Jornal Oficial
da União Europeia

PT
Série C

C/2025/2005

30.4.2025

Parecer do Comité Económico e Social Europeu

Violência contra as mulheres, uma questão de direitos humanos: ponto da situação das medidas adotadas na UE

(parecer de iniciativa)

(C/2025/2005)

Relator: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Correlatora: **Dovilė JUODKAITĖ**

Conselheiras	Lidia FERNANDEZ MONTES (do relator, Grupo II) Ugnė GRIGAITĖ (da correlatora, Grupo III) Laura NUÑO GÓMEZ (do Grupo II)
Decisão da Plenária	18.1.2024
Base jurídica	Artigo 52.º, n.º 2, do Regimento
Competência	Secção do Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania
Adoção em secção	4.2.2025
Adoção em plenária	26.2.2025
Reunião plenária n.º	594
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/ /abstenções)	155/2/6

1. Conclusões e recomendações

1.1. A violência contra as mulheres e as raparigas é uma violação dos direitos humanos e uma das formas mais persistentes de discriminação em razão do género. À escala mundial, a Organização Mundial da Saúde (OMS) refere que cerca de 30 % das mulheres são vítimas de violência nas relações íntimas ao longo da sua vida.

1.2. Qualquer tipo de violência contra as mulheres, em especial no contexto doméstico ou conjugal, constitui um problema importante de saúde pública e médica e uma violação grave dos direitos humanos das mulheres.

1.3. O Comité Económico e Social Europeu (CESE) considera que esta questão deve ser tratada com a maior urgência e solicita a ratificação e aplicação da Convenção (n.º 190) da Organização Internacional do Trabalho sobre Violência e Assédio (em particular a sua Recomendação n.º 206) e da Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência Contra as Mulheres e a Violência Doméstica (Convenção de Istambul), bem como a sua promoção e aplicação em todos os Estados-Membros e pela própria UE.

1.4. O CESE considera que a Diretiva (UE) 2024/1385 relativa ao combate à violência contra as mulheres e à violência doméstica deve abordar todas as formas de violência contra as mulheres que ainda não tenham sido incluídas, como a violência institucional, a prostituição, a pornografia para fins comerciais ou como forma de exploração, a exploração reprodutiva, a violência indireta, a submissão química e o assédio na rua, bem como o assédio sexual e com base no género e a esterilização forçada das mulheres com deficiência, entre outras.

1.5. O CESE considera que a violência sexual e a violação devem ser incluídas na diretiva como uma forma de violência e criminalizadas com base na falta de consentimento (à semelhança do que prevê a Convenção de Istambul). Afigura-se necessária uma definição de «consentimento» no contexto da violência sexual. A base do conceito de violência sexual é a existência ou a ausência de consentimento.

1.6. O CESE considera que a violência contra as mulheres e as raparigas, incluindo a violação, deve ser incluída nos «eurocrimes» referidos no artigo 83.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

1.7. O CESE considera que importa prever medidas específicas nos domínios do diálogo social, da negociação coletiva e das negociações necessárias com os parceiros sociais, quer para impulsionar o emprego e promover a empregabilidade das vítimas de violência de género, assegurando uma maior proteção da privacidade das vítimas e ambientes seguros para todas as mulheres, quer para combater o assédio sexual no trabalho.

1.8. Cabe também prestar especial atenção às mulheres e raparigas pertencentes a minorias étnicas e/ou culturais, como as ciganas e as mulheres migrantes, sobretudo as mulheres migrantes que se encontram em situação administrativa irregular, prevendo medidas de apoio específicas, a fim de as proteger da discriminação sistémica e da violência institucional. Ademais, quando as infrações de que são vítimas são motivadas pela sua origem étnica, tal deve ser tido em conta na ação penal contra os infratores.

1.9. As mulheres com deficiência são vítimas de discriminação múltipla e interseccional devido ao seu género e à sua deficiência. Embora estas mulheres tenham mais probabilidades de serem vítimas de violência doméstica, a diretiva não prevê a obrigação de obter dados estatísticos desagregados por deficiência, pelo que cumpre incluir uma disposição nesse sentido.

1.10. O CESE está preocupado com o facto de os últimos artigos da diretiva não fazerem referência à criminalização da esterilização forçada. Neste contexto, este tipo de violência deve ser considerado um problema de saúde pública com consequências a longo prazo.

1.11. Preocupa-o igualmente que a violência física, a violência psicológica e a violência sexual subjacentes à prostituição não tenham sido consideradas formas de violência contra as mulheres, em consonância com a Diretiva 2011/36/UE ([1]) relativa à prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à proteção das vítimas. Considera igualmente que a gestação remunerada e a exploração reprodutiva deveriam ter sido consideradas uma forma de violência contra as mulheres na Diretiva (UE) 2024/1385.

1.12. O CESE observa com preocupação que as restrições à interrupção voluntária livre e segura da gravidez e o assédio de que são vítimas as mulheres (sobretudo nas proximidades de clínicas) não foram considerados formas específicas de violência contra as mulheres.

1.13. O CESE manifesta-se profundamente preocupado com as posições, exprimidas especialmente por grupos religiosos fundamentalistas, que não consideram a violência contra as mulheres e as raparigas uma forma específica de violência pelo facto de se tratarem de mulheres e que mantêm uma visão patriarcal. Outro motivo de preocupação prende-se com as atividades da extrema-direita, que ataca o objetivo da igualdade entre homens e mulheres e nega a violência estrutural e a discriminação de que são vítimas as mulheres e as raparigas, atentando assim contra os valores e princípios do artigo 2.º do TFUE.

1.14. A educação desempenha um papel fundamental na definição dos papéis e estereótipos de género, pelo que cumpre dar maior ênfase à sua função preventiva — incluindo em matéria de educação sexual — em todas as fases do percurso educativo. A comunidade educativa, as diversas organizações da sociedade civil (especialmente as associações feministas e de defesa dos direitos humanos), os parceiros sociais e as comunidades em causa devem ser explicitamente incluídos na cooperação institucional a fim de prevenir e combater a violência baseada no género.

2. **Observações na generalidade**

2.1. A violência contra as mulheres e as raparigas constitui uma violação dos direitos humanos e uma das formas mais persistentes de discriminação em razão do género: um dos casos mais brutais e graves é o homicídio de mulheres por serem mulheres, o que constitui feminicídio. Uma repartição das estatísticas mostra que 2 em cada 10 mulheres foram vítimas de violência física e/ou sexual por parte de um parceiro ou amigo, 3 em 10 por um familiar; 10 em cada 20 mulheres foram vítimas de assédio sexual; e pelo menos 2 mulheres são assassinadas todos os dias na UE por um parceiro íntimo ou familiar.

([1]) JO L 101 de 15.4.2011, p. 1.

2.2. A OMS refere que cerca de 30 % das mulheres são vítimas de violência nas relações íntimas ao longo da sua vida. As variações regionais são significativas.

2.3. A OMS reconhece que a violência contra as mulheres, em especial no contexto das relações domésticas ou conjugais, constitui um problema importante de saúde pública e médica e uma violação dos direitos humanos das mulheres. Esta questão reflete igualmente a dimensão da desigualdade de género e da discriminação de que as mulheres são alvo. As repercussões dessa violência na saúde física, mental, sexual e reprodutiva podem ter efeitos duradouros ao longo da vida de uma mulher.

2.4. O CESE considera essencial e urgente abordar esta questão e, por conseguinte, convida todos os Estados-Membros a ratificar e aplicar a Convenção (n.º 190) da Organização Internacional do Trabalho sobre Violência e Assédio e, em particular, a sua Recomendação n.º 206 sobre a violência e o assédio, bem como da Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência Contra as Mulheres e a Violência Doméstica (Convenção de Istambul), a promover em todos os Estados-Membros.

2.5. O CESE congratula-se com a Diretiva (UE) 2024/1385 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024, relativa ao combate à violência contra as mulheres e à violência doméstica ([2]), o ato legislativo mais abrangente para combater eficazmente a violência contra as mulheres e a violência doméstica. Além de criminalizar, a nível da UE, determinadas formas de violência contra as mulheres, em linha e fora de linha, a diretiva exige que os Estados-Membros apliquem medidas sólidas de prevenção, proteção, acesso à justiça, apoio, coordenação e cooperação entre as autoridades.

2.6. O principal objetivo do presente parecer consiste em avaliar as deficiências identificadas no texto final da diretiva, incluindo as formas e expressões de violência contra as mulheres e as raparigas que não são contempladas na referida diretiva. Visa proporcionar uma perspetiva que contemple verdadeiramente uma política comum e abrangente contra a violência de género, disponibilizando uma estratégia vasta e eficaz contra esta forma de violação dos direitos humanos no quadro da União.

2.7. O CESE considera que deve incluir todas as formas de violência contra as mulheres que ainda não tenham sido incluídas, como a violência institucional, a prostituição, a pornografia para fins comerciais ou como forma de exploração, a exploração reprodutiva, a violência indireta, a submissão química e o assédio na rua, bem como o assédio sexual e com base no género e a esterilização forçada das mulheres com deficiência, entre outras.

2.8. O CESE considera que é importante assegurar uma maior proteção da privacidade das vítimas, uma vez que a atual redação do artigo 20.º pode invadir a privacidade das mesmas e conduzir a um julgamento do seu comportamento, resultando numa vitimização secundária.

2.9. Neste contexto, o CESE considera que a violência sexual e a violação devem ser incluídas na diretiva como uma forma de violência e criminalizadas com base na falta de consentimento. É fundamental introduzir uma definição de «consentimento» no contexto da violência sexual. A base do conceito de violência sexual é a existência ou a ausência de consentimento.

2.10. O CESE considera que a violência contra as mulheres e as raparigas, incluindo a violação, deve ser incluída nos «eurocrimes» referidos no artigo 83.º, n.º 1, do TFUE.

2.11. O CESE considera que importa prever medidas específicas nos domínios do diálogo social, da negociação coletiva e das negociações necessárias com os parceiros sociais, a fim de impulsionar o emprego e promover a empregabilidade das vítimas de violência de género, assegurando a proteção da privacidade das vítimas e um ambiente seguro sem violência para todas as mulheres, e de combater o assédio sexual no trabalho, em conformidade com o disposto no acordo-quadro autónomo sobre assédio e violência no trabalho ([3]), celebrado em 2007.

([2]) Diretiva (UE) 2024/1385 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024, relativa ao combate à violência contra as mulheres e à violência doméstica (JO L, 2024/1385, 24.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1385/oj).

([3]) https://www.etuc.org/en/framework-agreement-harassment-and-violence-work.

2.12. Cabe também prestar especial atenção às mulheres e raparigas pertencentes a minorias étnicas e/ou culturais, como as ciganas e as mulheres migrantes, sobretudo as mulheres migrantes que se encontram em situação administrativa irregular, prevendo medidas de apoio específicas, a fim de as proteger da discriminação sistémica e da violência institucional. Ademais, quando as infrações de que são vítimas são motivadas pela sua origem étnica, tal deve ser tido em conta na ação penal contra os infratores.

2.13. O CESE considera igualmente que a Diretiva (UE) 2024/1385 deveria centrar-se mais nas mulheres com deficiência e manifesta-se apreensivo por não ser feita referência à criminalização da esterilização forçada.

2.14. A interligação entre género, deficiência e violência é complexa. As mulheres com deficiência são vítimas de discriminação múltipla e interseccional devido ao género e à deficiência. As mais vulneráveis a este risco são as mulheres com problemas de saúde mental e deficiências psicossociais e/ou intelectuais. Neste contexto, este tipo de violência deve ser considerado um problema de saúde pública com consequências a longo prazo.

2.15. Embora os dados globais revelem que as mulheres com deficiência têm entre duas a cinco vezes mais probabilidades de serem vítimas de violência doméstica do que as mulheres sem deficiência ([4]), e apesar do amplo impacto na saúde física e mental e no bem-estar das mulheres com deficiência, a diretiva não prevê a obrigação de desagregar os dados estatísticos por deficiência.

2.16. O CESE está preocupado com o facto de a violência física, a violência psicológica e a violência sexual subjacentes à prostituição não terem sido consideradas formas de violência contra as mulheres, em consonância com a Diretiva 2011/36/UE relativa à prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à proteção das vítimas, que propõe que os Estados-Membros adotem as medidas necessárias para criminalizar a utilização de serviços que impliquem a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual.

2.17. O CESE considera igualmente que as medidas previstas no artigo 11.º da Diretiva 2011/36/UE devem ser dissociadas do disposto no artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva 2004/81/CE do Conselho ([5]), segundo o qual o prazo de reflexão não confere qualquer direito de residência.

2.18. Considera igualmente que a gestação comercial remunerada e a exploração reprodutiva deveriam ter sido consideradas uma forma de violência contra as mulheres na Diretiva (UE) 2024/1385.

2.19. O CESE considera que o encaminhamento das vítimas para serviços de apoio deve ser não só gratuito, atempado e coordenado, como também prioritário e urgente. É importante que os serviços de apoio criem um «pacote de base» e que o apoio às vítimas seja considerado um domínio específico, sendo necessário promover uma maior sensibilização para este aspeto e monitorizá-lo.

2.20. O CESE salienta que o quadro geral da UE para a proteção dos direitos das vítimas de todos os crimes, incluindo a Estratégia da UE sobre os Direitos das Vítimas (2020-2025) e a proposta de revisão da Diretiva Direitos das Vítimas, é horizontal e aplica-se a todas as vítimas da criminalidade, salientando a importância de proporcionar direitos, apoio e serviços abrangentes às vítimas que deem resposta à diversidade de vítimas em causa.

2.21. As disposições relativas ao direito ao apoio e à proteção devem basear-se nas necessidades individuais das vítimas, exigindo que as autoridades assegurem que as avaliações individuais têm em conta as características pessoais das vítimas, incluindo o sexo e o género ([6]). As vítimas de violência contra as mulheres e de violência doméstica são consideradas vítimas vulneráveis ao abrigo da Diretiva Direitos das Vítimas, necessitando de apoio especializado e de medidas de proteção, tais como apoio psicológico gratuito prestado às vítimas vulneráveis durante o tempo necessário.

([4]) Hughes K., Bellis M. A., Jones L., Wood S., Bates G., Eckley L., McCoy E., Mikton C., Shakespeare T., Officer A., *Prevalence and risk of violence against adults with disabilities: a systematic review and meta-analysis of observational studies*, Lancet, 28 de abril de 2012;379(9826):1621-9, doi: 10.1016/S0140-6736(11)61851-5, publicado em linha em 28 de fevereiro de 2012, PMID: 22377290.

([5]) Diretiva 2004/81/CE do Conselho, de 29 de Abril de 2004, relativa ao título de residência concedido aos nacionais de países terceiros que sejam vítimas do tráfico de seres humanos ou objeto de uma ação de auxílio à imigração ilegal, e que cooperem com as autoridades competentes (JO L 261 de 6.8.2004, p. 19).

([6]) JO C, C/2024/1592, 5.3.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/1592/oj.

2.22. O CESE congratula-se com as disposições em matéria de formação e informação destinadas aos profissionais, especificadas detalhadamente na diretiva no seu artigo 36.º. O CESE já se pronunciou ([7]) sobre a necessidade de informar, comunicar e apoiar as vítimas de violência de género, com base nas suas necessidades, a fim de facilitar a denúncia e a repressão eficaz desses crimes.

2.23. O CESE está preocupado com a falta de coordenação entre os serviços gerais (como os serviços de saúde física e mental) e os serviços especializados para combater a violência contra as mulheres. A colaboração intersetorial é crucial entre os serviços especializados de apoio às vítimas, os serviços de assistência social, os setores da saúde física e mental, as autoridades de aplicação da lei e o sistema judiciário.

2.24. O CESE observa que os serviços de saúde, incluindo os cuidados de saúde mental e os serviços de saúde sexual e reprodutiva, deveriam ter sido incluídos na lista de serviços essenciais de apoio às vítimas constante da Diretiva (UE) 2024/1385. Insta os Estados-Membros da UE a eliminarem todos os obstáculos ao acesso à contraceção de emergência e aos serviços gratuitos de interrupção voluntária da gravidez em caso de violação.

2.25. Tendo em conta o papel que a educação desempenha na definição dos papéis e estereótipos de género, cumpre dar maior ênfase à sua função preventiva — incluindo em matéria de educação sexual — em todas as fases do percurso educativo. Além disso, a comunidade educativa, as diversas organizações da sociedade civil (especialmente as associações feministas e de defesa dos direitos humanos), os parceiros sociais e as comunidades em causa devem ser explicitamente incluídos na cooperação institucional. A educação e a informação acessível sobre saúde reprodutiva devem ser orientadas e adaptadas às necessidades específicas das mulheres e raparigas, nomeadamente em formatos de fácil leitura e compreensão, de modo a chegar às mulheres e raparigas de diferentes contextos culturais e sociais, às pessoas com diferentes deficiências, às que são analfabetas e às que pertencem a outros grupos vulneráveis ([8]).

2.26. Os meios de comunicação social desempenham um papel importante na partilha de informações que podem perpetuar ou desafiar narrativas perniciosas em torno da violência de género, contribuindo para influenciar a forma como o público e a sociedade apreendem a questão da violência de género. Por conseguinte, importa que sigam os princípios do profissionalismo e da ética na comunicação de informações sobre a violência de género ([9]).

2.27. O CESE considera que os obstáculos ao acesso à saúde e aos direitos sexuais e reprodutivos representam uma forma específica de violência contra as mulheres, pelo que devem ser considerados como tal, à semelhança da violência ginecológica e obstétrica.

2.28. O CESE observa com preocupação que as atuais restrições à interrupção voluntária livre e segura da gravidez, bem como o assédio de que são vítimas as mulheres, sobretudo nas proximidades de clínicas, não foram considerados formas específicas de violência contra as mulheres. Os direitos das mulheres sobre a sua própria sexualidade e os seus direitos reprodutivos devem garantir-lhes o direito de decidir livremente sobre o recurso à interrupção voluntária da gravidez e ao aborto. Perante os ataques sistemáticos de grupos fundamentalistas e de extrema-direita, o CESE considera que os Estados-Membros devem adotar medidas jurídicas para garantir não só este direito, como também o seu livre exercício.

2.29. O CESE observa igualmente com preocupação que não se preveja o desenvolvimento de uma vida plena, em condições de liberdade e igualdade, para os órfãos das vítimas de violência contra as mulheres.

2.30. O CESE solicita aos prestadores de serviços de saúde mental que promovam vias de recuperação e bem-estar e garantam a segurança das sobreviventes de violência de género e sexual. É necessário que todos os profissionais de saúde mental compreendam bem a dimensão e dinâmica de género dos diferentes tipos de violência perpetrada contra mulheres, em particular as especificidades da violência doméstica, da violência sexual ou da violência entre parceiros íntimos, bem como os seus efeitos na saúde mental e as intersecções desse tipo de violência e da saúde mental com outras formas de opressão, nomeadamente o racismo, a transfobia, o capacitismo e a pobreza.

([7]) JO C 443 de 22.11.2022, p. 93, ponto 3.22, e JO C, C/2024/1592, 5.3.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/1592/oj.
([8]) JO C 443 de 22.11.2022, p. 93.
([9]) *Reporting on violence against women and girls: a handbook for journalists* (https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000371524).

2.31. O facto de não se disponibilizarem cuidados de saúde mental, serviços e apoio às mulheres vítimas de violência doméstica (cuja saúde mental é invariável e profundamente afetada pelo trauma dessa violência) constitui uma grave violação dos direitos humanos. Além disso, o facto de não terem acesso a meios que as possam ajudar a reconstruir as suas vidas, permitindo-lhes, por exemplo, aceder a um nível de vida adequado e à proteção social, à reabilitação e à habilitação, ao trabalho e ao emprego, bem como à justiça, também constituiria uma violação dos seus direitos humanos.

2.32. O CESE manifesta-se profundamente preocupado com as posições, exprimidas especialmente por grupos religiosos fundamentalistas, que não consideram a violência contra as mulheres e as raparigas uma forma específica de violência pelo facto de se tratarem de mulheres e que mantêm uma visão patriarcal. Outro motivo de preocupação prende-se com as atividades da extrema-direita, que ataca o objetivo da igualdade entre homens e mulheres e nega a violência estrutural e a discriminação de que são vítimas as mulheres e as raparigas, atentando assim contra os valores e princípios do artigo 2.º do TFUE.

3. **Observações na especialidade**

3.1. No âmbito da elaboração do presente parecer de iniciativa, realizaram-se missões a dois países para analisar as perspetivas nacionais e a aplicação dos requisitos legais em vigor, e futuros, que visam proteger as vítimas de violência de género e de violência doméstica. Lituânia e Espanha foram os dois países escolhidos para as visitas. O anexo 1 ([10]) apresenta um resumo dos principais resultados das visitas a estes países, destacando os contributos das organizações da sociedade civil e dos parceiros sociais, bem como das autoridades nacionais competentes.

Bruxelas, 26 de fevereiro de 2025.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Oliver RÖPKE

([10]) https://www.eesc.europa.eu/pt/our-work/opinions-information-reports/opinions/violence-against-women-human-rights-issue-state-play-measures-across-eu.