

## **O princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres no direito da União Europeia: alargamento cauteloso, hesitação dos Estados-Membros e mudança de método – o caso da Diretiva 2022/2381 «Mulheres nos conselhos de administração»**

**Florelle Moreau\***

### **Resumo:**

O princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres no direito da UE tem vindo a alargar-se progressivamente de disposições económicas limitadas para um âmbito social e profissional mais vasto. A Diretiva 2022/2381 introduz quotas de género para as empresas cotadas que parecem vinculativas, mas, após uma análise mais aprofundada, conferem uma flexibilidade significativa aos Estados-Membros. A transposição entre os Estados-Membros continua a ser desigual, com alguns a irem além dos requisitos da diretiva e outros a aplicarem apenas parcial ou minimamente. Apesar dos avanços legais, a representação das mulheres na alta administração continua baixa, levantando preocupações sobre a eficácia geral da diretiva. Esta situação reflete uma mudança mais ampla de uma abordagem legislativa rígida para uma governação mais suave e baseada em incentivos na UE.

**Palavras-chave:** mulheres em conselhos de administração; cotas de género; direito da União Europeia; soft law; Diretiva 2022/2381.

## **1 Construção europeia**

As origens da União Europeia remontam a meados do século XX, com a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) em 1951. Robert Schuman, uma de suas figuras fundadoras, imaginou a construção da organização como um processo gradual, construído camada por camada. O objectivo inicial era criar uma organização sectorial, mais susceptível de obter apoio, colocando-a sob a autoridade de uma instituição independente dos Estados-Membros, abrindo assim caminho a uma integração mais profunda. Esta abordagem progressiva prosseguiu com a adopção do Tratado de Roma, que instituiu a Comunidade Económica Europeia (CEE) em 1957 e alargou a integração a toda a esfera económica.

Com a adopção do Tratado de Maastricht que instituiu a União Europeia (TUE, 1992), a CEE estendeu seu escopo para além da esfera económica e tornou-se a "Comunidade

1 Texto traduzido a partir de Inteligência Artificial.

\*

Professor Assistente de Direito Privado (Institut Droit Éthique Patrimoine (IDEP)).

Europeia" (CE). Os Tratados de Amesterdão (1997) e de Lisboa (2007) desenvolveram ainda mais este quadro. Atualmente, a União assenta em dois tratados fundadores, que têm igual valor jurídico: o Tratado da União Europeia (TUE) e o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). Este último rege o funcionamento da União, define os seus domínios de competência (ou competências) e especifica as competências que lhe são conferidas e as modalidades do seu exercício. Essa construção em camadas explica por que a numeração dos artigos mudou três vezes - 1957, 1992 e 2007.

**Eficácia do direito da União e preeminência dos Estados-Membros.** A originalidade do sistema jurídico europeu reside no facto de não ser autónomo ou isolado, mas integrado nas ordens jurídicas dos Estados-Membros. Caracteriza-se pelo princípio do primado do direito da União sobre o direito nacional.<sup>1</sup> O direito da União caracteriza-se igualmente pelo princípio do efeito direto<sup>2</sup>: confere direitos aos particulares, que estes podem invocar diretamente perante os órgãos jurisdicionais nacionais.

No entanto, por força do princípio da atribuição, são os Estados-Membros que determinam o âmbito das competências (competências) atribuídas à União. Por defeito, a competência cabe aos Estados-Membros; devem decidir expressamente transferi-lo para a UE. A atribuição de competências não implica a sua intensidade: pode ser parcial, caso em que os Estados-Membros mantêm a capacidade de agir no domínio em causa.

**Política Social.** A política social exemplifica a tensão persistente entre o direito da União Europeia e os sistemas jurídicos nacionais. Inicialmente limitada a uma lógica económica, a União alargou progressivamente as suas competências à esfera social. No entanto, os Estados-Membros abstiveram-se deliberadamente de conferir competência exclusiva à União neste domínio e continuam a manter uma margem de apreciação significativa em matéria social.

**A emergência da igualdade entre homens e mulheres numa Europa orientada para o mercado.** Já em 1957, a CEE — apesar da sua orientação predominantemente económica — incluía, no entanto, um número limitado de disposições no domínio social. Entre estes, o princípio da igualdade entre homens e mulheres — inicialmente confinado à área da remuneração — sofreu um desenvolvimento significativo ao longo do tempo. Acabaria por se tornar um valor fundador da União, partilhado por todos os Estados-Membros, no seio de uma sociedade "caracterizada [...] igualdade entre mulheres e homens<sup>3</sup>".

---

<sup>1</sup> TJCE 15 de julho de 1964, *Costa v. ENEL*, 6/64.

<sup>2</sup> TJCE 5 de fevereiro de 1963, *Van Gend en Loos*, 26/62.

<sup>3</sup> Artigo 2.º do Tratado UE

A acção da União a favor da igualdade entre homens e mulheres tem sido progressivamente reforçada, tanto através do alargamento do seu âmbito de aplicação como do desenvolvimento de novos instrumentos. Mais recentemente, a União entrou num novo domínio: a representação das mulheres nos conselhos de administração das empresas cotadas. É este o objetivo da Diretiva 2022/2381 «Mulheres nos conselhos de administração»<sup>4</sup>, cujo prazo de transposição expirou em 28 de dezembro de 2024. O seu principal contributo reside na introdução de uma quota destinada a reforçar a presença do sexo sub-representado - para ser claro, as mulheres - nos conselhos de administração das empresas.

Entre as justificações apresentadas para a acção da União, a igualdade - reconhecida como um valor fundador - ocupa um lugar de destaque. A isto juntam-se numerosos argumentos económicos, incluindo a competitividade, o nivelamento da concorrência no mercado interno, o desempenho financeiro e a rentabilidade das empresas<sup>5</sup>; todos eles são argumentos certamente válidos, mas que parecem algo supérfluos quando comparados com uma exigência de igualdade que, em si mesma, deveria ter prevalecido.

A diretiva encontra a sua base jurídica num capítulo do TFUE relativo à política social<sup>6</sup>. O texto europeu reflecte claramente a complexa relação entre a União e os Estados-Membros num domínio - a política social - em que as competências continuam a ser largamente partilhadas, se não contestadas. Essa configuração institucional pode dificultar a efetividade das políticas de igualdade de gênero. É esta tensão que nos propomos examinar através do exemplo da directiva "Women on Boards".

Depois de delinear a consolidação gradual do princípio da igualdade entre homens e mulheres nos Tratados europeus (I), examinaremos a forma como as competências atribuídas à União foram exercidas para estabelecer um verdadeiro quadro jurídico antidiscriminação (II). Por último, através do exemplo da directiva "Women on Boards", mostraremos que a aplicação efectiva do princípio da igualdade continua a depender em grande medida das acções dos Estados-Membros - tanto na definição do conteúdo da directiva como na sua transposição para o direito nacional (III).

---

<sup>4</sup> DIRETIVA (UE) 2022/2381 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 23 de novembro de 2022 relativa à melhoria do equilíbrio entre homens e mulheres nos administradores de empresas cotadas e a medidas conexas

<sup>5</sup> Preâmbulo pt. 10, pt. 16.

<sup>6</sup> Artigo 157.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

1 Texto traduzido a partir de Inteligência Artificial.

Pensar, Fortaleza, v. 30, n. 2, p. 1-24, Apr./June 2025

\*

Professor Assistente de Direito Privado (Institut Droit Éthique Patrimoine (IDEP)).

## 2 A emergência e a consolidação da igualdade entre homens e mulheres nos Tratados europeus (direito primário)

**Tratado de Roma.** Adotado em 1957, o Tratado de Roma, que instituiu a Comunidade Económica Europeia (CEE), incluiu uma única disposição relativa à igualdade entre homens e mulheres. O artigo 119.º (atual artigo 157.º do TFUE) exigia que cada Estado-Membro assegurasse a aplicação do princípio da igualdade de remuneração entre trabalhadores masculinos e femininos por trabalho igual. Esta disposição resultou da vontade de alguns Estados-Membros de evitar distorções da concorrência resultantes de diferenças salariais entre homens e mulheres; o objectivo era evitar desfavorecer os Estados que já estavam mais empenhados no princípio da igualdade entre homens e mulheres. A lógica subjacente era claramente económica.

**Objectivos sociais intimamente ligados a objectivos económicos.** O artigo 119.º está inserido num título sobre "política social", que também estabelece objectivos sociais ambiciosos. Dois objectivos principais são identificados: primeiro, aumentar o nível de emprego - particularmente por meio da livre circulação de trabalhadores - a fim de combinar melhor a oferta e a demanda de trabalho; em segundo lugar, igualar progressivamente as condições de vida e de trabalho dos trabalhadores, principalmente através da aproximação espontânea das legislações nacionais, que pode ser completada por uma acção da Comissão, em estreita cooperação com os Estados-Membros. Em contrapartida, os meios para atingir estes objectivos são vagos e muito limitados. O papel da Comissão é essencialmente promocional, refletido na sua capacidade de emitir pareceres e recomendações, que, no entanto, não são vinculativos para os Estados-Membros. O Tratado parece presumir que os objectivos sociais serão alcançados espontaneamente - provavelmente um reflexo da orientação económica original da CEE.

**Efeito direto atribuído ao princípio da igualdade de remuneração e à transição para os direitos fundamentais.** Ao prever que os Estados-Membros "devem assegurar" a aplicação do princípio da igualdade de remuneração entre homens e mulheres, o artigo 119.º estabeleceu um direito subjetivo. O Tribunal de Justiça conferiu efeito direto a esta disposição, considerando-a suficientemente clara, precisa e incondicional. Justificou a sua posição invocando a "lentidão" e a "resistência" que tinham dificultado a aplicação efectiva deste princípio fundamental em certos Estados-Membros<sup>7</sup>. O reconhecimento do efeito direto

<sup>7</sup> TJCE 8 de abril de 1976, Defrenne II, aff. 43/75.

significa que os particulares podem invocar o princípio da igualdade de remuneração entre homens e mulheres perante um tribunal e que um trabalhador pode invocá-lo diretamente num litígio com a sua entidade patronal. Compete aos tribunais nacionais garantir a protecção dos direitos conferidos aos particulares por esta disposição<sup>8</sup>. Além disso, o Tribunal vincula explicitamente o princípio da igualdade ao objetivo social de melhorar as condições de trabalho, abrindo assim caminho para o desenvolvimento de um corpo de leis de não discriminação centrado na protecção dos direitos individuais e fundamentais - além de considerações puramente económicas.

**Carta comunitária dos direitos sociais fundamentais.** Esta orientação foi reafirmada com a adopção da Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais em 1989. O texto estabelece um princípio geral de igualdade de tratamento e igualdade de oportunidades entre homens e mulheres<sup>9</sup>. Apela igualmente a uma acção reforçada para assegurar a aplicação efectiva desta igualdade num vasto leque de domínios: acesso ao emprego, remuneração, condições de trabalho, protecção social, educação, formação profissional e progressão na carreira, bem como medidas para conciliar as responsabilidades profissionais e familiares. No entanto, a Carta não é um instrumento juridicamente vinculativo, mas sim uma declaração política, com a responsabilidade primordial de garantir os direitos sociais fundamentais que afirma permanecendo nas mãos dos Estados-Membros. No entanto, a Comissão utilizou-a como alavanca para relançar a política social a nível europeu, apesar da forte resistência do Reino Unido.

**Tratado de Maastricht.** Aquando da adopção do Tratado de Maastricht, em 1992, o Acordo sobre a Política Social - anexo ao Tratado, mas não incorporado no seu corpo principal devido à oposição do Reino Unido - introduziu uma disposição que previa vantagens específicas destinadas a facilitar a participação das mulheres no mercado de trabalho ou a compensar as desvantagens que estas possam enfrentar. O objectivo era garantir que os Estados-Membros não fossem impedidos de adoptar medidas de apoio ao emprego feminino. Estas disposições acabaram por ser incorporadas no texto central do Tratado com a adopção do Tratado de Amesterdão em 1999.

**Tratado de Amesterdão.** O Tratado de Amesterdão reforçou significativamente o princípio da igualdade em vários aspectos. Em primeiro lugar, uma alteração ao artigo 119.º do Tratado CEE (mais tarde artigo 141.º do Tratado CE, depois artigo 157.º do TFUE) alargou

---

<sup>8</sup> Ponto 24.

<sup>9</sup> Ponto 16.

1 Texto traduzido a partir de Inteligência Artificial.

\*

Professor Assistente de Direito Privado (Institut Droit Étique Patrimoine (IDEP)).

o princípio da igualdade de remuneração entre homens e mulheres de modo a abranger não só trabalho igual, mas também "trabalho de igual valor". Isso marcou uma mudança da comparação salarial apenas entre homens e mulheres que desempenham o mesmo trabalho - o que pouco fez para resolver as disparidades salariais em ocupações dominadas por mulheres, muitas vezes subvalorizadas na escala salarial - para permitir comparações entre empregos predominantemente ou mesmo exclusivamente ocupados por mulheres e funções comparáveis predominantemente ocupadas por homens. Por outro lado, o artigo 141.º CE conferiu novos instrumentos de acção à União: no âmbito do processo legislativo ordinário - ou seja, sem necessidade de unanimidade - o Parlamento Europeu e o Conselho podem adoptar medidas destinadas a assegurar a aplicação do princípio da igualdade de oportunidades e da igualdade de tratamento entre homens e mulheres em matéria de emprego e de trabalho, incluindo em matéria de remuneração.

**Cláusula transversal.** O Tratado de Amesterdão introduziu igualmente uma disposição geral - o artigo 13.º do Tratado CE (atual artigo 19.º do TFUE) - que habilita o Conselho a tomar as medidas adequadas para combater a discriminação em razão do sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual. Isto significa que a acção da União para promover a igualdade entre homens e mulheres é possível mesmo para além do âmbito da política social; no entanto, tal acção requer unanimidade no Conselho. Por conseguinte, a base jurídica prevista no artigo 141.º CE (atual artigo 157.º TFUE), que está sujeita ao processo legislativo ordinário, continua a ser particularmente relevante. Por último, o Tratado de Amesterdão estabeleceu uma cláusula transversal (n.º 2 do artigo 3.º do Tratado CE) que exige a promoção da igualdade entre homens e mulheres em todas as actividades comunitárias.

**Carta dos Direitos Fundamentais e Tratado de Lisboa.** Inicialmente, apenas um número limitado de direitos fundamentais estava consagrado na ordem jurídica europeia - principalmente o princípio da não discriminação em razão da nacionalidade e, neste contexto, do género. O Tribunal de Justiça desempenhou um papel central na colmatação das lacunas do sistema comunitário de protecção dos direitos humanos, nomeadamente ao reconhecer que os instrumentos adoptados fora da Comunidade - como a Convenção Europeia dos Direitos do Homem de 1950, adoptada no âmbito do Conselho da Europa - constituem "directrizes que devem ser tomadas em consideração".<sup>10</sup> Os princípios gerais de direito, que prevalecem sobre

---

<sup>10</sup> Not. TJCE 17 de dezembro de 1970, *Handelsgesellschaft*, aff. 11/70: a Corte afirmou que o respeito pelos direitos fundamentais (incluindo os direitos sociais) é parte integrante dos princípios gerais que a Corte garante que sejam respeitados.

o direito derivado, foram reconhecidos e desenvolvidos pelo Tribunal de Justiça. A adoção da Carta dos Direitos Fundamentais em 2000 confirmou o empenhamento da União na protecção dos direitos fundamentais.

Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa em 2009, a Carta dos Direitos Fundamentais deu um importante passo em frente ao adquirir o mesmo valor jurídico que os Tratados - ao contrário da Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais de 1989, que permaneceu de natureza puramente política. A Carta estabelece um extenso catálogo de direitos civis, políticos, econômicos e sociais fundamentais. No que diz respeito à igualdade de gênero, o artigo 21 estabelece uma proibição geral de discriminação, enquanto o artigo 23 consagra especificamente o princípio da igualdade entre mulheres e homens, que deve ser garantido "em todas as áreas, incluindo emprego, trabalho e remuneração".

No entanto, o escopo normativo da Carta permanece sujeito a debate. Aplica-se às instituições da União e aos Estados-Membros apenas quando apliquem o direito da União e não confere quaisquer competências adicionais à própria União. A este respeito, funciona principalmente como uma ferramenta de interpretação e revisão judicial.

Sem introduzir alterações substanciais, o Tratado de Lisboa – que entrou em vigor em 2009 – reafirma o objetivo da igualdade entre homens e mulheres (artigo 3.º, n.º 3, segundo parágrafo, do TUE), bem como a sua promoção em todas as atividades da União (antigo artigo 3.º do Tratado CE, atual artigo 8.º do TFUE).

### **3 Exercício das competências da União no domínio da igualdade entre homens e mulheres (direito derivado)**

Depois de delinear algumas considerações gerais sobre a repartição de competências entre a União e os Estados-Membros (A), examinaremos em seguida o corpo de legislação derivada adotada no domínio da igualdade de gênero (B).

#### **A. Panorâmica da repartição de competências (competências) entre a União e os Estados-Membros**

### *Al. O método legislativo clássico: um modo de exercício de competências partilhadas*

**Princípio da atribuição de competências à União.** Em princípio, os Estados-Membros mantêm a competência geral. As competências da União limitam-se às que lhe são explicitamente conferidas pelos Tratados: só pode agir no âmbito das competências que os Estados-Membros tenham acordado em atribuir-lhe.

**Intensidade da competência conferida.** No entanto, a atribuição de competência à União não determina o alcance ou a intensidade dessa competência: o poder da União para agir no domínio atribuído pode variar. A competência pode ser exclusiva da União, mas essa exclusividade continua a ser rara, uma vez que os Estados-Membros são geralmente relutantes em ceder o controlo total sobre uma área à União<sup>11</sup>. Na maioria dos casos, a competência é partilhada com os Estados-Membros. Quando as competências são partilhadas, é essencial delinear as respectivas áreas de responsabilidade dos Estados-Membros e da União. Os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade<sup>12</sup> servem para regular e estruturar esta repartição de competências.

**Princípios que regem o exercício das competências da União.** O princípio da subsidiariedade serve para limitar o alargamento das competências da União e para salvaguardar a autonomia legislativa e regulamentar dos Estados-Membros. Estabelece que as competências nacionais têm primazia, sendo as competências da União de natureza subsidiária. Por outras palavras, a acção dos Estados-Membros deve, em geral, prevalecer sobre a intervenção da União. A União só pode intervir se estiverem reunidas duas condições: em primeiro lugar, os objetivos da ação prevista não podem ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros; e, em segundo lugar, a ação pode ser mais bem alcançada a nível da União devido à sua dimensão ou aos efeitos esperados.

O princípio da proporcionalidade visa assegurar que a ação da União não exceda o necessário para alcançar os objetivos estabelecidos nos Tratados. No exercício das suas competências num determinado domínio, as autoridades devem utilizar os meios menos restritivos disponíveis. A este respeito, uma directiva europeia é geralmente preferida a um regulamento, uma vez que uma directiva é vinculativa para os Estados-Membros quanto ao resultado a alcançar, mas deixa-lhes discricionariedade na escolha dos métodos para o alcançar. Em contrapartida, os regulamentos são vinculativos em todos os seus aspectos e

---

<sup>11</sup> No domínio social, as regras relativas à livre circulação de trabalhadores ou ao Fundo Social Europeu são semelhantes, uma vez que a acção da União pode certamente ser melhor conduzida a nível da União devido à sua dimensão.

<sup>12</sup> Artigo 5.º do Tratado UE.

directamente aplicáveis nos Estados-Membros. Por conseguinte, se uma directiva é suficiente para cumprir os objectivos dos Tratados, deve ser o instrumento de eleição. Só quando for necessário um instrumento mais rigoroso - como um regulamento - é que as autoridades podem invocá-lo para agir no âmbito das suas competências.

**Política social e competência** partilhada. Dada a relutância dos Estados-Membros em conferir competência exclusiva à União em matéria social - o que inclui a igualdade profissional -, não é surpreendente que a política social continue a ser uma área de competência <sup>13</sup>partilhada. À medida que a União exerce a sua competência partilhada, mordisca gradualmente as competências dos Estados-Membros. Através do exercício coerente da acção europeia, uma competência partilhada pode assim evoluir para uma competência exclusiva da União.

No entanto, quando se trata de política social, os Estados-Membros procuram manter uma ampla margem de discricionariedade. Por conseguinte, não é surpreendente que as medidas adoptadas pelas instituições europeias ao abrigo das competências sociais do Tratado assumam normalmente a forma de directivas. Ao contrário dos regulamentos, as directivas são vinculativas para os Estados-Membros quanto ao resultado a alcançar, mas deixam-nos livres de determinar os meios para alcançar esse resultado. Este instrumento legislativo "duro" estabelece normas mínimas, permitindo aos Estados-Membros manter ou adoptar disposições mais favoráveis para a protecção dos trabalhadores. No entanto, estas normas incorporam uma flexibilidade considerável, incluindo possibilidades de derrogações e adaptações. Além disso, as directivas não têm efeito horizontal directo<sup>14</sup>. Por outras palavras, um indivíduo - especificamente, um trabalhador - não pode invocar a directiva directamente contra outro indivíduo - nomeadamente, um empregador - em processos judiciais. Só podem ser invocadas as medidas nacionais de transposição da directiva. Por conseguinte, a capacidade de um trabalhador fazer valer estes direitos depende inteiramente da transposição - e da aplicação fiel - da directiva para o direito nacional.

## *A2. Métodos complementares de convergência suave*

**Método Aberto de Coordenação.** A par do processo legislativo tradicional, caracterizado pela adoção de atos normativos vinculativos - como as diretivas no domínio da

---

<sup>13</sup> Artigo 4 FUE.

<sup>14</sup> Dubout, E., "L'invocabilité d'éviction des directives dans les litiges horizontaux", *RTDEur.* 2010, 02, pág. 277.

1 Texto traduzido a partir de Inteligência Artificial.

*Pensar, Fortaleza*, v. 30, n. 2, p. 1-24, Apr./June 2025

\*

Professor Assistente de Direito Privado (Institut Droit Éthique Patrimoine (IDEP)).

política social (artigo 288.º do TFUE) - existem formas mais suaves de ação normativa. A distinção entre *hard law* e *soft law*, portanto, reside menos na presença ou ausência de sanções do que na intenção do autor normativo de coagir ou não<sup>15</sup>. Este conceito de incentivo já estava incorporado num dos modos de intervenção da União delineados nos Tratados. Com efeito, quando a Comissão empreende acções "promocionais" no domínio social, fá-lo promovendo a cooperação entre os Estados-Membros. O objectivo desta cooperação é harmonizar voluntariamente as legislações nacionais.

Surgiram outras formas sob várias denominações, incluindo orientações, convergência (nomeadamente no âmbito do Pilar Europeu dos Direitos Sociais), governação europeia, estratégias e o método aberto de coordenação<sup>16</sup>. O objectivo subjacente é promover processos conducentes à convergência das políticas nacionais. A estrutura para esse método de governança suave não é rigidamente predefinida. Vários intervenientes - incluindo instituições europeias e nacionais, parceiros sociais e representantes da sociedade civil - podem participar no processo de coordenação. Os instrumentos para promover a convergência incluem a divulgação das melhores práticas, a definição de metas, a elaboração de planos nacionais, a apresentação de relatórios periódicos, a avaliação dos progressos em relação às metas estabelecidas e a emissão de recomendações aos Estados-Membros.

**Esse método de governança suave tende a transcender o princípio da atribuição de competências.** Este método não se enquadra nas restrições do princípio da atribuição. O seu âmbito de aplicação não se limita a domínios em que a União não tem competência ou apenas detém poderes de incentivo e cooperação na ausência de autoridade legislativa tradicional. Na prática, pode ser exercida uma pressão normativa suave em praticamente qualquer domínio político, e essa pressão - embora suave - pode ser significativa, especialmente quando ligada à atribuição de ajuda dos fundos estruturais. Inicialmente desenvolvido no domínio social, em especial no âmbito da política de emprego, o método aberto de coordenação afigura-se também cada vez mais relevante para a igualdade entre homens e mulheres. No entanto, neste domínio, a abordagem legislativa tradicional - aproximação das legislações nacionais através de directivas da UE - tem sido amplamente utilizada, constituindo a base de um quadro abrangente para fazer cumprir o princípio da igualdade. É este corpo de legislação secundária, decorrente do método clássico, que examinaremos agora.

---

<sup>15</sup> La Rosa, S. de, *La méthode ouverte de coordination dans le système juridique communautaire*. Bruylant, 2007, pp. 255-256.

<sup>16</sup> Conselho Europeu de Lisboa de 23 e 24 de Março de 2000, conclusões da Presidência, ponto 7

## B. Direito derivado em matéria de igualdade de tratamento entre homens e mulheres

O exercício das competências conferidas à UE pelos Tratados resultou na adoção de numerosas diretivas relativas à igualdade de género (1), que, com o apoio do Tribunal de Justiça, contribuíram para o desenvolvimento de um corpo abrangente de legislação em matéria de discriminação (2).

### *B.1. Diretivas da UE sobre igualdade de tratamento entre homens e mulheres*

**Desenvolvimento inicial além de competências específicas.** Paradoxalmente, a União Europeia desenvolveu um corpo legislativo sobre igualdade de género, apesar de não ter competência explícita nesta área. Para compensar esta ausência, a UE recorreu a uma base jurídica subsidiária e não específica que permite uma acção destinada a harmonizar as legislações nacionais sempre que essa aproximação seja necessária para o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno.<sup>17</sup>

Essa solução legal resultou na adoção de um corpo substancial de legislação em 1975. Várias directivas alargaram a aplicação do princípio da igualdade a todos os aspectos da vida profissional, estendendo-se muito para além da disposição relativa à igualdade de remuneração inicialmente estabelecida no Tratado<sup>18</sup>. O âmbito de aplicação pessoal foi alargado aos trabalhadores independentes<sup>19</sup>. É verdade que a CEE ficou para trás, uma vez que outros instrumentos internacionais já tinham consagrado um princípio geral de igualdade entre mulheres e homens.<sup>20</sup> O surgimento desses textos vinculativos decorre de um impulso

---

<sup>17</sup> Artigo 100.º CEE, atual 94.º CE, depois 115.º TFUE.

<sup>18</sup> Directiva 75/117/CEE do Conselho, de 10 de Fevereiro de 1975, relativa à aproximação das legislações dos Estados-membros no que se refere à aplicação do princípio da igualdade de remuneração entre os trabalhadores masculinos e femininos; Directiva 76/207/CEE do Conselho, de 9 de Fevereiro de 1976, relativa à concretização do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres no que se refere ao acesso ao emprego, à formação e promoção profissionais e às condições de trabalho; Directiva 79/7/CEC, de 19 de Dezembro de 1978, relativa à realização progressiva do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres em matéria de segurança social; Directiva 86/378/CEE do Conselho, de 24 de Julho de 1986, relativa à aplicação do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres aos regimes profissionais de segurança social.

<sup>19</sup> Directiva 86/613/CEE do Conselho, de 11 de Dezembro de 1986, relativa à aplicação do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres que exerçam uma actividade independente, incluindo a actividade agrícola, e à protecção da maternidade durante a gravidez; substituída pela Directiva 2010/41/UE.

<sup>20</sup> Conv. n.º 100, 111, 156, 183 (OIT).

1 Texto traduzido a partir de Inteligência Artificial.

político, inicialmente refletido na adoção de instrumentos não vinculativos, como recomendações, planos de ação e outras medidas de incentivo.

**Desenvolvimento baseado em competências específicas.** As directivas subsequentes basearam-se directamente na legislação social, nomeadamente o Acordo sobre a Política Social anexo ao Tratado de Maastricht. Reforçam a aplicação do princípio da igualdade, incorporando os resultados das negociações entre os parceiros sociais europeus, em especial no que diz respeito ao direito à licença parental<sup>21</sup>, ou facilitando o acesso à igualdade através do ajustamento do ónus da prova<sup>22</sup>.

Outra diretiva abordou os direitos específicos das trabalhadoras grávidas, bem como das puérperas ou lactantes<sup>23</sup>. Baseava-se numa das primeiras bases jurídicas específicas da política social - o artigo 118.º-A -, que habilita o Conselho a estabelecer prescrições mínimas destinadas a promover a melhoria, nomeadamente das condições de trabalho, a fim de salvaguardar a segurança e a saúde dos trabalhadores.

A Diretiva 2002/73<sup>24</sup> acabou por ser adotada com base jurídica específica no artigo 141.º, n.º 3, TFUE, que habilita a ação no domínio da igualdade profissional. Sua principal contribuição foi a inclusão explícita do assédio sexual ou de gênero como uma forma distinta de discriminação. Por razões de clareza e coerência, as diretivas anteriores foram consolidadas e reformuladas na Diretiva 2006/54/CE<sup>25</sup>, que também codificou a jurisprudência substancial desenvolvida pelo Tribunal de Justiça no domínio da igualdade entre homens e mulheres. Nessa época, o princípio da igualdade de gênero havia se espalhado além da esfera profissional para abranger a proibição da discriminação de gênero no acesso e fornecimento de bens e serviços.<sup>26</sup>

---

<sup>21</sup> Diretiva 96/34/CE, de 3 de junho de 1996, relativa ao acordo-quadro sobre licença parental celebrado pela UNICE, pelo CEEP e pela CES, substituída pela Diretiva 2010/18/UE, de 8 de março de 2010.

<sup>22</sup> Directiva 97/80/CE do Conselho, de 15 de Dezembro de 1997, relativa ao ónus da prova nos casos de discriminação baseada no sexo, com base no "Acordo relativo à Política Social celebrado entre os Estados-Membros da Comunidade Europeia, com excepção do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte".

<sup>23</sup> Directiva 92/85/CEE do Conselho, de 19 de Outubro de 1992, relativa à aplicação de medidas destinadas a promover a melhoria da segurança e da saúde das trabalhadoras grávidas, puérperas ou lactantes no trabalho.

<sup>24</sup> Directiva 2002/73/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Setembro de 2002, que altera a Directiva 76/207/CEE do Conselho relativa à concretização do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres no que se refere ao acesso ao emprego, à formação e promoção profissionais e às condições de trabalho.

<sup>25</sup> Diretiva 2006/54/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de julho de 2006, relativa à aplicação do princípio da igualdade de oportunidades e igualdade de tratamento entre homens e mulheres em domínios ligados ao emprego e à atividade profissional (reformulação).

<sup>26</sup> Diretiva 2004/113/CE do Conselho, de 13 de dezembro de 2004, que aplica o princípio de igualdade de tratamento entre homens e mulheres no acesso a bens e serviços e seu fornecimento.

**Aceleração impulsionada pelo Pilar Europeu dos Direitos Sociais.** Nos últimos anos, a afirmação política do Pilar Europeu dos Direitos Sociais em 2017 revitalizou a política social na União. Esta dinâmica renovada contribuiu para a adoção de várias diretivas destinadas a reforçar a igualdade entre homens e mulheres. A primeira adota uma abordagem ampla, que vai além da esfera estritamente profissional: a Diretiva 2019/1158 visa melhorar o equilíbrio entre a vida profissional e a vida familiar dos progenitores e cuidadores. A Diretiva 2022/2381 inova ao introduzir uma quota para aumentar a representação das mulheres entre os administradores das empresas cotadas. A Diretiva 2023/970 visa reforçar o princípio da igualdade de remuneração entre homens e mulheres por trabalho igual ou de valor igual, centrando-se na transparência salarial e nos mecanismos de execução. Por último, uma diretiva adotada em 14 de maio de 2024 estabelece normas aplicáveis aos organismos responsáveis por assegurar a igualdade de tratamento e a igualdade de oportunidades no emprego e na atividade profissional<sup>27</sup>.

## *B2. O trabalho realizado: construção de um quadro jurídico abrangente em matéria de discriminação*

**A contribuição do Tribunal de Justiça.** O Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) desempenha um papel central no desenvolvimento jurídico da UE, interpretando e assegurando a correta aplicação do direito da União e, por vezes, alargando o seu âmbito de aplicação. Este papel é particularmente significativo na interpretação e aplicação do princípio da igualdade entre homens e mulheres. Por meio de sua jurisprudência, o Tribunal contribuiu substancialmente para o surgimento de um corpo coerente de leis de discriminação, completo com conceitos, ferramentas e raciocínios distintos destinados a garantir a aplicação efetiva da igualdade na prática. Descreveremos brevemente os elementos-chave dessa abordagem jurisprudencial.

**Formas de discriminação: discriminação direta.** A fim de assegurar uma ampla condenação, incluindo práticas não intencionais, o Tribunal de Justiça identificou várias formas de discriminação. A discriminação direta ocorre "quando uma pessoa é tratada de

---

<sup>27</sup> Diretiva 2024/1500 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024, relativa a normas para os organismos de promoção da igualdade no domínio da igualdade de tratamento e da igualdade de oportunidades entre homens e mulheres em domínios ligados ao emprego e à atividade profissional, e que altera as Diretivas 2006/54/CE e 2010/41/UE.

1 Texto traduzido a partir de Inteligência Artificial.

\*

Professor Assistente de Direito Privado (Institut Droit Étique Patrimoine (IDEP)).

forma menos favorável do que outra, foi ou seria tratada em uma situação comparável, com base em um dos motivos proibidos". Este conceito foi posteriormente incorporado nas directivas. A identificação da discriminação direta é simples: um critério proibido - como o sexo - é explicitamente invocado. No entanto, esta definição não abrange formas mais subtis de discriminação, que podem ser ocultadas por trás de critérios ostensivamente neutros (como o trabalho a tempo parcial), mas que, no entanto, produzem o mesmo resultado discriminatório.

**Discriminação indireta.** Abordando as limitações da discriminação direta, o Tribunal desenvolveu o conceito de discriminação indireta. A discriminação indireta surge quando uma disposição, critério ou prática ostensivamente neutra coloca pessoas de um sexo em uma desvantagem particular em comparação com outros<sup>28</sup>. Por exemplo, o facto de os empregos a tempo parcial – predominantemente ocupados por mulheres – serem proporcionalmente menos bem remunerados do que os empregos a tempo inteiro pode constituir discriminação indirecta. No entanto, o tratamento diferenciado pode, por vezes, ser justificado retroativamente por um objectivo legítimo, desde que os meios utilizados para o atingir sejam adequados e necessários.

**Igualdade de oportunidades e acções positivas.** O Tribunal de Justiça Europeu reconheceu o princípio da acção positiva, embora num quadro limitado. O princípio da igualdade pode ser entendido de várias maneiras: como um conceito formal, que garante direitos idênticos a todos os indivíduos, mas deixa de lado as desigualdades de fato; e como uma concepção substantiva, que reconhece essas desigualdades de fato e endossa medidas proativas destinadas a beneficiar grupos sub-representados.

Esta concepção formal predomina no direito europeu: as acções positivas são, portanto, consideradas excepções ao princípio da igualdade. Embora o Tribunal tenha aceite medidas positivas de forma mais ampla, não adotou totalmente uma concepção substantiva de igualdade. Essa postura é evidente na jurisprudência que distingue entre igualdade de oportunidades e igualdade de resultados. No seu *acórdão Kalanke de 1995*, o Tribunal de Justiça declarou que a legislação nacional não pode substituir o princípio da igualdade de oportunidades pelo princípio da igualdade de resultados. Consequentemente, as medidas nacionais que garantem às mulheres um resultado específico - como a implementação de cotas rígidas - são consideradas inadmissíveis.

---

<sup>28</sup> TJCE 31 de março de 1981 *Jenkins*, aff. 96/80, incluído nas directivas.  
Pensar, Fortaleza, v. 30, n. 2, p. 1-24, Apr./June 2025

**Condições para validar a ação positiva.** O Tribunal estabeleceu três condições fundamentais para a admissibilidade das medidas de ação positiva:

- 1) Rejeita prioridades absolutas e incondicionais; A preferência automática por mulheres não é permitida. No entanto, pode ser dada prioridade às mulheres numa determinada posição, desde que os candidatos tenham qualificações iguais e exista uma cláusula flexível que permita a selecção de um candidato do sexo masculino, se circunstâncias individuais o justificarem. São admissíveis medidas como a reserva de metade das vagas em cursos de formação para mulheres ou a garantia de que as mulheres tenham o direito de serem convidadas para entrevistas de emprego em domínios sub-representados, uma vez que não garantem o resultado.
- 2) As candidaturas devem ser avaliadas de forma objetiva e abrangente; As regras nacionais que dão prioridade às mulheres com qualificações suficientes, mesmo quando os candidatos do sexo masculino são mais qualificados, são inválidas.
- 3) Aplica-se o princípio da proporcionalidade: o tribunal examina se o objetivo da igualdade pode ser alcançado através de meios menos restritivos.

**Invertendo o ônus da prova.** O Tribunal também procurou facilitar o acesso das vítimas à justiça, modificando o ônus da prova em casos de discriminação. O requerente é obrigado a estabelecer factos a partir dos quais o tribunal possa inferir a existência de discriminação; Posteriormente, o ônus de demonstrar que a diferença de tratamento é justificada por fatores legítimos e não discriminatórios recai sobre o requerido<sup>29</sup>. Esta inversão do ônus da prova foi posteriormente incorporada em directivas posteriores.

Esta visão geral demonstra que a luta contra a discriminação se expandiu progressivamente – não apenas em termos de competências e grupos protegidos, mas também no escopo da proteção, nos tipos de discriminação abordados e na gama de ferramentas implementadas para aumentar a eficácia legislativa. No entanto, os resultados permanecem contrastantes<sup>30</sup>. As melhorias certamente estão em andamento, embora em um ritmo medido. Para melhor compreender a recente aplicação prática do princípio da igualdade entre mulheres

---

<sup>29</sup> TJCE, 17 de outubro de 1989, *Danfoss*, aff. C-109/88; TJCE, 27 de outubro de 1993, *Enderby*, aff. C-127/92.

<sup>30</sup> O Índice de Igualdade de Género, publicado pelo Instituto Europeu para a Igualdade de Género (EIGE), mede os progressos no sentido da igualdade de género na UE. Em 2024, a UE alcançou uma pontuação de 71 em 100. "A pontuação atual da UE representa uma melhoria moderada de 0,8 pontos em relação à edição anterior do Índice. O aumento da pontuação da UE desde 2021 deve-se principalmente aos progressos nos domínios do poder (+2,3 pontos) e da moeda (+0,8 pontos). Desde 2010, a pontuação da UE aumentou 7,9 pontos, principalmente graças aos avanços na área de poder (+19,5 pontos)." <https://eige.europa.eu/gender-equality-index/2024/country> (acessado em 5 de maio de 2025).

1 Texto traduzido a partir de Inteligência Artificial.

*Pensar, Fortaleza*, v. 30, n. 2, p. 1-24, Apr./June 2025

\*

Professor Assistente de Direito Privado (Institut Droit Éthique Patrimoine (IDEP)).

e homens, bem como as suas limitações, propomos examinar a Diretiva n.º 2022/2381 (Diretiva "Mulheres nos Conselhos de Administração").

## 4 A aplicação concreta do princípio da igualdade sujeito à regulamentação estatal: o exemplo da Diretiva "Women on Boards"<sup>31</sup>

Examinaremos primeiro o conteúdo da directiva (A), seguido de uma análise das medidas de transposição aplicadas por alguns Estados-Membros (B).

### A. O conteúdo da diretiva: resultado de um compromisso político

**Base jurídica enraizada na Política Social.** Prosseguindo os seus esforços para promover a igualdade de género, a União Europeia adotou a Diretiva 2022/2381 em 22 de novembro de 2022. Esta diretiva visa melhorar a representação das mulheres nos conselhos de administração das empresas cotadas. A sua base jurídica assenta principalmente na política social - embora o texto também se cruze com o direito das sociedades - devido à classificação dos administradores como "trabalhadores".<sup>32</sup> Mais precisamente, baseia-se no artigo 157.º, n.º 3, TFUE (ex-artigo 119.º CEE, depois artigo 141.º CE), que habilita a adoção de medidas destinadas a garantir a igualdade de oportunidades no emprego. A directiva é o produto de um compromisso político, adoptado após mais de uma década de negociações. Seu texto - caracterizado por opções, derrogações e várias flexibilidades - reflete os desafios e concessões inerentes a essas discussões prolongadas.

**O estabelecimento de uma meta quantificada por meio de uma cota.** O texto aplica-se às empresas cotadas, excluindo as PME<sup>33</sup>. A diretiva oferece aos Estados-Membros

---

<sup>31</sup> Diretiva (UE) 2022/2381 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de novembro de 2022, relativa à melhoria do equilíbrio entre homens e mulheres nos administradores de empresas cotadas e a medidas conexas.

<sup>32</sup> Foi discutida a questão de saber se a diretiva "Mulheres nos conselhos de administração" se insere na "política social". Os diretores se enquadram em "trabalho e emprego"? Deixando de lado as objeções do Serviço Jurídico do Conselho, a Comissão [SWD(2013) 278 final], baseando-se na lei anterior, observou que esta base já tinha sido mobilizada para aplicar o princípio da igualdade às atividades por conta própria e que os membros do conselho poderiam, se for caso disso, ser reconhecidos como trabalhadores subordinados (TJUE, 11 de novembro de 2010, *Danosa*, aff. C-232/09, pt 46 e pt 51).

<sup>33</sup> Diretiva 2022/2381, artigo 3.º, n.º 8: «PME, uma empresa que emprega menos de 250 pessoas e cujo volume de negócios anual não excede 50 EUR ou cujo balanço total anual não excede 43 milhões de EUR ou, no caso

a possibilidade de escolher entre duas opções de quotas: um mínimo de 40% de mulheres entre os administradores não-executivos ou 33% entre todos os administradores, incluindo os administradores executivos. A meta selecionada deve ser alcançada até 30 de junho de 2026, o mais tardar. Esta diretiva está alinhada com uma concepção substantiva do princípio da igualdade, com o objetivo de abordar as desigualdades de fato por meio de medidas positivas que favorecem grupos sub-representados. No entanto, não estabelece uma quota rígida centrada apenas nos resultados, refletindo a prudência jurídica europeia de longa data em relação a esses objetivos vinculativos orientados para os resultados<sup>34</sup>. Por conseguinte, embora deva ser dada preferência ao sexo sub-representado quando as qualificações são iguais, esta prioridade pode ser anulada se for justificada, de acordo com o texto, por outros objetivos de diversidade<sup>35</sup>.

**Margem de manobra para os Estados-Membros.** Embora os objetivos declarados da diretiva possam parecer restritivos, o texto concede aos Estados-Membros uma flexibilidade considerável na transposição das suas disposições. O exemplo mais notável é, sem dúvida, a cláusula de suspensão do artigo 12º, que isenta os países que já alcançaram um certo nível de representação feminina nos seus conselhos de administração - mesmo que abaixo da quota da diretiva - das obrigações processuais e de apresentação de relatórios impostas pela diretiva. Ao contrário do esperado, a diretiva considera as metas numéricas ainda não cumpridas por esses países como "consideradas cumpridas". A Alemanha, por exemplo, notificou as autoridades europeias da sua intenção de invocar esta cláusula de suspensão<sup>36</sup>; e é provável que a cláusula tenha sido especificamente negociada para este fim.

**Sem penalidades?** Outro aspecto da flexibilidade concedida aos Estados-Membros é a ambiguidade em torno das sanções em caso de incumprimento dos valores-alvo. Com efeito, esta disposição fundamental não é explicitamente enumerada entre as que exigem um regime sancionatório estabelecido pelo direito nacional<sup>37</sup>. Uma vez que a diretiva é, pela sua própria natureza, vinculativa para os Estados-Membros quanto ao resultado a alcançar, as eventuais

---

de uma PME com sede num Estado-Membro cuja moeda não seja o euro, os montantes equivalentes na moeda desse Estado-Membro».

<sup>34</sup> Não. CJCE 17 de outubro de 1995, *Kalanke*, nº C-450/93, pt 23. BERTHOUS K., "La CJCE et l'égalité de traitement: quelles orientations?", *Dr. soc.* 2001, pág. 879.

<sup>35</sup> Diretiva 2022/2381, artigo 6.º, n.º 2.

<sup>36</sup> Deutscher Bundestag, Drucksache 20/14173, 14 de novembro de 2024, Acordo do Governo Federal sobre a implementação e suspensão da Diretiva 2022/2381.

<sup>37</sup> Art. 8º.

sanções devem ser estabelecidas a nível nacional. Esta omissão pode reflectir, pelo menos à primeira vista, uma vontade de aliviar os constrangimentos impostos aos Estados-Membros.

**Instrumentos processuais com força vinculativa variável.** Na prática, são as obrigações processuais e de comunicação que emergem como o principal meio para garantir a eficácia da diretiva. A diretiva exige a implementação de "medidas para atingir o objetivo estabelecido".<sup>38</sup> Algumas destas medidas são obrigatórias desde o início, enquanto outras só se tornam obrigatórias se um Estado-Membro não cumprir a quota escolhida até 30 de junho de 2026. Esses "meios" podem ser resumidos da seguinte forma:

- 1) Os Estados-Membros devem assegurar que as empresas cotadas que não cumpram o objetivo adaptem o seu processo de seleção de candidatos ao Conselho de Administração;
- 2) deve ser dada prioridade ao candidato do sexo sub-representado, com qualificações iguais, a menos que "razões de maior importância jurídica, como a prossecução de outras políticas de diversidade" façam pender a balança a favor do candidato sobre-representado;
- 3) a empresa cotada deve responder aos pedidos dos candidatos não selecionados relativos aos critérios de seleção, à avaliação comparativa das candidaturas e aos motivos que levaram à eliminação da prioridade, se aplicável;
- 4) um ajuste do ônus da prova, bem conhecido na lei de discriminação, beneficia o candidato do sexo sub-representado<sup>39</sup> ;
- 5) As empresas cotadas devem fornecer às autoridades nacionais dados sobre a representação de mulheres e homens nos seus conselhos de administração, as medidas aplicadas e explicações sobre eventuais insuficiências, e devem publicar essas informações nos seus sítios Web. Com base nestes dados, os Estados-Membros compilam e publicam listas de empresas cotadas que cumpriram os objetivos.

O prazo de transposição expirou em 28 de dezembro de 2024, exigindo que os Estados-Membros adotassem as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento. No entanto, as transposições nacionais indicam que os resultados esperados da directiva vinculativa estão longe de ser alcançados.

## B. Variações nas abordagens de transposição dos Estados-Membros

---

<sup>38</sup> Art. 6º

<sup>39</sup> Art. 6.º, n.º 4.

**Avaliação.** Onze Estados-Membros não transpuseram a diretiva e receberam notificações para cumprir da Comissão em janeiro de 2025. Seis Estados-Membros transpuseram apenas parcialmente a directiva. Os dez restantes cumpriram, incluindo a Alemanha, embora invocando a cláusula de suspensão. Assim, no contexto de uma União de vinte e sete, o balanço geral é bastante decepcionante.

**Estratégias divergentes.** Entre os países que transpuseram corretamente a diretiva, os países adotaram abordagens variadas em relação aos objetivos e ao alcance. A transposição pode ser mínima, mas, em alguns casos, a legislação nacional vai além dos requisitos da diretiva.

Veja-se alguns exemplos: a Espanha aproveitou a oportunidade de transposição para reforçar significativamente a igualdade entre homens e mulheres, alargando os requisitos de equilíbrio entre homens e mulheres muito para além dos conselhos de administração abrangidos pela diretiva europeia. Notavelmente, os objetivos de representação equilibrada agora se aplicam a órgãos políticos, administrativos e judiciais. Desta forma, a directiva europeia serve de catalisador para reforçar os princípios da igualdade para além do seu âmbito formal. A lei lituana alargou as quotas a certas empresas não cotadas, embora a diretiva não o exija.

A França apresenta um caso diferente: a sua legislação já excedia o âmbito de aplicação da directiva em matéria de quotas. A obrigação de quota é anterior à directiva e abrangia numerosas empresas para além das que constavam da lista. Além disso, aplica-se não apenas aos membros do conselho de administração, mas também aos "membros dos órgãos de administração" que assistem a administração geral da empresa.

Por outro lado, a Polónia - cuja legislação de transposição ainda está a ser finalizada - optou por uma aplicação mínima, aplicando a directiva apenas às empresas explicitamente abrangidas por ela.

**Pouco investimento em recursos.** A directiva prevê a implementação de "meios para atingir o objectivo fixado".<sup>40</sup> Essas medidas, conforme descrito anteriormente, inspiram-se em ferramentas desenvolvidas no âmbito da lei de discriminação. A portaria francesa adia essa questão para um decreto posterior, que ainda não foi publicado. A maior parte da legislação acima mencionada limita-se a reproduzir as disposições da directiva. No entanto, o direito lituano teve o cuidado de delinear claramente as prerrogativas do Provedor de Justiça para a

---

<sup>40</sup> Diretiva 2022/2381, artigo 6.º.

<sup>1</sup> Texto traduzido a partir de Inteligência Artificial.

\*

Professor Assistente de Direito Privado (Institut Droit Éthique Patrimoine (IDEP)).

Igualdade.<sup>41</sup> Organismo tradicionalmente responsável pela luta contra a discriminação, foi-lhe recentemente confiada a tarefa adicional de promover e apoiar o equilíbrio entre homens e mulheres nos conselhos de administração.

**Invertendo o ônus da prova.** Preocupantemente, a lei francesa não faz referência à inversão do ônus da prova que favorece os candidatos do sexo sub-representado na portaria de transposição, apesar de esse princípio estar bem estabelecido no direito do trabalho e incluído na legislação relacionada. Nem aborda a contratação prioritária. Esse adiamento para um futuro decreto é lamentável, pois essas medidas podem melhorar significativamente as práticas corporativas além de apenas aumentar a diversidade de gênero nos conselhos.

**Organismo para promover e apoiar o equilíbrio de gênero.** Além disso, a portaria adiou para um decreto posterior a designação - exigida pela diretiva - de um órgão responsável por promover, analisar, monitorar e apoiar o equilíbrio de gênero nos conselhos de administração das empresas listadas. A directiva incentiva os Estados-Membros a confiarem estas funções aos organismos de promoção da igualdade existentes já criados ao abrigo da legislação europeia.<sup>42</sup>

Em França, o Défenseur des Droits (DDD) é a autoridade independente de longa data encarregada de combater a discriminação. No entanto, ao abrigo da recente Lei n.º 2025-391, de 30 de abril de 2025, o legislador atribuiu formalmente à Autorité des marchés financiers (AMF) o papel de promover e apoiar o equilíbrio de gênero, em coordenação com o Haut Conseil à l'Égalité entre les Femmes et les Hommes (HCE). Esse desenvolvimento levanta questões sobre o papel residual do DDD. No entanto, o DDD continua a prestar apoio às vítimas de discriminação<sup>43</sup> - ao contrário da AMF ou do HCE, também pode dar um contributo valioso para a promoção da igualdade nos conselhos de administração e, de um modo mais geral, para melhorar o acesso das mulheres aos mais altos cargos corporativos - que muitas vezes constituem o pool do qual os administradores são retirados. Essas actividades promocionais podem assumir a forma de recomendações ou guias de boas práticas, como já foi feito em ocasiões anteriores<sup>44</sup>. O decreto antecipado sobre a adaptação do processo de recrutamento pode oferecer mais esclarecimentos sobre a divisão de responsabilidades entre essas várias autoridades.

---

<sup>41</sup> Lei de Igualdade de Oportunidades para Mulheres e Homens, alterada em 10 de outubro de 2024.

<sup>42</sup> Dir. 2022/2381, de 22 de novembro de 2022, art. 10.

<sup>43</sup> Uma vez que um diretor se qualifica como um "trabalhador", a competência do DDD parece ser um dado adquirido (ver nota 3).

<sup>44</sup> Ex.: Guia prático para profissionais de recrutamento: "recrutamento com ferramentas digitais sem discriminar", DDD, 12/2015.

**Sanções.** No entanto, as sanções não são geralmente muito dissuasivas e variam significativamente entre os Estados-Membros. Em França, a sanção tem um efeito dissuasor: qualquer nomeação que não corrija irregularidades na composição do conselho de administração é declarada nula e sem efeito, o que pode levar à anulação das decisões do conselho de administração. Além disso, o pagamento de remunerações aos membros do conselho de administração pode ser suspenso em casos de composição irregular. Por outro lado, a Lituânia impõe coimas relativamente nominais, enquanto as sanções espanholas, embora inicialmente ligeiras, foram recentemente reforçadas<sup>45</sup>. Deve dizer-se que, ao lançar dúvidas sobre a existência de sanções em caso de incumprimento da quota - como se viu acima - a própria directiva enfraquece a sua força normativa.

## 5 Conclusão

A directiva "Mulheres nos conselhos de administração" representa o mais recente passo de uma longa série de iniciativas legislativas destinadas a promover a igualdade entre homens e mulheres. Faz parte da revitalização da política social sustentada pelo Pilar Europeu dos Direitos Sociais e é o produto do método legislativo clássico, baseado em diretivas. Esta directiva alarga ainda mais o âmbito de aplicação pessoal da igualdade de tratamento, abrangendo explicitamente as mulheres membros dos conselhos de administração. É encorajador ver que o princípio da igualdade abrange agora toda a esfera profissional.

No entanto, esse otimismo deve ser moderado, principalmente à luz do método empregado. Embora a directiva resulte do processo legislativo ordinário, produzindo um acto vinculativo, confere, no entanto, aos Estados-Membros uma margem de manobra considerável. Embora se suponha que seja vinculativa quanto aos resultados a alcançar, vários elementos da directiva requalificam-na efectivamente como uma forma de convergência suave, num grau que excede indiscutivelmente a flexibilidade típica associada às directivas. Nomeadamente, a Directiva 2022/2381 não exige explicitamente que os Estados-Membros

---

<sup>45</sup> LO 2/2024 que altera o artigo 292.º da Lei n.º 6/2023 relativa aos mercados de valores mobiliários e aos serviços de investimento

imponham sanções em caso de incumprimento do contingente, ao contrário de outras disposições. O texto está repleto de medidas que incentivam as melhores práticas e solicita aos Estados-Membros que expliquem quaisquer deficiências no cumprimento dos objectivos quantificados. A fiscalização é, portanto, baseada em incentivos, oferecendo publicidade positiva para empresas em conformidade e evitando notavelmente uma abordagem de "nome e vergonha" – mais uma estratégia de "nome e fama".

Além disso, a sanção em caso de incumprimento do contingente diverge da prática habitual, em que os Estados-Membros determinam os mecanismos para assegurar a correta aplicação do direito da União através dos respetivos sistemas jurídicos nacionais. Em vez disso, a diretiva refere-se a uma "sanção" processual: uma medida corretiva obrigatória para adaptar os processos de recrutamento, ativada apenas em caso de fracasso. Isso levanta a questão: a transparência no recrutamento não deveria ser uma obrigação universal? A diretiva é caracterizada por uma variabilidade significativa nas obrigações e uma modulação normativa dependente do desempenho.

Esta tendência para uma abordagem mais suave da igualdade de género é confirmada pela recente comunicação da Comissão Europeia intitulada «Aplicar o Roteiro para os Direitos da Mulher», adotada em março de 2025<sup>46</sup>. A Comissão define os seus objectivos e a sua estratégia para uma agenda renovada da igualdade, enfatizando a cooperação. Surgem características que fazem lembrar o método aberto de coordenação, como a participação de diversas partes interessadas e uma abordagem transversal que integra a dimensão do género em todas as políticas da UE. Por exemplo, as considerações de igualdade foram incorporadas no orçamento da UE, com dados desagregados por género.

A Comissão salienta igualmente a importância de transcender as competências exclusivas da União, promovendo uma cooperação e uma parceria mais estreitas com os Estados-Membros, nomeadamente no âmbito do Semestre Europeu<sup>47</sup>. Este mecanismo coordena as políticas económicas, orçamentais, de emprego e sociais e alinha-se plenamente com a abordagem de convergência "suave".

---

<sup>46</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Roteiro para os Direitos da Mulher, 7.3.2025, COM(2025) 97 final.

<sup>47</sup> COM(2025) 97 final «A plena realização das aspirações estabelecidas no presente Roteiro vai além das competências da UE e tem de se basear nas ações a nível nacional. Isso só pode acontecer com as estruturas adequadas, dotadas de recursos suficientes para garantir sua capacidade. O êxito do Roteiro exige também uma cooperação reforçada e uma parceria mais estreita com os Estados-Membros, por exemplo no contexto do Semestre Europeu (processo de coordenação económica e do emprego da UE) e com todos os intervenientes pertinentes».

Apesar desses esforços, a situação continua alarmante: apenas 6% dos CEOs em todo o mundo são mulheres<sup>48</sup>. Além disso, a directiva evita cuidadosamente interferir com a selecção dos quadros superiores das empresas monistas<sup>49</sup>. Como observado, a melhoria da representação das mulheres nos quadros superiores depende, em última análise, das ações dos Estados-Membros. Isso leva a uma questão crítica: o aumento da dependência de métodos "suaves" pode realmente alcançar a igualdade de género efetiva?

## Referências

SÉGOLÈNE, Barbou des Places *et al* (dir.). **Les frontières de l'Europe sociale**. Pédone, 2018.

BLUMANN, Claude. **Droit institutionnel de l'Union européenne**. 8ème édition, LexisNexis, 2023.

SYLVIE, Hennion. **Le Barbier Muriel, Del Sol Marion, Lhernould Jean-Philippe**. Droit social européen et international. 4. ed. Thémis Droit: Presses Universitaires de France 2021

ICARD, Philippe (ed.). **Le travailleur salarié en droit de l'Union européenne**. Editions Clément Juglar, 2019.

JASPERS, Teun *et al*. **Direito Europeu do Trabalho**. 2. ed. [S. l.]: Intersentia, 2024.

La Rosa, Stéphane de. **La méthode ouverte de coordination dans le système juridique communautaire**. [S. l.]: Bruylant, 2007.

Marzo, Claire (coord.). **Les salaires minimaux des travailleurs de plateformes dans l'Union européenne**. Uma análise de direito comparado e União Europeia. [S. l.]: Bruylant, 2024.

ROBIN-OLIVIER, Sofia. **Manuel de Droit européen du travail**. [S. l.]: Bruylant, 2016.

RODIÈRE, Pierre. **Traité de Droit social de l'Union européenne**. 3. ed. LGDJ, 2022.

BENDER, A.-F. ; DANG, R.; SCOTTO, M.-J. Les profils des femmes membres des conseils d'administration en France. **Travail, genre et sociétés**, [S. l.], v. 35, n. 1, 67-85, 2016

BERTHOU, Kathel. La CJCE et l'égalité de traitement: quelles orientations? **Dr. Soc.**, [S. l.], p. 879, 2001,

---

<sup>48</sup> Mulheres na sala de reuniões, oitava edição, Deloitte Insights.

<sup>49</sup> Por outro lado, nas empresas de dois níveis, a composição do Conselho de Administração está sujeita a quotas. 1 Texto traduzido a partir de Inteligência Artificial. *Pensar, Fortaleza*, v. 30, n. 2, p. 1-24, Apr./June 2025

\*

Professor Assistente de Direito Privado (Institut Droit Éthique Patrimoine (IDEP)).

BIRKMOSE, Hanne S.. «Melhorar o equilíbrio de género entre os administradores de empresas cotadas na UE». **European Company and Financial Law Review**, [S. l.], v. 20, n. 1, p. 166-198, 2023.

KONSTANTINA, Chatzilaou, «EU Economic Governance and French Social Legislation» [Governação económica da UE e legislação social francesa]. **European Constitutional Law Review**, [S. l.], v. 14, n. 1, 2018.

De Beaufort, V. Un pas de côté de femmes dirigeantes ? – Réflexion autour des moteurs de carrière et des choix professionnels de femmes dirigeantes en France. **Pergunta(s) de gestão**, [S. l.], v. 47, n. 6, p. 13-24, 2023

Carril Vázquez, X., Centros de poder laborales con alergia a su composición paritaria o equilibrada en género y sin tratamiento de choque en la Ley orgánica 2/2024, de 1 de agosto, **Briefs Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social**, nº 83, 2024

LECOURT, B. La directive européenne du 23 novembre 2022 et l'accès des femmes aux postes d'administrateurs et de dirigeants exécutifs. **Rev. Sociétés**, [S. l.], 2023, p. 120.

LOUSADA, Arochena J. F., "La ley española de paridad. Ideas básicas y puntos críticos", **Femeris**, v. 10, n. 1, p. 77

MAGNIER, V.; ROSENBLUM, D. Quotas e a Divergência Transatlântica da Governança Corporativa, **34 Nw. J. Int'l L. & Bus.** [S. l.], 2014.

MISIŪNAS, D. Moterys valdybose: tik dalyvauti negalima vadovauti - kur dėsime kablelį? **Verslo žinios**, 2024.

Mortier, R. "Transposition de la directive Women on boards relative à un meilleur équilibre entre les femmes et les hommes dans les conseils des sociétés". **Dr. sociétés, Étude**, n. 2, fev. 2025.

RODIÈRE, Pierre. "Un droit, un principe, finalement rien? Sur l'arrêt de la CJUE du 15 janvier 2014. Association de médiation sociale". **Semaine Sociale Lamy**, [S. l.], n. 1618, 2014.