvendo Crianças Vítimas e Testemunhas de Crime, adotada pelo Conselho Econômico e Social em sua Resolução 2005/20.

¹⁷ Ver a Recomendação geral Nº 32 do Comitê sobre as dimensões de gênero relativas à situação de refúgio, asilo, nacionalidade e apatridia das mulheres.

proporcional a um fim legítimo e em conformidade com as leis nacionais e padrões internacionais; assegurem que todas as medidas apropriadas, incluindo assistência jurídica e procedimentos eficazes, estão disponíveis para permitir às mulheres contestar a legalidade de sua prisão; assegurem inspeções regulares dessas prisões, na presença da mulher detida; e assegurem que as condições da prisão administrativa cumprem com os padrões internacionais relevantes para a proteção dos direitos das mulheres privadas de sua liberdade.

IV. Recomendações para mecanismos específicos

A. Sistemas judiciais e quase judiciais especializados, e sistemas de justiça internacional e regionais

54. Outros mecanismos judiciais e quase judiciais especializados,¹⁸ inclusive trabalhistas,¹⁹ de reivindicações de terras, tribunais eleitorais e militares, órgãos administrativos e de fiscalização,²⁰ também têm obrigações de cumprir com os padrões internacionais de independência, imparcialidade e eficiência e as disposições de direito internacional dos direitos humanos, incluindo os artigos 2, 5 (a) e 15 da Convenção.

55. Situações de transição e pós-conflito podem resultar em maiores desafios para as mulheres que buscam fazer valer seu direito de acesso à justiça. Em sua Recomendação geral N° 30, o Comitê destacou as obrigações específicas dos Estados partes em conexão com o acesso à justiça para as mulheres em tais situações.

56. O Comitê recomenda que os Estados partes:

a) Tomem todas as medidas apropriadas para assegurar que todos os mecanismos judiciais e quase judiciais especializados estejam disponíveis e acessíveis para as mulheres, bem como exerçam seu mandato sob os mesmos requisitos que os tribunais ordinários;

b) Proporcionem monitoramento e revisão independentes das decisões dos mecanismos judiciais e quase judiciais especializados;

c) Estabeleçam programas, políticas e estratégias para facilitar e garantir a participação igualitária das mulheres em todos os níveis desses mecanismos judiciais e quase judiciais especializados;

d) Apliquem as recomendações sobre o acesso das mulheres à justiça em situações de transição e pós-conflito estabelecidas no parágrafo 81 da Recomendação geral N° 30, adotando uma abordagem ampla, inclusiva e participativa para os mecanismos de justiça transicional;

¹⁸ Dependendo do país, os campos estão cobertos por sistemas de justiça gerais ou especializados.

¹⁹ No que diz respeito ao acesso das mulheres à justiça, convenções pertinentes da Organização Internacional do Trabalho incluem a Convenção sobre a Inspeção do Trabalho, 1947 (N° 81), a Convenção sobre Trabalhadores Migrantes (Revisada), 1949 (N° 97), a Convenção sobre a Inspeção do Trabalho (Agricultura), 1969 (N° 129), a Convenção sobre Povos Indígenas e Tribais, 1989 (N° 169) e a Convenção sobre Trabalhadores Domésticos, 2011 (N° 189).

²⁰ Ver o projeto de princípios que regem a administração da justiça por tribunais militares (E/CN.4/2006/58).

e) **Assegurem a aplicação dos instrumentos internacionais e das decisões dos sistemas de justiça internacional e regionais relacionados aos direitos das mulheres, e estabeleçam mecanismos de monitoramento para a aplicação do direito internacional.**

B. Processos alternativos de resolução de disputas

57. Muitas jurisdições têm adotado sistemas obrigatórios ou facultativos para mediação, conciliação, arbitragem, resoluções colaborativas de disputas, bem como facilitação e negociação baseada em interesses. Isso se aplica, em particular, nas áreas de direito de família, violência doméstica, justiça da infância e juventude e direito trabalhista. Processos alternativos de resolução de disputas são por vezes referidos como justiça informal, que estão ligados mas funcionam fora dos processos de litígios judiciais formais. Processos alternativos informais de resolução de disputas também incluem tribunais indígenas não formais e resolução alternativa de disputas baseada na liderança, em que chefes e outros líderes comunitários resolvem disputas interpessoais, incluindo divórcio, guarda de filhos e disputa de terras. Ao mesmo tempo que esses processos podem proporcionar maior flexibilidade e reduzir os custos e atrasos para mulheres que buscam justiça, também podem levar a outras violações de seus direitos e impunidade para perpetradores, na medida em que geralmente operam com base em valores patriarcais, tendo assim um impacto negativo sobre o acesso das mulheres à revisão e remédios judiciais.

58. **O Comitê recomenda que os Estados partes:**

a) **Informem às mulheres sobre seus direitos de utilizar mediação, conciliação, arbitragem e resolução colaborativa de disputas;**

b) **Assegurem que procedimentos alternativos de resolução de disputas não restrinjam o acesso pelas mulheres a remédios judiciais e outros em todas as áreas do direito, e não conduzam a novas violações de seus direitos;**

c) **Assegurem que casos de violência contra as mulheres, incluindo violência doméstica, sob nenhuma circunstância sejam encaminhados para qualquer procedimento alternativo de resolução de disputas.**

C. Instituições nacionais de direitos humanos e ouvidorias

59. O desenvolvimento de instituições nacionais de direitos humanos e ouvidorias podem oferecer maiores possibilidades para as mulheres obterem acesso à justiça.

60. **O Comitê recomenda que os Estados partes:**

a) **Adotem medidas para:**

i) **Prover recursos adequados para a criação e o funcionamento sustentável de instituições nacionais de direitos humanos independentes, em conformidade com os princípios relativos ao estatuto de instituições nacionais para a promoção e proteção dos direitos humanos (Princípios de Paris);**

- ii) **Assegurar que a composição e as atividades dessas instituições sejam sensíveis a gênero;**
- b) **Dotem as instituições nacionais de direitos humanos com um amplo mandato e a autoridade para considerar denúncias relativas aos direitos humanos das mulheres;**
- c) **Facilitem o acesso das mulheres aos processos de petição individual nas ouvidorias e instituições nacionais de direitos humanos com base na igualdade e ofereçam às mulheres a possibilidade de apresentar demandas envolvendo formas de discriminação múltipla e interseccional; e**
- d) **Dotem as instituições nacionais de direitos humanos e ouvidorias com recursos e apoio adequados para conduzir pesquisa.**

D. Sistemas plurais de justiça

61. O Comitê observa que leis, regulamentos, procedimentos e decisões estatais podem, por vezes, coexistir dentro de um determinado Estado parte com leis e práticas religiosas, consuetudinárias, indígenas ou comunitárias. Isso resulta na existência de sistemas plurais de justiça. Há, portanto, múltiplas fontes de direito que podem ser formalmente reconhecidas como parte da ordem jurídica nacional ou operar sem uma base jurídica explícita. Os Estados partes têm obrigações, de acordo com os artigos 2, 5 (a) e 15 da Convenção e com outros instrumentos internacionais de direitos humanos, de assegurar que os direitos das mulheres sejam igualmente respeitados e que as mulheres estejam protegidas contra violações de seus direitos humanos por todos os componentes dos sistemas plurais de justiça.²¹

62. A existência de sistemas plurais de justiça pode, por si, limitar o acesso das mulheres à justiça ao perpetuar e reforçar normas sociais discriminatórias. Em muitos contextos, não obstante a disponibilidade de múltiplas vias para obter acesso à justiça em sistemas plurais de justiça, as mulheres são incapazes de efetivamente exercer a escolha do foro mais adequado. O Comitê tem observado que, em alguns Estados partes, em que sistemas de família e/ou lei pessoal baseados em costumes, religião ou normas comunitárias coexistem ao lado de sistemas de direito civil, as mulheres individualmente podem não estar tão familiarizadas com ambos os sistemas e/ou em liberdade para decidir qual regime se aplica a elas.

63. O Comitê tem observado diversos modelos através dos quais práticas contempladas nos sistemas plurais de justiça poderiam ser harmonizadas com a Convenção, a fim de minimizar conflitos de leis e garantir que as mulheres tenham acesso à justiça. Esses modelos incluem a adoção de legislação que defina claramente a relação entre os sistemas plurais de justiça existentes, a criação de mecanismos de revisão estatal, e o reconhecimento e a codificação formais dos sistemas religioso, consuetudinário, indígena, comunitário e outros. Será necessário reunir esforços dos Estados partes e atores não estatais para examinar maneiras em

²¹ Ver, em particular, a Recomendação Geral Nº 29.

que os sistemas de justiça plurais possam funcionar juntos para reforçar a proteção dos direitos das mulheres.²²

64. O Comitê recomenda que, em cooperação com atores não estatais, os Estados partes:

a) **Tomem medidas imediatas, incluindo programas de capacitação e formação sobre a Convenção e os direitos das mulheres ao pessoal do sistema de justiça, a fim de assegurar que os sistemas de justiça religioso, consuetudinário, indígena e comunitário harmonizem suas normas, procedimentos e práticas com os padrões de direitos humanos consagrados na Convenção e em outros instrumentos internacionais de direitos humanos;**

b) **Promulguem legislação para regulamentar as relações entre os mecanismos dentro dos sistemas plurais de justiça a fim de reduzir potencial conflito;**

c) **Proporcionem salvaguardas contra as violações de direitos humanos das mulheres permitindo a revisão pelos tribunais estatais ou órgãos administrativos das atividades de todos os componentes dos sistemas plurais de justiça, com especial atenção para os tribunais de aldeia e tribunais tradicionais;**

d) **Assegurem que as mulheres tenham uma escolha real e informada a respeito da lei e do foro judicial aplicáveis dentro dos quais elas prefeririam que suas demandas fossem consideradas;**

e) **Assegurem a disponibilidade de serviços de assistência jurídica às mulheres para permiti-las reivindicar seus direitos dentro dos vários sistemas plurais de justiça através da contratação de pessoal de apoio local qualificado para prestar essa assistência;**

f) **Assegurem a participação igualitária das mulheres em todos os níveis nos órgãos estabelecidos para monitorar, avaliar e informar sobre as operações dos sistemas plurais de justiça;**

g) **Estimulem o diálogo construtivo e formalizem relações entre os sistemas plurais de justiça, inclusive através da adoção de procedimentos para o compartilhamento de informação entre eles.**

V. Retirada de reservas à Convenção

65. Muitos países têm feito reservas ao:

a) Artigo 2 (c), que indica que os Estados partes se comprometem a estabelecer a proteção jurídica dos direitos das mulheres em igualdade de condições com os homens e assegurar, mediante tribunais nacionais competentes e outras instituições públicas, a proteção efetiva das mulheres contra qualquer ato de discriminação

b) Artigo 5 (a), que indica que os Estados partes tomarão todas as medidas apropriadas para modificar os padrões sociais e culturais de conduta de homens e mulheres, com vistas a alcançar a eliminação de preconceitos e práticas

²² Ver International Development Law Organization, *Accessing Justice: Models, Strategies and Best Practices on Women's Empowerment* (Rome, 2013).

consuetudinárias e todas as outras que são baseadas sobre a ideia inferioridade ou da superioridade de quaisquer dos sexos ou sobre papéis estereotipados para homens e mulheres;

c) Artigo 15, que indica que os Estados partes devem conferir às mulheres, em assuntos civis, a capacidade jurídica idêntica àquela dos homens e as mesmas oportunidades para exercer essa capacidade, e que devem dar às mulheres igualdade de direitos para concluir contratos e administrar propriedades e tratá-las igualmente em todas as etapas de procedimento em cortes e tribunais;

d) Artigo 16, que indica que os Estados partes devem tomar todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra as mulheres em todos os assuntos relacionados ao matrimônio e às relações familiares.

66. Em vista da fundamental importância do acesso das mulheres à justiça, o Comitê recomenda que os Estados partes retirem suas reservas à Convenção, em particular aos artigos 2 (c), 5 (a), 15 e 16.

VI. Ratificação do Protocolo Facultativo à Convenção

67. O Protocolo Facultativo à Convenção cria um mecanismo adicional de direito internacional para permitir às mulheres apresentar denúncias em relação a supostas violações de direitos estabelecidos na Convenção e permitir ao Comitê conduzir procedimentos de investigação sobre as alegadas graves ou sistemáticas violações de direitos estabelecidas na Convenção, reforçando assim o direito das mulheres de acesso à justiça. Por meio de suas decisões sobre comunicações individuais emitidas em virtude do Protocolo Facultativo, o Comitê produziu notável jurisprudência em relação ao acesso das mulheres à justiça, inclusive em relação à violência contra as mulheres,²³ mulheres em detenção,²⁴ saúde,²⁵ e emprego.²⁶

68. O Comitê recomenda que os Estados partes:

a) Ratifiquem o Protocolo Facultativo;

b) Realizem e estimulem a criação e difusão de programas, recursos e atividades educacionais e de divulgação, em várias línguas e formatos para informar às mulheres, organizações e instituições da sociedade civil acerca dos procedimentos disponíveis para promover o acesso das mulheres à justiça através do Protocolo Facultativo.

²³ Ver Comunicação Nº 19/2008, *Kell c. Canadá*, decisão adotada em 28 de fevereiro de 2012; Comunicação Nº 20/2008, *V.K. c. Bulgária*, decisão adotada em 25 de julho de 2011; Comunicação Nº 18/2008, *Vertido c. Filipinas*, decisão adotada em 16 de julho de 2010; Comunicação Nº 6/2005, *Yildirim c. Austria*, decisão adotada em 6 de agosto de 2007; Comunicação Nº 5/2005, *Goekce c. Áustria*, decisão adotada em 6 de agosto de 2007; e Comunicação Nº 2/2003, *A.T. c. Hungria*, decisão adotada em 26 de janeiro de 2005.

²⁴ Ver Comunicação Nº 23/2009, *Abramova c. Bielorrússia*, decisão adotada em 25 de julho de 2011.

²⁵ Ver Comunicação Nº 17/2008, *Teixeira c. Brasil*, decisão adotada em 25 de julho de 2011.

²⁶ Ver Comunicação Nº 28/2010, *R.K.B. c. Turquia*, decisão adotada em 24 de fevereiro de 2012.