

---

## **Recomendação Geral N.º 28: Obrigações fundamentais dos Estados Partes decorrentes do artigo 2 da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres**

---

### **I. Introdução**

1. Mediante esta recomendação geral, o Comité para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres ("Comité") visa clarificar o alcance e o significado do artigo 2 da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres ("Convenção"), o qual incide sobre os meios para que os Estados Partes apliquem ao nível nacional as disposições substantivas da Convenção. O Comité encoraja os Estados Partes a traduzir esta recomendação geral para as línguas nacionais e locais e a difundi-la amplamente junto de todos os organismos governamentais, da sociedade civil, incluindo os meios de comunicação, as universidades e as organizações e instituições que lidam com os direitos humanos e a situação das mulheres.

2. A Convenção é um instrumento dinâmico que se adapta à evolução do direito internacional. Desde a sua primeira sessão em 1982, o Comité para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres e outros atores nacionais e internacionais têm contribuído para clarificar e interpretar o conteúdo substantivo dos artigos da Convenção, a natureza específica da discriminação contra as mulheres e os vários instrumentos necessários para lutar contra esta discriminação.

3. A Convenção é parte de um amplo quadro jurídico internacional de direitos humanos que visa assegurar o gozo de todos os direitos humanos por todas as pessoas e eliminar todas as formas de discriminação contra as mulheres com base no sexo e no género. A Carta das Nações Unidas, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, o Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos, a Convenção sobre os Direitos da Criança, a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias e a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência contêm disposições explícitas que garantem a igualdade entre as mulheres e os homens no gozo dos direitos neles consagrados, enquanto outros tratados internacionais de direitos humanos, tais como a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, assentam implicitamente no conceito de não-discriminação com base no sexo ou no género. A Convenção da Organização Internacional do Trabalho (OIT) (Nº 100) sobre Igualdade de Remuneração de Homens e Mulheres Trabalhadores por Trabalho de Igual Valor, 1951, a Convenção n.º 111 da OIT, sobre a Discriminação em matéria de Emprego e Profissão, 1958, a Convenção da OIT (No. 156) sobre a Igualdade de Oportunidades e de Tratamento para Trabalhadores e Trabalhadoras com Responsabilidades Familiares, de 1981, a Convenção Relativa à Luta contra a Discriminação no Campo do Ensino, a Declaração sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres, a Declaração e o Programa de Ação de Viena, o Programa de Ação do Cairo e a Declaração e a Plataforma de Ação de Pequim também contribuem para o estabelecimento de um regime

jurídico internacional que consagra a igualdade entre as mulheres e os homens e a não discriminação. Da mesma forma, as obrigações assumidas pelos Estados no contexto dos sistemas regionais de direitos humanos vêm complementar o quadro universal dos direitos humanos.

4. O objetivo da Convenção é a eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres com base no sexo. A Convenção garante às mulheres o reconhecimento, o gozo e o exercício de todos os direitos humanos e de todas as liberdades fundamentais nas áreas política, econômica, social, cultural, civil, familiar ou outras, independentemente do seu estado civil e em condições de igualdade com os homens.

5. Embora a Convenção só se refira à discriminação com base no sexo, a leitura do artigo 1 em paralelo com o parágrafo f) do artigo 2, e o parágrafo a) do artigo 5 demonstra que a Convenção também se refere à discriminação contra as mulheres com base no gênero. O conceito de "sexo" refere-se aqui às diferenças biológicas entre os homens e as mulheres. O conceito de "gênero" remete para as identidades, funções e papéis das mulheres e dos homens, construídos socialmente, bem como para o significado social e cultural que a sociedade atribui a essas diferenças biológicas, dando lugar a relações hierárquicas entre mulheres e homens e a uma distribuição do poder e dos direitos que favorece os homens em detrimento das mulheres. O lugar que as mulheres e os homens ocupam na sociedade depende de fatores políticos, econômicos, culturais, sociais, religiosos, ideológicos e ambientais e pode mudar em função da cultura, da sociedade e da comunidade. A aplicabilidade da Convenção à discriminação com base no gênero torna-se clara na definição de discriminação contida no artigo 1. Essa definição afirma que qualquer distinção, exclusão ou restrição que tenha como efeito ou como objetivo comprometer ou destruir o reconhecimento, o gozo ou o exercício pelas mulheres dos direitos humanos e das liberdades fundamentais constitui um ato de discriminação, mesmo que tal ato não seja intencional. Daí se depreende que um tratamento idêntico ou neutro das mulheres e dos homens pode constituir uma discriminação contra as mulheres sempre que esse tratamento tiver como resultado ou efeito privá-las do exercício de um direito por não se ter levado em conta a pré-existência de desvantagens e de desigualdades que afetam as mulheres, por motivos de gênero. As opiniões do Comitê sobre esta questão são explicitadas nas suas observações finais sobre os relatórios, nas suas recomendações gerais, decisões, sugestões e declarações, na sua análise das comunicações individuais e na realização de inquéritos ao abrigo do Protocolo Facultativo.

6. O artigo 2 é essencial para a plena aplicação da Convenção, já que determina a natureza das obrigações jurídicas gerais dos Estados Partes. As obrigações consagradas no artigo 2 são indissociáveis de todas as outras disposições substantivas da Convenção, uma vez que os Estados Partes têm a obrigação de garantir que todos os direitos consagrados na Convenção sejam plenamente respeitados ao nível nacional.

7. O artigo 2 da Convenção deve ser lido em conjunto com os artigos 3, 4, 5 e 24, e tendo presente a definição de discriminação contida no artigo 1. Além disso, o alcance das obrigações gerais do artigo 2 deve também ser interpretado à luz das recomendações gerais, das observações finais, das opiniões e de outras declarações do Comitê, incluindo os relatórios sobre os procedimentos de inquérito e as decisões adotadas sobre casos individuais. O espírito da Convenção abrange outros direitos que não são formulados explicitamente no texto, mas que têm um impacto sobre a realização da igualdade entre mulheres e homens, impacto esse que representa uma forma de discriminação contra as mulheres.

## **II. Natureza e alcance das obrigações dos Estados Partes**

8. O artigo 2 exorta os Estados Partes a condenar a discriminação contra mulheres "sob todas as suas formas"; enquanto o artigo 3 incide sobre as medidas que estes devem tomar "em todos os domínios" para assegurar o pleno desenvolvimento e o progresso das mulheres. Mediante estas

disposições, a Convenção antecipa o surgimento de novas formas de discriminação que ainda não haviam sido identificadas no momento da sua redação.

9. Nos termos do artigo 2, os Estados Partes devem honrar todos os aspetos das obrigações jurídicas impostas pela Convenção em relação ao respeito, proteção e realização do direito das mulheres à não-discriminação e à igualdade. A obrigação de respeitar exige que os Estados Partes se abstenham de adotar qualquer lei, política, norma, programa, procedimento administrativo ou estrutura institucional que prive as mulheres, direta ou indiretamente, do exercício dos seus direitos civis, políticos, económicos, sociais e culturais, em pé de igualdade com os homens. A obrigação de proteger requer que os Estados Partes protejam as mulheres contra a discriminação exercida por agentes privados e tomem medidas que visem diretamente eliminar as práticas consuetudinárias ou quaisquer outras práticas prejudiciais que perpetuem a noção de inferioridade ou superioridade de um ou do outro sexo e os papéis estereotipados dos homens e das mulheres. A obrigação de realização dos direitos requer que os Estados Partes adotem uma ampla gama de medidas para assegurar que as mulheres e os homens tenham direitos iguais *de jure e de facto* e, em especial, se for caso disso, medidas especiais temporárias, como previstas no parágrafo 1 do artigo 4 da Convenção e da Recomendação Geral nº 25 relativa ao parágrafo 1 do artigo 4 da Convenção (medidas especiais temporárias). Isto traduz-se numa obrigação de meios ou de comportamento e numa obrigação de resultados. Os Estados Partes devem considerar que têm de cumprir as suas obrigações jurídicas em relação a todas as mulheres através da elaboração de políticas, de programas e de quadros institucionais de carácter público que satisfaçam as necessidades específicas das mulheres e levem à realização plena do seu potencial em pé de igualdade com os homens.

10. Os Estados Partes têm a obrigação de não dar origem a discriminações contra as mulheres através das suas ações ou por omissão. Têm também a obrigação de reagir ativamente contra a discriminação contra as mulheres, quer essas ações ou omissões sejam cometidas pelo Estado ou por um ator privado. A discriminação pode ocorrer quando os Estados não adotam as medidas legislativas necessárias para garantir a plena realização dos direitos das mulheres, quando não adotam políticas nacionais para garantir a igualdade entre mulheres e homens e quando não fazem respeitar as leis aplicáveis. Para além disso, os Estados Partes têm a responsabilidade internacional de criar e de melhorar continuamente bases de dados estatísticos, e de analisar todas as formas de discriminação contra as mulheres e, em particular, contra as mulheres que pertencem a grupos vulneráveis.

11. As obrigações dos Estados Partes não cessam durante os períodos de conflito armado ou nos estados de emergência decorrentes de acontecimentos políticos ou de uma catástrofe natural. Essas situações têm efeitos profundos e amplas consequências sobre o gozo e o exercício dos direitos fundamentais das mulheres em pé de igualdade com os homens. Os Estados Partes devem adotar estratégias e tomar medidas para atender às necessidades especiais das mulheres em situações de conflito armado ou em estados de emergência.

12. Embora sujeitos à lei internacional, a jurisdição dos Estados é principalmente exercida no seu território. No entanto, as obrigações dos Estados Partes são aplicáveis sem discriminação tanto aos cidadãos como aos não-cidadãos, incluindo as pessoas refugiadas, requerentes de asilo, trabalhadoras migrantes e apátridas que se encontrem no seu território ou que estejam sob a sua jurisdição efetiva, mesmo quando estão fora do seu território. Os Estados Partes são responsáveis por todos os seus atos que afetem os direitos humanos, independentemente de as pessoas afetadas estarem ou não no seu território.

13. O artigo 2 não se limita a proibir a discriminação contra as mulheres causada de uma forma direta ou indireta pelos Estados Partes. O artigo 2 também impõe aos Estados Partes a obrigação de proceder com a devida diligência para prevenir a discriminação perpetrada por atores privados. Em alguns casos, os atos ou omissões dos atores privados podem ser atribuíveis ao Estado, ao abrigo do direito internacional. Em consequência, os Estados Partes são obrigados a assegurar que os atores privados não cometem atos de discriminação contra as mulheres,

segundo a definição da Convenção. Entre as medidas apropriadas que os Estados Partes são obrigados a adotar figuram a regulação das atividades dos atores privados no que se refere às políticas e práticas em matéria de educação, emprego e saúde, às condições e normas de trabalho, bem como a outras áreas onde os atores privados prestam serviços, tais como o setor bancário e a habitação.

### **III. Obrigações gerais contidas no artigo 2**

#### **A. Frase Introdutória do artigo 2**

14. A frase introdutória do artigo 2 estipula que "Os Estados Partes condenam a discriminação contra as mulheres sob todas as suas formas, acordam em prosseguir, por todos os meios apropriados e sem demora, uma política tendente a eliminar a discriminação contra as mulheres".

15. A primeira obrigação dos Estados Partes mencionada na frase introdutória do artigo 2 é a obrigação de "condenar a discriminação contra as mulheres sob todas as suas formas". Os Estados Partes têm a obrigação imediata e contínua de condenar a discriminação. Têm a obrigação de proclamar perante a sua população e a comunidade internacional a sua total oposição a todas as formas de discriminação contra as mulheres a todos os níveis e em todos os ramos do governo e dos poderes do Estado, bem como a sua determinação de eliminar todas as formas de discriminação contra as mulheres. O termo "discriminação sob todas as suas formas" obriga claramente o Estado Parte a estar vigilante e a condenar todas as formas de discriminação, mesmo aquelas que não são mencionadas explicitamente na Convenção ou que possam aparecer numa fase ulterior.

16. Os Estados Partes têm a obrigação de respeitar, proteger e fazer cumprir o direito das mulheres à não-discriminação e de garantir o pleno desenvolvimento e o progresso das mulheres para melhorar a sua situação e tornar efetivo o seu direito à igualdade *de jure* e *de facto* ou substantiva com os homens. Os Estados Partes devem assegurar que não haja qualquer discriminação direta ou indireta contra as mulheres. Entende-se por discriminação direta contra as mulheres aquela que implica um tratamento diferente explicitamente com base em diferenças de sexo e de género. A discriminação indireta contra as mulheres ocorre quando uma lei, uma política, um programa ou uma prática parece ser neutra, dado dizer respeito tanto aos homens quanto às mulheres, mas tem, na prática, um efeito discriminatório contra as mulheres, porque as desigualdades pré-existentes não foram tidas em conta na medida aparentemente neutra. Além disso, a discriminação indireta pode exacerbar as desigualdades existentes se não forem levados em conta os padrões estruturais e históricos de discriminação e o desequilíbrio das relações de poder entre mulheres e homens.

17. Os Estados Partes também têm a obrigação de garantir que as mulheres estão protegidas contra a discriminação praticada pelas autoridades públicas, pelo poder judicial, pelas organizações, empresas ou indivíduos, tanto na esfera pública como na privada. Essa proteção deve ser prestada pelos tribunais ou por outras instituições públicas competentes e o seu cumprimento deve ser assegurado mediante sanções e medidas de reparação quando tal for apropriado. Os Estados Partes devem assegurar que todos os órgãos governamentais e os organismos públicos têm pleno conhecimento dos princípios da igualdade e da não discriminação com base no sexo e no género, e que elaboram e põem em prática programas adequados de formação e de sensibilização.

18. A interseccionalidade é um conceito fundamental para compreender o alcance das obrigações gerais dos Estados Partes ao abrigo do artigo 2. A discriminação das mulheres com base no sexo ou no género está indissociavelmente ligada a outros fatores que afetam as mulheres tais como a raça, a origem étnica, a religião ou crença, a saúde, o estado civil, a idade, a classe, a casta, a orientação sexual e a identidade de género. A discriminação com base no

sexo ou no género pode afetar as mulheres de alguns grupos num grau ou de uma forma diferente da dos homens. Os Estados Partes devem reconhecer e proibir nos seus instrumentos jurídicos essas formas interseccionais de discriminação e o efeito acumulado das suas consequências negativas sobre as mulheres por estas afetadas. Devem também aprovar e implementar políticas e programas para eliminar essas formas de discriminação e adotar, quando apropriado, medidas especiais temporárias, de acordo com o parágrafo 1 do artigo 4 da Convenção e com a Recomendação Geral No. 25.

19. A discriminação contra as mulheres com base no sexo e no género compreende, como definida na Recomendação Geral No. 19 sobre a violência contra as mulheres, a violência de género, nomeadamente, a violência dirigida contra as mulheres porque são mulheres ou a violência que afeta as mulheres de uma forma desproporcionada. É uma forma de discriminação que impede seriamente as mulheres de gozar os seus direitos humanos e as suas liberdades fundamentais e de os exercer em pé de igualdade com os homens. Engloba atos que infligem danos ou sofrimento de carácter físico, mental ou sexual, ameaças de tais atos, coação e outras formas de privação da liberdade, violência familiar ou doméstica ou cometida no âmbito de qualquer outra relação interpessoal, ou a violência perpetrada ou tolerada pelo Estado ou pelos seus agentes, onde quer que seja cometida. A violência de género pode constituir uma violação das disposições específicas da Convenção, mesmo que essas disposições não mencionem especificamente a violência. Os Estados Partes têm a obrigação de atuar com a devida diligência para prevenir, investigar, processar e punir esses atos de violência de género.

20. A obrigação de cumprir os direitos engloba a obrigação dos Estados Partes de facilitar o acesso das mulheres aos seus direitos e de tomar medidas para a plena realização desses direitos. Os direitos humanos das mulheres devem ser tornados efetivos através da promoção da igualdade *de facto* ou substantiva, por todos os meios apropriados, incluindo a adoção de políticas e programas eficazes e concretos destinados a melhorar o estatuto das mulheres e a alcançar essa igualdade, nomeadamente, quando necessário, através da adoção de medidas especiais temporárias, nos termos do parágrafo 1 do artigo 4 da Convenção e da Recomendação Geral No. 25.

21. Em particular, os Estados Partes têm a obrigação de promover a igualdade de direitos das raparigas, dado que elas também são mulheres e que são mais vulneráveis à discriminação em certos domínios tais como o acesso ao ensino básico, o tráfico de seres humanos, os maus tratos, a exploração e a violência. Todas estas situações de discriminação são agravadas quando as vítimas são adolescentes. Por isso, os Estados Partes devem prestar atenção às necessidades específicas das raparigas (e das adolescentes em particular) e proporcionar-lhes educação sobre saúde sexual e reprodutiva, bem como programas para a prevenção do VIH/SIDA, da exploração sexual e da gravidez precoce.

22. O princípio da igualdade entre homens e mulheres, ou da igualdade de género, é inerente ao conceito de que todos os seres humanos, independentemente do sexo, são livres de desenvolver as suas capacidades pessoais, de ter uma carreira profissional e de fazer escolhas sem as limitações impostas por estereótipos, por uma conceção rígida dos papéis femininos e masculinos e por preconceitos. Os Estados Partes são encorajados a usar exclusivamente os conceitos de igualdade entre mulheres e homens ou de igualdade de género e a não usar o conceito de equidade de género no cumprimento das suas obrigações decorrentes da Convenção. Este último conceito é utilizado em algumas jurisdições para referir a um tratamento justo das mulheres e dos homens em função das suas necessidades respetivas. Isto pode incluir uma igualdade de tratamento ou um tratamento diferente, mas que é considerado equivalente em termos de direitos, benefícios, obrigações e oportunidades.

23. Os Estados Partes também acordam em "prosseguir, por todos os meios apropriados" uma política tendente a eliminar a discriminação contra as mulheres. Esta obrigação de utilizar vários meios ou de adotar um determinado tipo de comportamento dá uma grande flexibilidade aos Estados Partes para formular uma política adaptada ao seu próprio modelo jurídico, político,

económico, administrativo e institucional e que possa responder aos obstáculos e às resistências concretas existentes no Estado Parte no que respeita à eliminação da discriminação contra as mulheres. Cada Estado Parte deve ser capaz de justificar a adequação dos meios escolhidos e demonstrar que estes permitem alcançar os efeitos e os resultados desejados. Em última análise, é ao Comité que incumbe determinar se um Estado Parte tomou realmente todas as medidas necessárias ao nível nacional para alcançar a plena realização dos direitos reconhecidos na Convenção.

24. O principal elemento da frase introdutória do artigo 2 é a obrigação que têm os Estados Partes de prosseguir uma política tendente a eliminar a discriminação contra as mulheres. Este requisito é uma componente essencial e fundamental da obrigação jurídica geral de um Estado Parte de aplicar a Convenção. Isto significa que o Estado Parte deve avaliar imediatamente a situação *de jure* e *de facto* das mulheres e adotar medidas concretas para formular e implementar políticas que visem claramente o objetivo de eliminar por completo todas as formas de discriminação contra as mulheres e de alcançar a igualdade substantiva de mulheres e homens. A tónica é colocada numa ação progressiva, que parte da avaliação da situação para a formulação e aprovação inicial de uma vasta gama de medidas, que vão sendo continuamente aperfeiçoadas à luz da análise da sua eficácia e dos problemas que vão surgindo, a fim de alcançar os objetivos da Convenção. Uma política desta natureza deve incluir garantias constitucionais e legislativas, incluindo a harmonização do direito interno e a alteração das disposições legais que são incompatíveis com a Convenção. Deve incluir também outras medidas apropriadas, tais como planos de ação abrangentes e mecanismos encarregados da sua implementação e acompanhamento, que proporcionem um quadro para a concretização do princípio da igualdade formal e da igualdade substantiva entre homens e mulheres.

25. A política deve ser abrangente porque deve aplicar-se a todas as esferas da vida, incluindo aquelas que não estão expressamente mencionadas no texto da Convenção. Deve aplicar-se às esferas económicas pública e privada, bem como à esfera doméstica, e garantir que todos os poderes do Estado (executivo, legislativo e judicial) e todos os níveis do Governo assumem as suas respetivas responsabilidades na aplicação da Convenção. Deve incorporar toda a gama de medidas apropriadas e necessárias às circunstâncias particulares de cada Estado Parte.

26. Essa política deve estipular que as mulheres que estão sob a jurisdição do Estado Parte (incluindo as que não são cidadãs, as migrantes, as refugiadas, as requerentes de asilo e as apátridas) são detentoras dos direitos, com particular destaque para os grupos de mulheres mais marginalizadas ou que possam ser vítimas de múltiplas formas de discriminação interseccional.

27. A política deve assegurar que as mulheres, tanto individualmente como em grupo, têm acesso à informação sobre os seus direitos ao abrigo da Convenção e podem promovê-los e reclamá-los efetivamente. O Estado Parte deve também garantir que as mulheres podem participar ativamente na formulação, na implementação e no acompanhamento das políticas. Para esse efeito, o Estado Parte deve afetar recursos para garantir que as organizações não-governamentais de defesa das mulheres e dos direitos humanos estão devidamente informadas, são efetivamente consultadas e podem, em geral, desempenhar um papel ativo na elaboração inicial e no desenvolvimento subsequente dessa política.

28. A política deve ser orientada para a ação e para resultados, no sentido em que deve definir objetivos, indicadores e prazos, assegurar que todos os atores relevantes dispõem dos recursos adequados e podem desempenhar o papel que lhes incumbe para alcançar as metas e os objetivos acordados. Para isso, a política deve estar ligada aos processos orçamentais gerais do Estado, a fim de assegurar que todos os aspetos da política são devidamente financiados. Deve contemplar mecanismos de recolha de dados relevantes desagregados por sexo, permitir o acompanhamento efetivo, facilitar a avaliação contínua e rever ou complementar as medidas em vigor, e identificar quaisquer novas medidas que possam ser adequadas. Além disso, a política deve assegurar a existência de órgãos fortes e especializados (um mecanismo nacional para as

mulheres) no poder executivo do Estado, que tomem iniciativas, coordenem e supervisionem a elaboração e a implementação da legislação, das políticas e dos programas necessários para cumprir as obrigações do Estado Parte exigidas pela Convenção. Essas instituições devem ter um estatuto que lhes permita fazer assessoria e análise com acesso directo aos mais altos níveis do Governo. A política também deve assegurar a criação de instituições independentes de acompanhamento, tais como institutos nacionais de direitos humanos ou comissões independentes para as mulheres, ou que os institutos nacionais existentes recebam o mandato de promover e proteger os direitos garantidos na Convenção. A política deve incentivar a participação do sector privado, incluindo as empresas, os meios de comunicação, as organizações, os grupos comunitários e os indivíduos, na adoção de medidas que ajudem a alcançar os objetivos da Convenção na esfera económica privada.

29. A expressão "sem demora" deixa claro que a obrigação dos Estados Partes de prosseguir as suas políticas, por todos os meios apropriados, tem um carácter imediato. Esta expressão é categórica e não admite qualquer atraso ou abordagem gradual voluntária no cumprimento das obrigações assumidas pelos Estados no momento da sua ratificação ou adesão à Convenção. Daqui resulta que os atrasos não podem ser justificados por nenhum motivo, seja ele político, social, cultural, religioso, económico, ou de recursos, nem por outras considerações ou carências de um Estado. Quando um Estado Parte carece de recursos ou precisa de conhecimentos técnicos ou outros para facilitar o cumprimento das suas obrigações decorrentes da Convenção pode solicitar a cooperação internacional para superar estas dificuldades.

## **B. Alíneas a) a g)**

30. O artigo 2 enuncia, em termos gerais, a obrigação dos Estados Partes de aplicar a Convenção. Os seus requisitos substantivos fornecem o quadro para a implementação das obrigações específicas contidas nas alíneas a) a g) do artigo 2 e em todos os outros artigos substantivos da Convenção.

31. As alíneas a), f) e g) estabelecem a obrigação dos Estados Partes de prestar protecção jurídica e de abolir ou alterar as leis e as normas discriminatórias como parte da política para eliminar a discriminação contra as mulheres. Os Estados Partes devem assegurar que, por meio de emendas constitucionais ou qualquer outro instrumento legislativo apropriado, os princípios da igualdade entre mulheres e homens e da não discriminação sejam inscritos no seu direito nacional, que aí tenham um lugar preponderante e que sejam aplicáveis com um carácter vinculativo. Devem também adotar leis que proíbam a discriminação em todos os domínios da vida das mulheres ao abrigo da Convenção e ao longo de todo o seu ciclo de vida. Os Estados Partes têm a obrigação de adotar medidas para modificar ou abolir as leis existentes, as normas, os costumes e as práticas que discriminam as mulheres. Alguns grupos de mulheres, incluindo as mulheres privadas de liberdade, as refugiadas, as requerentes de asilo, as migrantes, as apátridas, as lésbicas, as deficientes, as vítimas do tráfico, as viúvas e as mulheres idosas, são particularmente vulneráveis à discriminação nas leis e normas civis ou penais e nas normas e práticas consuetudinárias. Ao ratificar ou ao aderir à Convenção, os Estados Partes comprometem-se a incorporar a Convenção nos seus sistemas jurídicos nacionais ou a dar-lhe por outros meios um efeito jurídico adequado na ordem jurídica nacional, a fim de garantir a aplicabilidade das suas disposições ao nível nacional. A questão da aplicabilidade direta das disposições da Convenção ao nível nacional é uma questão de direito constitucional e depende do estatuto dos tratados na ordem jurídica do país. No entanto, o Comité considera que os direitos à não-discriminação e à igualdade em todos os domínios da vida das mulheres ao longo de todo o seu ciclo de vida, tais como estão consagrados na Convenção, podem receber uma maior protecção nos Estados Partes em que a Convenção se incorpora automaticamente na ordem jurídica nacional, ou mediante um processo específico de incorporação. O Comité insta os Estados Partes nos quais a Convenção não faz parte da ordem jurídica nacional a considerar a sua incorporação para que ela passe a integrar o direito nacional, por exemplo, mediante uma lei

geral sobre a igualdade, a fim de facilitar a plena realização dos direitos consagrados na Convenção, em conformidade com o artigo 2.

32. A alínea b) inclui a obrigação dos Estados Partes de assegurar que as leis que proíbem a discriminação e que promovem a igualdade entre mulheres e homens oferecem vias de recurso adequadas às mulheres que são vítimas de discriminação em violação do disposto na Convenção. Essa obrigação exige que os Estados Partes ofereçam uma reparação às mulheres cujos direitos protegidos pela Convenção tenham sido violados. Se não houver reparação não é cumprida a obrigação de oferecer uma via de recurso adequada. Esses recursos adequados devem incluir várias formas de reparação, tais como compensação monetária, restituição, reabilitação e reposição ou reintegração, medidas que possam trazer satisfação, tais como pedidos públicos de desculpas, testemunhos oficiais e garantias de não repetição, modificação das leis e das práticas em questão; e levar à justiça os autores das violações dos direitos humanos mulheres.

33. De acordo com a alínea c), os Estados Partes devem assegurar que os tribunais aplicam obrigatoriamente o princípio da igualdade como consagrado na Convenção e interpretam a lei, o mais exatamente possível, de acordo com as obrigações dos Estados Partes nos termos da Convenção. No entanto, quando tal não for possível, os tribunais devem chamar a atenção das autoridades competentes para as eventuais incoerências existentes entre o direito nacional, incluindo as leis religiosas e consuetudinárias nacionais, e as obrigações do Estado Parte ao abrigo da Convenção, uma vez que a legislação nacional nunca pode ser usada como justificação para o não cumprimento das obrigações internacionais dos Estados Partes.

34. Os Estados Partes devem assegurar que as mulheres podem invocar o princípio da igualdade enquanto suporte a denúncias de atos discriminatórios que violem a Convenção, praticados por funcionários públicos ou por atores privados. Os Estados Partes devem também garantir que as mulheres têm acesso a meios de recurso acessíveis, em tempo útil e a um custo comportável, bem como a assistência e apoio jurídico, quando necessário, podendo esses recursos ser determinados numa audiência justa por um juiz ou um tribunal competente e independente, conforme o caso. Quando a discriminação contra as mulheres também violar outros direitos humanos, como o direito à vida e à integridade física, por exemplo, em casos de violência doméstica e outras formas de violência, os Estados Partes têm a obrigação de iniciar um processo penal, de levar os infratores a julgamento e de impor sanções penais adequadas. Os Estados Partes deveriam prestar apoio financeiro às associações e aos centros independentes que oferecem serviços jurídicos às mulheres enquanto parte do seu trabalho de educação das mulheres sobre o direito à igualdade e de prestação de assistência nos processos de apresentação de queixas em casos de discriminação.

35. A alínea d) estabelece a obrigação dos Estados Partes de se absterem de qualquer ato ou prática discriminatória direta ou indireta contra as mulheres. Os Estados Partes devem assegurar que as instituições, os agentes, as leis e as políticas do Estado não discriminam as mulheres de uma forma direta ou explícita. Devem também garantir a abolição de qualquer lei, política ou ação que possa ter como efeito ou como resultado um ato discriminatório.

36. A alínea e) estabelece a obrigação dos Estados Partes de eliminarem a discriminação praticada por qualquer ator público ou privado. Os tipos de medidas que podem ser consideradas adequadas neste domínio não se limitam às medidas de carácter constitucional ou legislativo. Os Estados Partes deveriam adotar também medidas para garantir tanto a eliminação efetiva da discriminação contra as mulheres como a realização da igualdade entre as mulheres e os homens, tais como: medidas que assegurem que as mulheres possam apresentar queixas nos casos de violações dos direitos consagrados na Convenção; que garantam o seu acesso a medidas de reparação efectivas; e que permitam a sua participação ativa na formulação e na implementação das referidas medidas; que garantam que o Estado tenha a obrigação de prestar contas ao nível nacional; que visem tornar conhecidos e apoiar os objetivos da Convenção em



todo o sistema de ensino e na sociedade; que incentivem o trabalho das organizações não-governamentais de defesa dos direitos humanos e das associações de mulheres; que permitam a criação de instituições nacionais de defesa dos direitos humanos e de outros mecanismos necessários; e que disponibilizem os apoios administrativos e financeiros necessários para assegurar que as medidas adotadas tenham um impacto decisivo na vida real das mulheres. As obrigações que incumbem aos Estados Partes e que os obrigam a estabelecer mecanismos de proteção jurídica dos direitos das mulheres num pé de igualdade com os homens, de assegurar pela via dos tribunais nacionais competentes e de outras instituições públicas, a proteção efetiva das mulheres contra qualquer ato de discriminação e de tomar todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação praticada contra as mulheres por qualquer pessoa, organização ou empresa também se estendem aos atos de empresas nacionais que operam fora do território do país.

## **IV. Recomendações ao Estados Partes**

### **A. Aplicação**

37. A fim de satisfazer a exigência de que os meios e as medidas adotados pelos Estados Partes sejam “apropriados”, tais meios devem abordar todos os aspetos das obrigações gerais impostas pela Convenção, a saber, respeitar, proteger, promover e cumprir o direito das mulheres à não-discriminação e ao gozo da igualdade com os homens. Assim, os termos "meios apropriados" e "medidas apropriadas", utilizados no artigo 2 e noutros artigos da Convenção, incluem medidas destinadas a assegurar que um Estado parte:

- a) Se abstenha de praticar, de promover ou de tolerar qualquer prática, política ou medida que viole a Convenção (obrigação de respeitar);
- b) Tome medidas para prevenir, proibir e punir as violações da Convenção por terceiros, incluindo aquelas que são cometidas em casa e na comunidade, e para proporcionar compensação às vítimas dessas violações (obrigação de proteger);
- c) Promova amplamente a divulgação das suas obrigações decorrentes da Convenção e apoie a adesão a essas obrigações (obrigação de promover);
- d) Tome medidas especiais temporárias para alcançar a não discriminação com base no sexo e a igualdade entre mulheres e homens, na prática (obrigação de cumprir).

38. Os Estados Partes deveriam também tomar outras medidas adequadas para fazer aplicar a Convenção, a saber:

- a) Promover a igualdade das mulheres mediante a elaboração e a implementação de planos de ação nacionais e de outros programas e políticas relevantes, em conformidade com a Declaração e a Plataforma de Ação de Pequim e afetar os recursos humanos e financeiros adequados;
- b) Estabelecer códigos de conduta para os funcionários públicos a fim de assegurar o respeito pelos princípios da igualdade e da não discriminação;
- c) Assegurar que os relatórios das decisões judiciais que apliquem as disposições da Convenção sobre os princípios da igualdade e da não-discriminação sejam amplamente difundidos;
- d) Realizar programas específicos de educação e de formação sobre os princípios e as disposições da Convenção dirigidos a todos os organismos governamentais, funcionários públicos e, em particular, aos juristas e aos funcionários judiciais;
- e) Obter a cooperação de todos os meios de comunicação nos programas de educação pública sobre a igualdade entre as mulheres e os homens e garantir particularmente que as mulheres conheçam o seu direito à igualdade sem discriminação, as medidas tomadas pelo Estado Parte para implementar a Convenção e as Observações Finais do Comité sobre os relatórios apresentados pelo Estado Parte;
- f) Desenvolver e estabelecer indicadores válidos sobre a situação e os progressos na realização dos direitos humanos das mulheres e estabelecer e manter bases de dados, desagregados por sexo, e relacionados com as disposições específicas da Convenção.

## **B. Responsabilidade**

39. A prestação de contas pelos Estados Partes no que respeita ao cumprimento das obrigações que lhes são impostas ao abrigo do artigo 2 da Convenção materializa-se através dos atos ou omissões de todos os poderes do Estado. A descentralização do poder, mediante a transferência e a delegação de poderes governamentais nos Estados unitários e nos Estados federais, não invalida ou em nada diminui a responsabilidade direta do governo nacional ou federal do Estado Parte de cumprir as suas obrigações para com todas as mulheres dentro da sua jurisdição.

O Estado Parte que ratificou a Convenção ou a ela aderiu permanece responsável, em todas as circunstâncias, por garantir a sua aplicação plena em todos os territórios sob a sua jurisdição. Em qualquer processo de transferência de competências, os Estados Partes devem assegurar que as autoridades competentes dispõem dos recursos financeiros, humanos e de outros recursos necessários para cumprir de uma forma integral e efetiva as obrigações do Estado Parte ao abrigo da Convenção. Os Governos dos Estados Partes devem conservar o poder de exigir o pleno cumprimento da Convenção e devem criar mecanismos permanentes de coordenação e de acompanhamento para que a Convenção seja respeitada e aplicada sem discriminação a todas as mulheres na sua jurisdição. Além do mais, devem existir garantias que assegurem que a descentralização ou a transferência de competências não dão lugar a qualquer discriminação entre regiões no que respeita ao gozo, pelas mulheres, dos seus direitos.

40. A implementação efetiva da Convenção exige que um Estado Parte preste contas aos seus cidadãos e aos outros membros da comunidade ao nível nacional e internacional. Para que essa obrigação de prestação de contas funcione de uma forma efetiva devem ser criados os mecanismos e as instituições apropriadas.

## **C. Reservas**

41. O Comité considera que o artigo 2 constitui a verdadeira essência das obrigações dos Estados Partes ao abrigo da Convenção. Por conseguinte, o Comité considera que as reservas ao artigo 2 ou aos seus parágrafos são, em princípio, incompatíveis com o objeto e a finalidade da Convenção e são, portanto, inadmissíveis nos termos do parágrafo 2 do artigo 28. Os Estados Partes que tenham formulado reservas ao artigo 2 ou a parágrafos do artigo 2 devem explicar o efeito prático dessas reservas na implementação da Convenção e indicar as medidas adotadas para reconsiderar as reservas, com o objetivo de retirá-las o mais rapidamente possível.

42. O facto de um Estado Parte ter formulado uma reserva ao artigo 2 ou aos seus parágrafos não exime esse Estado Parte de cumprir com as suas outras obrigações previstas no direito internacional, incluindo as obrigações impostas por outros tratados de direitos humanos que o Estado Parte tenha ratificado ou aos quais tenha aderido e por normas consuetudinárias internacionais em matéria de direitos humanos sobre a eliminação da discriminação contra as mulheres. Sempre que exista uma discrepância entre as reservas a disposições da Convenção e outras obrigações semelhantes impostas por outros tratados internacionais de direitos humanos ratificados por um Estado Parte ou ao qual este tenha aderido, o Estado Parte deveria reconsiderar as suas reservas à Convenção, a fim de retirá-las.