

Análise da Reclamação n.º 136/2016, *University Women of Europe (UWE) v. Portugal*: a igualdade entre homens e mulheres em matéria laboral na CSER[✱]

Nídia Andrade Moreira

Doutoranda em Direito na Universidade Católica Portuguesa, Faculdade de Direito, Escola do Porto, e Investigadora do Católica Research Centre for the Future of Law
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8277-6413>

SUMÁRIO

Introdução

1. O princípio da igualdade de género em matéria laboral – a Reclamação da UWE contra Portugal (Reclamação n.º 136/2016)
2. Direito a salário igual para trabalho igual ou trabalho de igual valor (artigo 4.º, n.º 3, e artigo 20.º)
 - 2.1. Violação do artigo 4.º, n.º 3, e do artigo 20.º C da Carta – reconhecimento e execução do direito à igualdade de pagamento (*equal pay*)
 - 2.2. Violação do artigo 20.º C da Carta – medidas para promover a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres em relação à igualdade de remuneração
3. Representação de mulheres em cargos de tomada de decisão dentro de empresas privadas (artigo 20.º D)
4. O progresso insuficiente em matéria de igualdade salarial

Considerações finais

Bibliografia

* Este trabalho é financiado por fundos nacionais através da Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., no âmbito da Bolsa de Doutoramento 2021.07986.BD.

Introdução

A Carta Social Europeia (Revista)¹, complementando a Convenção Europeia dos Direitos Humanos, constitui um instrumento europeu fundamental em matéria de proteção dos direitos sociais.

A monitorização da CSER é realizada através do *sistema de relatórios*² e, desde a década de 90, do *procedimento de reclamações coletivas* que permite que organizações com legitimidade ativa apresentem queixas ao Comité Europeu dos Direitos Sociais (CEDS), no que respeita à concretização dos direitos sociais estatuidos na CSER.^{3,4}

Fazendo uso deste último instrumento, em 2016 a University Women Europe (UWE) apresentou várias reclamações contra diferentes Estados⁵, por entender que, atendendo às disparidades salariais de género e à sub-representação das mulheres em cargos de decisão em empresas privadas, os Estados violavam o artigo 1.º, o artigo 4.º, n.º 3, o artigo 20.º e o artigo E da CSER.

A presente exposição visa analisar a decisão do CEDS a respeito da **Reclamação da UWE contra Portugal** (Reclamação n.º 136/2016)⁶. O Comité avaliou a conformidade da lei e da prática portuguesas com as disposições da CSER e interpretou as normas da Carta, estabelecendo os requisitos decorrentes desta.

1 A CSER conjuga a versão original da CSE, o Protocolo de 1988 e novos direitos.

2 O Comité seleciona anualmente um conjunto de disposições da CSER relativamente às quais os Estados devem apresentar um relatório. Posteriormente, o CEDS analisa os relatórios apresentados pelos Estados Parte e adota Conclusões quanto à conformidade com a CSER (artigos 21.º a 29.º CSER e Protocolo Adicional de 1991). Desde 2014, os Estados que aceitaram o procedimento de reclamação coletiva apenas têm de submeter um relatório simplificado a cada dois anos.

3 Este procedimento aplica-se aos Estados que o aceitaram (artigo 6.º do Protocolo de 1995). A reclamação pode ser apresentada sem prévia exaustão dos meios de proteção internos. Note-se que as decisões que surgem em virtude das reclamações constituem um precedente que o CEDS invoca aquando da análise da conformidade com a CSE.

4 Para uma compreensão dos mecanismos de monitorização da CSER, veja-se CARVALHO (2017).

5 Bélgica, Bulgária, Chipre, Croácia, Eslovénia, Finlândia, França, Grécia, Irlanda, Itália, Noruega, Países Baixos, República Checa e Suíça. Para um olhar geral sobre as reclamações, veja-se KRESAL (2021).

6 A decisão tornou-se pública a 29 de junho de 2020 e encontra-se disponível em <http://hudoc.esc.coe.int/fre/?i=cc-136-2016-dmerits-en>.

1. O princípio da igualdade de género em matéria laboral – a Reclamação da UWE contra Portugal (Reclamação n.º 136/2016)

Em dezembro de 2019, o CEDS adotou uma decisão no âmbito do procedimento de reclamação coletiva iniciado a 24-08-2016 pela *University Women of Europe (UWE)* contra Portugal. A UWE apresentou a reclamação por considerar que Portugal violava o direito à igualdade salarial e o direito à igualdade de oportunidades no local de trabalho para mulheres e homens.

O Governo português, convidado a apresentar as suas observações, fez saber que, apesar de existirem disparidades salariais (cfr. estatísticas), têm sido realizados todos os esforços necessários para as reduzir, considerando as alegações infundadas.

Posteriormente, o CEDS declarou a reclamação admissível e, após cumprir todos os procedimentos prévios à decisão⁷, dividiu a sua apreciação em várias questões – que a presente análise irá tratar separadamente –, notando estar em causa o artigo 4.º, n.º 3, e o artigo 20.º, que incluem a proibição da discriminação⁸. Além disso, salientando o carácter dinâmico da Carta, decidiu interpretar os direitos da Carta de forma a atender a uma *interpretação atual* que tenha em consideração os instrumentos internacionais relevantes e também as novas questões que vão surgindo⁹ e só depois analisar o eventual incumprimento das disposições da CSER.

2. Direito a salário igual para trabalho igual ou trabalho de igual valor (artigo 4.º, n.º 3, e artigo 20.º)

O direito das mulheres e dos homens a um salário igual por trabalho igual ou de igual valor constitui um dos elementos do direito dos trabalhadores a uma

7 O Comité convidou os Estados que fazem parte do Protocolo, os Estados que fizeram uma declaração de acordo com o artigo D§2 da Carta, as organizações internacionais de empregadores e trabalhadores, a Confederação Europeia de Sindicatos (CES) a pronunciarem-se sobre a questão (artigo 7.º do Protocolo). Além disso, convidou a Rede Europeia de Organismos para a Igualdade (EQUINET) e a União Europeia (artigo 32-ºA das Regras do Comité). Por fim, permitiu ainda o direito de resposta da UWE às alegações do Governo sobre o mérito e o direito de contrarresposta do Governo. Este procedimento de pronúncias apenas é permitido aos Estados que aceitaram o procedimento de reclamação.

8 O CEDS entendeu não ser necessário analisar os artigos 1.º e E.

9 Atendendo ao *carácter quasi-jurisprudencial* das decisões em sede de procedimento de Reclamação Coletiva, destacamos a interpretação feita pelo Comité enquanto *interpretação autêntica* do teor das normas da CSE, que se impõe aos Estados caso decidam aplicar tais normas. Nesse sentido, veja-se ALVES, (2017, p. 32.) Considerando a natureza quase judicial do CEDS, veja-se BOTELHO (2015, p. 233).

remuneração justa, consagrado no artigo 4.º, n.º 3, e no artigo 20.º C SER (e no artigo 1.º do Protocolo Adicional de 1988)¹⁰.

Com *CSILLA KOLLANAY-LEHOCZKY* consideramos que o artigo 20.º absorve o artigo 4.º, n.º 3, na medida em que o direito a salário igual ou de igual valor autonomizado no artigo 4.º, n.º 3, é um elemento essencial do direito à igualdade de oportunidades e tratamento igual em matéria de emprego sem discriminação garantido no artigo 20.º¹¹. Apesar disso, notamos que a principal diferença entre as duas normas prende-se com o facto de o artigo 20.º conter uma abordagem que vai além do mero reconhecimento do direito, enfatizando a sua promoção através da adoção de *medidas positivas*.

De acordo com o CEDS, este direito consubstancia duas obrigações para os Estados: *i*) a obrigação de *reconhecimento e aplicação* do direito nos termos do artigo 4.º, n.º 3, e do artigo 20.º da Carta e *ii*) a obrigação de os Estados adotarem *medidas* para promover o direito em causa nos termos do artigo 20.º

2.1. Violação do artigo 4.º, n.º 3, e do artigo 20.º C da Carta – reconhecimento e execução do direito à igualdade de pagamento (*equal pay*)

1. De acordo com o CEDS, o reconhecimento do direito deve ser feito através da legislação do Estado, que além de consagrar o direito, deve consagrar soluções para os casos em que tal direito não é garantido.

§ O Comité considera que a obrigação de **reconhecimento legislativo do direito é cumprida** por Portugal¹², que prevê o princípio da igualdade de remuneração no artigo 59.º, n.º 1, al. a), da Constituição da República Portuguesa e demais legislação, nomeadamente, no artigo 31.º, n.º 1, e no artigo 270.º do Código do Trabalho (CT).

§ A legislação deve ainda prever mecanismos eficazes de combate à discriminação salarial, nomeadamente, o acesso efetivo aos tribunais, o direito a uma indemnização que repare o dano e tenha um efeito dissuasor de tais práticas, a mudança do ónus da prova e a proibição de despedimento em virtude de retaliação.

10 A UWE invocou ainda o artigo 1.º e o artigo E, contudo, o Comité considerou que apenas está em causa a análise do artigo 4.º, n.º 3, e do artigo 20.º (§98). O CEDS examina o direito à igualdade de remuneração nos termos do artigo 20.º e do artigo 4.º, n.º 3 CSE, a cada dois anos (no grupo temático 1, «Emprego, formação e igualdade de oportunidades», e no grupo temático 3, «Direitos laborais»).

11 KOLLANAY-LEHOCZKY (2017, p. 364).

12 O CEDS considera que os 15 países contra quem foram apresentadas reclamações estão em conformidade quanto a este requisito específico.

O CEDS considera que, apesar de a Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego (CITE) afirmar que tem adotado medidas para sensibilizar a população e facilitar o acesso ao procedimento de queixa das vítimas de discriminação salarial, a verdade é que as queixas são diminutas (nove queixas entre 1 de janeiro de 2010 e 30 de junho de 2017), não conseguindo concluir quais as razões para tal número limitado de queixas, já que não foram apresentadas informações. Apesar disso, atenta que o quadro jurídico permite o acesso à justiça e o aconselhamento jurídico a quem demonstre ter meios financeiros insuficientes.

Além disso, o CEDS nota que o CT prevê uma alteração no ónus da prova nos casos de discriminação de género, proíbe os despedimentos por retaliação e não estabelece um limite para a indemnização. Neste domínio, **apesar de ainda existirem obstáculos** que tornem os recursos *plenamente* eficazes, o Comité conclui que Portugal **cumpr**e a obrigação de acesso a recursos eficazes¹³, prevendo soluções para os casos em que o direito não é cumprido.

2. Os Estados têm ainda obrigação de garantir a transparência salarial de forma a permitir a comparação entre empregos e a obrigação de manter *órgãos e instituições* eficazes que promovam a igualdade.

§ A transparência é essencial para a realização efetiva do direito, já que permite a identificação de casos de discriminação. Esta impõe, designadamente, a adoção de critérios de avaliação neutros em relação ao género, a adoção de critérios objetivos quanto à classificação de cargos e a possibilidade de fazer comparações entre empregos. O Comité conclui que Portugal assegura a **transparência salarial**¹⁴.

O CEDS destaca o CT neste domínio. Este prevê normas que estabelecem que a remuneração é determinada por critérios comuns a homens e a mulheres (artigo 31.º, n.º 2), sendo que a classificação e descrição das funções se baseiam em critérios neutros que excluem todas as formas de discriminação com base no sexo (artigo 31.º, n.º 5). Além disso, o trabalhador deve manter registos separados por género dos formulários e dos procedimentos de recrutamento durante cinco anos (artigo 32.º), que devem incluir informações que permitam uma análise relativa à discriminação salarial.

A legislação nacional prevê a transparência, estatuidando que a informação sobre a remuneração nas empresas por género deve estar disponível aos trabalhadores [artigo 32.º, n.º 1, g) CT]. Além disso, o conceito de remuneração está

13 O CEDS considera que este requisito foi violado pela Bulgária, Croácia, Eslovénia, Finlândia e Grécia.

14 O CEDS considera que dos 15 Estados, só a Finlândia, França, Portugal e Suécia é que estão em conformidade com o requisito.

estabelecido na legislação, que prevê ainda que a igualdade de remuneração diz respeito a todas as formas de discriminação [artigo 23.º, n.º 1, b) CT], especificando-se a discriminação por género (artigo 31.º, n.ºs 1 e 2). Contudo, nos termos do artigo 25.º, n.º 5 CT o trabalhador deve identificar o trabalhador em relação ao qual se sente discriminado, o que envolve um elemento comparativo, o que torna dúbia a situação de invocação de um trabalhador hipotético (v.g., um trabalhador anterior que ocupava exatamente a mesma posição, mas tinha uma remuneração maior). Ainda não existe jurisprudência nesta matéria, pelo que é difícil compreender as dificuldades práticas que tal situação pode gerar.¹⁵

Anteriormente, nas Conclusões de 2006, 2008 e 2012 sobre o artigo 20.^{o16}, o Comité concluiu que Portugal não estava em conformidade já que a legislação apenas permitia a comparação entre trabalhadores da mesma empresa. Contudo, em 2016 o Comité reconheceu tal questão foi ultrapassada, podendo atualmente fazer-se comparações entre empresas distintas pertencentes ao mesmo setor e/ou vinculadas pelo mesmo acordo coletivo, já que o CT prevê a obrigação de as convenções coletivas regularem os direitos e deveres dos trabalhadores e empregadores, nomeadamente, a remuneração base de cada ocupação e categoria profissional [artigo 492.º, n.º 2.º, al. e) CT] e indicar expressamente os montantes de remuneração base para cada ocupação e categoria profissional, caso tenham sido acordados [artigo 492.º, n.º 1, f) CT].

§ O Comité considera que Portugal assegura a existência de **órgãos de igualdade e outras instituições que garantam a aplicação eficaz e supervisionada**¹⁷ da legislação neste domínio.

A CITE constitui um órgão especializado e independente para promover e garantir o cumprimento da igualdade de género. Tal entidade reúne as condições necessárias para promover eficazmente a igualdade, prestar assistência às vítimas, receber e analisar reclamações relacionadas com violações da legislação laboral, tomando decisões e emitindo pareceres formais nesta matéria¹⁸,

15 O CDES nota que os dados se encontram no European Network of Legal Experts in Gender Equality and Non-discrimination, 2018, *Country Report on gender equality: Portugal 2018*.

Acrescenta ainda que as diferenças de remuneração só são legais quando se baseiam em critérios objetivos (v.g., produtividade, antiguidade, assiduidade). No entanto, ainda assim podem existir práticas discriminatórias indiretas se os critérios de assiduidade, v.g., incluírem situações de afastamento por motivos relacionados com o cuidado de familiares, já que tal é mais comum entre mulheres do que entre homens (§151).

16 As conclusões podem ser encontradas na base de dados HUDOC.

17 O CDES conclui que dos 15 Estados, só a Bulgária é que não cumpre esta obrigação.

18 Não obstante, reconhece que não tem informações acerca dos resultados específicos sobre os casos e pareceres elaborados pela CITE.

verificando ainda a existência de cláusulas discriminatórias dos acordos coletivos (artigo 479.º CT)¹⁹.

O Comité faz saber que, embora a CEDAW (cfr. «Observações finais» sobre Portugal do Comité para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres) em 2015 tenha demonstrado preocupação com a redução orçamental dos organismos na área da igualdade de género, tem existido uma certa melhoria nos recursos, concretizado num aumento orçamental e de recursos humanos²⁰.

2.2. Violação do artigo 20.º C da Carta – medidas para promover a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres em relação à igualdade de remuneração

A Carta visa uma proteção eficaz e de facto dos direitos (cfr. Reclamação n.º 1/1998, §32), pelo que não basta existir legislação nesse sentido, exigindo-se a adoção de medidas que promovam *medidas específicas e adequadas* para o combate da desigualdade, medidas essas que, num prazo razoável, demonstrem um progresso mensurável, usando o máximo de recursos possíveis (cfr. Reclamação n.º 13/2002, *AIAE v. França*, §53).

3. Nesse sentido, os Estados têm a obrigação de coletar **dados** confiáveis, de qualidade e padronizados que permitam medir as disparidades salariais, além de adotarem **medidas** para a promoção da igualdade de oportunidades.

§ O Comité considera que Portugal tem recolhido dados sobre as disparidades salariais entre homens e mulheres, analisando-os e tomando várias medidas para reduzir tais disparidades, tendo apresentado informações detalhadas sobre as ações que tomou para reduzir a disparidade salarial de género, descrevendo os planos do Governo e as atividades desenvolvidas pela CITE e a ACT para a promoção da igualdade e não discriminação laboral.

Contudo, tais medidas não têm reflexo nos dados, uma vez que entre 2010 e 2016 as disparidades salariais aumentaram consideravelmente, apenas tendo começado a diminuir ligeiramente a partir de 2017²¹. Os dados são um

19 Caso existam, a CITE pede a alteração das cláusulas, mas se tal não for feito pelo empregador, o processo deve ser apresentado ao Ministério Público, que pede a nulidade judicial das cláusulas.

20 Cfr. European Network of Legal Experts in Gender Equality and Non-discrimination, 2018, *Equality bodies making a difference*.

21 Atendendo aos dados estatísticos da Eurostat, o Comité faz saber que a disparidade salarial (entre homens e mulheres com base na remuneração horária das mulheres) aumentou 3,5% de 2010-2017 (um dos maiores aumentos da Europa): 12,8% em 2010, 12,9% em 2011, 17,8% em 2015, 17,5% em 2016 e 16,3% em 2017. A média da UE era de 16% em 2017 – cfr. p. 44.

importante fator de sucesso das medidas e revelam que não tem existido uma redução clara e sustentada das disparidades, existindo ainda uma segregação no domínio laboral.

O Comité conclui que Portugal **viola o artigo 20.º C da Carta**, uma vez que as medidas adotadas para promover a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres em matéria de remuneração se revelam **insuficientes e não mostram progressos mensuráveis**²².

3. Representação de mulheres em cargos de tomada de decisão dentro de empresas privadas (artigo 20.º D)

Nos termos do artigo 20.º, os Estados comprometem-se a garantir e a promover o direito de igualdade de oportunidades no mercado de trabalho e o tratamento no domínio da progressão da carreira²³, o que inclui a promoção da paridade na representação de homens e mulheres nos cargos de liderança, quer do setor público, quer do setor privado (cfr. Conclusões de 2016, artigo 20.º, Portugal).

1. Na verdade, o artigo 20.º D da Carta impõe obrigações positivas no combate à segregação vertical no mercado de trabalho, que podem implicar a adoção de soluções legislativas ou outras medidas, sendo que tais medidas devem possibilitar o cumprimento dos objetivos da carta num prazo razoável e resultar num progresso mensurável e consistente.

§ O Comité reconhece que, embora as mulheres se encontrem sub-representadas nos cargos de tomada de decisão, Portugal tem **adotado medidas legislativas e políticas que revelam uma tendência positiva** e um aumento da representação de mulheres em cargos de decisão, quer em empresas públicas, quer em empresas privadas²⁴, cumprindo o preceituado na Carta²⁵.

22 A CEDS considera que apenas a Bélgica, o Chipre e a Suécia estão em conformidade. Os restantes, tal como Portugal, não revelam progressos mensuráveis na redução da disparidade salarial entre homens e mulheres.

23 A progressão na carreira inclui os casos de promoção.

24 O CEDS mencionou os dados do European Institute for Gender Equality (EIGE) disponíveis até abril de 2019. Estes indicam que a proporção de mulheres nos conselhos de administração das maiores empresas cotadas em Portugal era de 5,4% em 2010, 10,7% em 2015, 15,5% em 2017, 21,6% em 2019 e 24,8% até abril de 2019 (valor superior à medida da UE, que era 24,6%), o que revela uma melhoria substancial [apesar de ainda não atingir os 40% recomendados pela Resolução PACE 1715(2010) – cfr. §217].

25 O CEDS considera que a Bulgária, a Croácia, o Chipre, a Grécia, a Irlanda e a República Checa não estão em conformidade com a Carta neste domínio.

Neste âmbito, destaque-se a Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto de 2017, que estabelece o regime da representação equilibrada entre mulheres e homens nos órgãos de administração e de fiscalização das entidades do setor público empresarial e das empresas cotadas em bolsa, estipulando que a partir de 2018 deve existir uma proporção mínima do sexo menos representado: 33,3% no setor público empresarial e 20% nas empresas cotadas em bolsas (que aumenta para 33,3% em janeiro de 2020).

4. O progresso insuficiente em matéria de igualdade salarial

A decisão em análise constitui uma decisão essencial a ser tida em atenção nesta matéria, não só porque permite compreender a (des)conformidade do Estado português com os direitos sociais consagrados na CSER, como interpreta e desenvolve as exigências decorrentes de tais direitos.

O aspeto mais relevante da decisão prende-se com o facto de Portugal não estar a cumprir o preceituado no artigo 20.º C da CSER, verificando-se um progresso insuficiente em matéria de igualdade salarial²⁶.

Em virtude da desconformidade com a CSER, o Estado português notificou o Comité de Ministros sobre as medidas adotadas para repor a conformidade²⁷. Destacou a adoção da Lei da Igualdade Remuneratória – Lei n.º 60/2018, de 21 de agosto – que criou mecanismos para a efetivação do princípio do salário igual para trabalho igual ou de igual valor.

A Lei n.º 60/2018 instituiu várias medidas, nomeadamente, a disponibilização anual de informação estatística sobre as diferenças salariais por empresa e setor de atividade (artigo 3.º) e a obrigação de as empresas assegurarem uma política de remuneração transparente, baseada em critérios objetivos, comuns a homens e mulheres e não discriminatórios (artigo 4.º). A lei permite ainda disponibilizar às empresas com 250 ou mais trabalhadores o balanço das diferenças remuneratórias. Com base nesse balanço, a ACT poderá notificar as empresas de grande dimensão para apresentar um plano de avaliação das diferenças detetadas (artigo 5.º). A partir de 2021, o plano de avaliação passou a incluir empresas que empreguem 50 ou mais trabalhadores (artigo 18.º, n.º 3). Além disso, a lei estabelece ainda um novo direito de o trabalhador ou representante sindical solicitar um parecer sobre a existência de discriminação salarial em razão do sexo (artigo 6.º).

26 O CEDS realizou uma análise detalhada quanto às leis e às medidas adotadas no âmbito do direito à igualdade salarial que excede a estrutura do presente trabalho.

27 Notificação (DD(2020)280).

Nessa sequência, a 17 de março de 2021, o Comité de Ministros (CM) adotou a **Recomendação CM/RecChS(2021)13**²⁸, na qual destacou a necessidade de *i*) rever e reforçar as medidas existentes em matéria de disparidade salarial, considerando a adoção de novas medidas que permitam progressos mensuráveis num prazo razoável; *ii*) considerar a adoção de novas medidas que permitam progressos mensuráveis num prazo razoável na redução da segregação vertical no domínio laboral²⁹. O CM solicitou a indicação das ações tomadas no seguimento da recomendação no próximo relatório de seguimento de decisões em reclamações coletivas (31/10/2022).

As conclusões seguintes são relevantes para compreender se, entretanto, Portugal está em conformidade com o artigo 20.º da CSER. Tal não parecia favorável, uma vez que a COVID-19 veio reforçar as desigualdades já existentes³⁰.

Nas recentes Conclusões de 2022³¹, o Comité conclui que Portugal cumpre o preceituado no artigo 4.º, n.º 3, da Carta. Contudo, invocando dados do Eurostat, evidencia que a disparidade salarial portuguesa, atendendo ao referencial *gender pay gap*, apesar de inferior à média europeia (EU-27) – que era de 13% em 2020 (dados provisórios) –, variou no período de referência, passando de 10,8% em 2017, 8,9% em 2018, 10,9% (provisório) em 2019 para 11,4% (valor provisório)³². Assim, os dados provisórios parecem indicar que as medidas adotadas se revelam insuficientes³³, o que continua a pôr em causa o artigo 20.º C nos termos anteriormente expostos.

28 Disponível em https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a1d266.

29 O Comité de Ministros fez ainda referência à Declaração sobre igualdade de remuneração e oportunidades para mulheres e homens no emprego dirigida a todos os Estados-Membros do Conselho da Europa) – (Decl (17/03/2021)1, disponível em https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a1cb97.

30 Cfr. International Labour Organization, 2021, *The Covid-19 response: Getting gender equality right for a better future for women at work*, relatório de 2021 sobre a igualdade de género na União Europeia, disponível em <https://www.ilo.org/publications/covid-19-response-getting-gender-equality-right-better-future-women-work>. Por isso se compreende que o Comité tenha solicitado informações aos Estados sobre o impacto da pandemia no direito à igualdade de remuneração por trabalho de igual valor.

31 *European Social Charter (Revised)*. European Committee of Social Rights. Conclusions 2022. Portugal. Disponível em <https://rm.coe.int/conclusions-2022-portugal-e/1680aa9872>. Ver p. 19.

32 Este era um aspeto que já preocupava o Comité em 2016 que dando nota do aumento da disparidade entre homens e mulheres de 12,8% em 2011 para 14,5% em 2014 adiou as conclusões, solicitando informações sobre as medidas e o plano de ação adotados para eliminar as disparidades de género e o impacto de tais medidas e estratégias em matéria de disparidades salariais.

33 O Barómetro das Diferenças Remuneratórias entre Mulheres e Homens – um dos mecanismos criados pela Lei n.º 60/2018 –, na edição de 2023, parece evidenciar que a disparidade salarial portuguesa tem vindo a diminuir de 17,9% em 2010 para 14,4% em 2018 e 13,1% em 2021. Contudo, se atentarmos, esse valor diz apenas respeito ao GPG médio mensal (base). Por sua vez, o GPG médio mensal (ganho) corresponde a 20,9% em 2010, 17,8% em 2018 e 15,9% em 2021. O Barómetro indica ainda o GPG médio horário que corresponde aos valores invocados pela Eurostat, sendo aí que se verifica um aumento da desigualdade a partir de 2018.

Esta é uma matéria que tem preocupado a União Europeia (UE)³⁴. Recentemente, perfilhando a matéria como prioridade política e atendendo ao impacto da pandemia de COVID-19, em março de 2021, a Comissão Europeia propôs uma nova diretiva sobre a *transparência salarial e mecanismos de execução*³⁵, com vista a garantir a aplicação do princípio do pagamento igual para trabalho igual ou de igual valor entre homens e mulheres através da transparência salarial.

A Diretiva (UE) 2023/970 foi aprovada em 10 de maio de 2023. Esta irá complementar os procedimentos e mecanismos já existentes (considerando 59), estabelecendo obrigações para os Estados-Membros, designadamente, em matéria de transparência remuneratória (Capítulo II).

O combate a toda e qualquer discriminação de género é de todos – de todo o homem, de toda a mulher e de todas as instituições – e exige «a integração de uma perspetiva de género na preparação, desenho, implementação, monitoramento e avaliação de políticas, medidas e programas orçamentais, com vista a promover a igualdade entre homens e mulheres e combater a discriminação»^{36, 37}.

As obrigações decorrentes da CSER não impõem um modelo único de proteção social, pelo que os Estados têm uma margem significativa de apreciação quanto ao modo como implementam os direitos³⁸. Contudo, exigem que os direitos não sejam meramente teóricos.

A remuneração mensal ganha inclui, além da remuneração base (*i.e.*, o montante líquido em dinheiro e/ou generosos pago aos trabalhadores que corresponde às horas normais de trabalho), os prémios e subsídios regulares e a remuneração por trabalho suplementar (ver secção conceitos). O documento encontra-se disponível em <http://www.gep.mtsss.gov.pt/trabalho>.

34 A UE reconhece o direito à igualdade de remuneração por trabalho igual ou de igual valor entre homens e mulheres enquanto princípio fundamental consagrado no artigo 157.º TFUE e na Diretiva 2006/54/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de julho de 2006.

35 COM(2021) 93 final disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021PC0093>. Anteriormente, em março de 2020, a Comissão Europeia já tinha proposto a Estratégia Europeia para a Igualdade de Género, disponibilizando parte do Orçamento da EU (2021-2027) para projetos respeitantes à igualdade (disponível em https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_20_358).

36 Cfr. §192 da Decisão em análise (*tradução nossa*).

37 A Plataforma portuguesa para os Direitos das Mulheres (PpDM), membro do Lobby Europeu das Mulheres, do qual também faz parte a UWE, tem chamado à atenção para este aspeto, nomeadamente, para o facto de não existir qualquer avaliação prévia do impacto de género no orçamento retificativo de 2020. Veja-se a notícia em <https://plataformamulheres.org.pt/avaliacao-do-impacto-de-genero-da-covid-19-quando-se-debate-oe-retificativo/>.

38 Nesse sentido, BOTELHO (2015, p. 235).

Considerações finais

Considerando as especificidades dos diferentes Estados contra quem a UWE apresentou reclamações, optamos por analisar a Reclamação contra Portugal³⁹, sem descurar que há aspetos comuns às várias decisões, desde logo, o reconhecimento por parte do CEDS de que, quer a disparidade salarial entre homens e mulheres, quer a sub-representação das mulheres em cargos de decisão, ainda são uma realidade comum nos Estados europeus⁴⁰.

A realidade tem demonstrado que é **difícil implementar na prática** o princípio da igualdade salarial entre homens e mulheres, tal como comprovam as disparidades que persistem até aos dias de hoje. Essas dificuldades são comuns aos vários países, independentemente das suas (diversas) características económicas e sociais⁴¹. Contudo, mesmo reconhecendo tais dificuldades, o CEDS salientou que não estamos perante um direito meramente teórico, mas perante um direito prático que já estava reconhecido na versão original da Carta (1961) nos termos do artigo 4.º, n.º 3.

Assim, não basta o esforço implementado pelos vários estados, *i.e.*, a adoção de leis e políticas nesta matéria, sendo essencial que as mesmas se revelem eficazes, refletindo-se na realidade⁴². É preciso mudar as políticas dos empregadores, adotar planos de ação e sensibilização, reforçar a consciência social e monitorizar a legislação e as políticas. Além disso, é essencial compreender as causas para tais dificuldades, pois só assim as podemos combater, promovendo a efetividade de tal direito⁴³. Está em causa uma verdadeira *obrigação de resultado*.

39 Contudo, salientamos que o CEDS considera, no âmbito das reclamações apresentadas, que apenas a Suécia se encontra em conformidade com todas as obrigações da CSE, uma vez que os restantes Estados violaram pelo menos uma das obrigações exigidas nesta matéria.

40 Cfr. Council of Europe, 2020, *UWE decisions – factsheet*, disponível em <https://rm.coe.int/uwe-decisions-factsheet-en/16809ede22>.

41 RAMALHO (2005, pp. 12 e ss.).

42 Cfr. Reclamação n.º 1/1998 – Associação Internacional de Juristas contra Portugal, §32 da decisão de mérito de 9 de setembro de 1999.

43 Nesse sentido, o CEDS chama a atenção para o facto de os indicadores não medirem a discriminação como tal, mas refletirem a diferença entre a média de pagamento de homens e mulheres. A disparidade não ajustada por género abrange quer a discriminação «inexplicada» como a «explicada» (a que resulta das diferentes características entre homens e mulheres e é explicada através de determinados fatores, como a segregação setorial, ocupacional ou vertical de género).

Bibliografia

- ALVES, Filipe Cerqueira, 2017, «Compreender a Carta Social Europeia Revista: convenções internacionais e os seus efeitos nas ordens jurídicas nacionais», *Lex Social – Revista Jurídica de Los Derechos Sociales*, Monográfico 1.
- BOTELHO, Catarina, 2015, *Os direitos sociais em tempos de crise: ou revisitar as normas programáticas*, Almedina.
- CARVALHO, Raquel, 2017, «Os mecanismos de monitorização da CSER realizados pelo Comité Europeu de Direitos Sociais: o sistema de relatórios e o sistema de reclamações coletivas», *Lex Social – Revista Jurídica de Los Derechos Sociales*, Monográfico 1.
- KOLLANAY-LEHOCZKY, Csilla, 2017, «Article 20 – the right to equal opportunities and equal treatment in matters of employment and occupation without discrimination on grounds of sex», in *The European Social Charter and the Employment Relation*, N. Bruun, K. Lörcher, I. Schömann e S. Clauwaert (eds.) Hart Publishing.
- KRESAL, Barbara, 2021, «Gender pay gap and under-representation of women in decision-making positions: UWE decisions of the European Committee of Social Rights», *Era Forum*.
- RAMALHO, Maria do Rosário Palma, 2005, *Garantir a igualdade remuneratória entre mulheres e homens na UE*, Direção-Geral de Estudos, Estatística e Planeamento.

