



Bruxelas, 5.5.2015  
COM(2015) 190 final

**RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO E  
AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU**

**Relatório sobre a aplicação da Diretiva 2004/113/CE do Conselho que aplica o princípio  
de igualdade de tratamento entre homens e mulheres no acesso a bens e serviços e seu  
fornecimento**

# **Relatório sobre a aplicação da Diretiva 2004/113/CE do Conselho que aplica o princípio de igualdade de tratamento entre homens e mulheres no acesso a bens e serviços e seu fornecimento**

## **1. INTRODUÇÃO**

A igualdade entre homens e mulheres é um princípio fundamental da União Europeia. Tanto os Tratados da UE como a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia proíbem toda e qualquer discriminação em função do sexo e exigem que seja garantida, em todos os domínios, a igualdade entre homens e mulheres.

A Diretiva 2004/113/CE<sup>1</sup> (a seguir designada «diretiva») alarga a proteção contra a discriminação em razão do sexo, para além do âmbito tradicional do mercado de trabalho, aos domínios do acesso a bens e serviços e seu fornecimento. Implementa assim a obrigação de igualdade de tratamento na maioria das transações económicas quotidianas que têm uma incidência sobre a vida dos cidadãos na UE.

No seu primeiro relatório sobre a aplicação da diretiva, a Comissão tem por objetivo apresentar a situação da sua implementação na prática.

O Tribunal de Justiça da União Europeia (a seguir designado «TJUE») anulou o artigo 5.º, n.º 2, da diretiva no seu acórdão de 2011 proferido no processo *Test-Achats*<sup>2</sup>. A referida disposição permitia utilizar fatores atuariais baseados no sexo nos contratos de seguro. O acórdão impunha aos Estados-Membros que estes tornassem os prémios e as prestações unissexo obrigatórios o mais tardar em 21 de dezembro de 2012. A Comissão adotou orientações para clarificar as consequências do referido acórdão de 2011<sup>3</sup>. O presente relatório dá seguimento a essas orientações e incide sobre a aplicação do acórdão nos Estados-Membros. Não se limita, contudo, ao domínio dos serviços financeiros, mas analisa, de forma abrangente, a aplicação da diretiva no seu conjunto.

Todos os Estados-Membros comunicaram informações à Comissão que contribuíram para a elaboração do presente relatório. Além disso, a Comissão consultou os organismos nacionais de promoção da igualdade, bem como a sua rede europeia (Equinet), os parceiros sociais, as organizações da sociedade civil e a rede europeia de peritos jurídicos em matéria de igualdade entre homens e mulheres.

## **2. SITUAÇÃO RELATIVA À TRANSPOSIÇÃO E AOS PROCESSOS DE INFRAÇÃO**

A Diretiva 2004/113/CE foi transposta para o direito nacional em todos os 28 Estados-Membros.

A Comissão verificou a conformidade das disposições nacionais de transposição da diretiva. A análise da legislação nacional e a experiência adquirida com a sua aplicação no terreno revelam que subsistem problemas relacionados com a aplicação da diretiva, em especial no respeitante à derrogação prevista no artigo 4.º, n.º 5, que permite o

---

<sup>1</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, JO L 373 de 21.12.2004, p. 37.

<sup>2</sup> Acórdão de 1 de março de 2011, no processo C-236/09, JO C 130 de 30.4.2011, p. 4.

<sup>3</sup> Comunicação da Comissão - Orientações sobre a aplicação ao setor dos seguros da Diretiva 2004/113/CE do Conselho, à luz do acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia no processo C-236/09 (*Test-Achats*), C(2011 ) 9497 final de 22 de dezembro de 2011, JO C 11 de 13.1.2012, p. 37.

fornecimento de bens e serviços exclusivamente ou prioritariamente aos membros de um dos sexos, sob certas condições.

Em resultado dessas avaliações, foram pedidas informações a 17 Estados-Membros. As informações comunicadas revelaram que a transposição foi suficientemente clara e conforme, ou foi alterada em conformidade com a diretiva em 11 desses Estados-Membros. Continua o diálogo aprofundado com 6 Estados-Membros visando obter uma aplicação adequada da diretiva<sup>4</sup>. As preocupações incidem essencialmente sobre o âmbito de aplicação da legislação nacional, por exemplo devido a uma interpretação demasiado restritiva da noção de bens e serviços disponíveis ao público e que são propostos fora do domínio da vida privada e familiar, ou a uma proteção que cobre apenas os consumidores enquanto destinatários de serviços. Outro problema recorrente está associado à possibilidade demasiado ampla de justificar um tratamento desigual com base no artigo 4.º, n.º 5, da diretiva, o que pode dar origem a uma desigualdade de tratamento injustificada na fixação dos preços para o mesmo serviço (por exemplo, preços de entrada em discotecas ou eventos desportivos ou preços de aluguer de automóveis). Alguns problemas estão relacionados com a proteção insuficiente em caso de maternidade e de gravidez no quadro do fornecimento de serviços ou um âmbito insuficiente do direito à indemnização, por exemplo, devido à falta de um direito a indemnização por danos imateriais.

A Comissão recebeu algumas queixas dos cidadãos, a maioria das quais diz respeito a casos individuais de alegadas discriminações em transações entre partes privadas sem qualquer intervenção dos Estados-Membros. Estes casos não têm por objeto a transposição ou aplicação incorretas da diretiva por um Estado-Membro. Nessas situações, as vias de recurso só estão disponíveis ao abrigo do direito nacional por intermédio dos tribunais nacionais. Não há qualquer processo de infração pendente na sequência de uma queixa por transposição ou aplicação incorretas da diretiva pelos Estados-Membros.

### **3. ÂMBITO DE APLICAÇÃO DA DIRETIVA**

Como previsto no artigo 3.º, a diretiva é aplicável a todas as pessoas que forneçam bens e prestem serviços disponíveis ao público e que sejam propostos fora do quadro da vida privada e familiar. Aplica-se tanto no setor público como no privado, incluindo nos organismos públicos.

#### **3.1 Noção de serviços**

Como indicado no considerando 11 da diretiva, os serviços devem ser entendidos na aceção do artigo 57.º do TFUE. Em conformidade com essa disposição e com a jurisprudência pertinente do TJUE, um «serviço» deve constituir uma atividade económica, ou seja, ser realizado normalmente mediante remuneração.

A natureza económica da atividade não depende do estatuto jurídico a nível nacional do prestador ou do serviço em causa. O Tribunal de Justiça considerou, por exemplo, que as atividades realizadas por membros de uma comunidade religiosa ou filosófica<sup>5</sup> podiam

---

<sup>4</sup> BE, DE, DK, LT, LV, PL.

<sup>5</sup> Processo C-196/87 *Steymann*, 5 de outubro de 1988, n.ºs 9 e 12.

constituir uma atividade económica ao mesmo título que as atividades exercidas por uma associação de desporto amador<sup>6</sup>.

Trata-se de jurisprudência assente, em especial no domínio dos serviços de saúde, que o serviço não tem necessariamente de ser pago pelos que dele beneficiam<sup>7</sup>.

Por conseguinte, a diretiva é aplicável ao conjunto de bens e serviços fornecidos mediante remuneração (incluindo os serviços de saúde<sup>8</sup>), exceto os expressamente excluídos do seu âmbito de aplicação, ou seja, os serviços de educação e o conteúdo dos meios de comunicação e da publicidade. Além disso, as ações do setor público que impliquem o exercício da autoridade pública (por exemplo, pela polícia) sem haver qualquer fornecimento de um «serviço», não são abrangidos pelo âmbito de aplicação da diretiva.

### **3.2 Noção de bens e serviços disponíveis ao público e propostos fora do quadro da vida privada e familiar**

A diretiva prevê a igualdade de tratamento entre homens e mulheres no acesso a bens e serviços, especificando simultaneamente que se trata de bens e serviços «disponíveis ao público» e «oferecidos fora do quadro da vida privada e familiar» (artigo 3.º, n.º 1). Questões relativas ao alcance exato da diretiva podem ser suscitadas e podem, nomeadamente, intervir no âmbito dos acórdãos proferidos pelo Tribunal de Justiça.

A noção de serviços «disponíveis ao público» e «oferecidos fora do quadro da vida privada e familiar» pode, *a contrario*, excluir do âmbito de aplicação da diretiva atividades no âmbito de relações que pertencem exclusivamente à esfera da vida privada e familiar e não estão disponíveis ao público. Tal é o caso quando a um bem ou serviço não é proposto no espaço público (por exemplo, através do anúncio num jornal ou num sítio web de acesso público), mas sim num círculo restrito de pessoas (membros da família, amigos, colegas ou outros conhecidos). Além disso, esta exclusão abrange situações em que a proximidade da esfera pessoal da pessoa que oferece bens ou serviços influencia muito mais a escolha do parceiro contratual do que simples considerações de ordem económica<sup>9</sup>.

### **3.3 Noção de discriminação em razão do sexo – mudança de género**

Em conformidade com a jurisprudência do TJUE, o princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres e a proibição de discriminação em razão do sexo aplicam-se também à discriminação derivada da mudança de género de uma pessoa<sup>10</sup>.

Apenas 5 Estados-Membros<sup>11</sup> incluíram expressamente na sua legislação a mudança de género como uma razão específica de discriminação. Os outros Estados-Membros não

<sup>6</sup> Ver, por exemplo, processo C-51/96, *Delière*, e processo C-191/97, *Pacqué*, 11 de abril de 2000, n.º 46.

<sup>7</sup> Ver, por exemplo, processo C-157/99, *Smits e Peerbooms*, 12 de julho de 2001, n.º 57.

<sup>8</sup> Contudo, a discriminação em razão do sexo nos regimes legais de segurança social é abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva 79/7/CEE.

<sup>9</sup> Por exemplo, se uma pessoa subarrenda um quarto no seu próprio apartamento. Nestes casos, a exclusão parece aplicar-se mesmo que o quarto seja proposto ao público através de um jornal ou na internet.

<sup>10</sup> Ver processo C-13/94, *P/S e Cornwall County Council*, 30 de abril de 1996 e processo C-423/04, *Richards/ Secretary for Work and Pensions*, 27 de abril de 2006.

<sup>11</sup> BE, CZ, SE, SK, UK.

mencionaram expressamente a mudança de sexo, mas alegam que a proteção contra a discriminação neste domínio decorre da proibição de discriminação em razão do sexo, em consonância com a jurisprudência do TJUE. Por exemplo, em Chipre, os tribunais já clarificaram que a discriminação por mudança de género é abrangida pela noção de discriminação em razão do sexo. Na Irlanda, esta questão foi clarificada em relação à discriminação no domínio do emprego.

Até agora, o TJUE apenas se pronunciou sobre a mudança de género. Não existe jurisprudência relativa à identidade de género<sup>12</sup> entendida de forma mais geral como coberta pela proteção contra a discriminação em razão do sexo, mas a Comissão considera que a abordagem deve ser materialmente semelhante.

### **3.4 Definição de assédio**

O artigo 4.º, n.º 3, da diretiva, clarifica que o assédio e o assédio sexual, tal como definidos no artigo 2.º, alíneas c) e d), constituem discriminações proibidas.

Não foi mencionada qualquer dificuldade particular na aplicação da proibição de assédio em razão do género no domínio da igualdade de acesso a bens e serviços. No entanto, foram suscitadas interrogações em alguns Estados-Membros<sup>13</sup> no que se refere à sua aplicação em situações que envolvem um terceiro autor do assédio, que não é o fornecedor de bens ou serviços, e quanto à responsabilidade em tal caso. A questão da responsabilidade de um prestador de serviços em caso de assédio por terceiros pode ser relevante, em especial quando o serviço principal consiste em fornecer uma plataforma de comunicação entre clientes no âmbito da qual ocorre o assédio, por exemplo na internet.

Foram comunicadas poucas queixas<sup>14</sup> sobre o assédio e o assédio sexual no domínio da igualdade de acesso a bens e serviços. É de lamentar as poucas informações, uma vez que em alguns Estados-Membros não são recolhidos dados a este respeito<sup>15</sup>, enquanto noutros não é feita qualquer diferenciação em função do motivo da discriminação<sup>16</sup>.

### **3.5 Proteção das mulheres grávidas e das mães**

O artigo 4.º, n.º 1, alínea a), proíbe expressamente, enquanto discriminação em razão do sexo, o tratamento menos favorável das mulheres por motivos de gravidez e de maternidade. Não foi assinalada qualquer dificuldade particular na aplicação da proteção a favor das mulheres grávidas e lactantes. Contudo, a questão da transposição correta desta disposição é objeto de um diálogo aprofundado com os Estados-Membros em

---

<sup>12</sup> Para informações mais completas sobre a identidade de género, consultar o relatório de 2011 *Discrimination on the grounds of sex, gender identity and gender expression* (Pessoas transexuais e intersexuais: discriminação em razão do sexo, da identidade e da expressão de género), da Rede Europeia de Peritos Jurídicos no Domínio da Não Discriminação. Este relatório está disponível no seguinte endereço: <http://bookshop.europa.eu/en/trans-and-intersex-people-pbDS3212033/>

<sup>13</sup> Nomeadamente AT.

<sup>14</sup> AT com cerca de 50 queixas em 2012, BE com 1 ou 2 cada ano (algumas com origem em pessoas transexuais), DK com 15 ou 20 casos, SE com 5 casos entre 2009 e 2013. FR comunicou a falta de dados separados e específicos respeitantes ao assédio no acesso a bens e serviços.

<sup>15</sup> CZ.

<sup>16</sup> BG.

causa<sup>17</sup> que estabeleceram uma proteção expressa na lei ou extraem implicitamente essa proteção da proibição geral de discriminação em razão do sexo.

Parecem existir problemas práticos bastante generalizados relativamente às restrições pelos fornecedores de serviços da possibilidade de amamentação nas suas instalações. Em alguns Estados-Membros, os restaurantes proíbem a amamentação nas suas instalações<sup>18</sup>. Noutros Estados-Membros, verificam-se problemas com o acesso a serviços com carrinhos de bebé<sup>19</sup>. Um Estado-Membro<sup>20</sup> publicou orientações específicas sobre a questão da amamentação, assegurando para o efeito a prestação ou a utilização de um serviço.

Em menor grau, foram relatadas dificuldades para as mulheres grávidas nos domínios dos serviços financeiros e da habitação. A Lituânia refere a recusa de prestação de serviços de crédito em razão da gravidez com a correspondente perda de rendimentos. A Áustria comunicou a queixa de uma estudante grávida cujo contrato de arrendamento com uma residência de estudantes dirigida por religiosos cessou após a queixosa ter ficado grávida.

#### **4. ACESSO A BENS E SERVIÇOS EXCLUSIVAMENTE PARA MEMBROS DE UM SEXO OU EM CONDIÇÕES DIFERENTES PARA HOMENS E MULHERES**

##### **4.1 O artigo 4.º, n.º 5, e a sua aplicação**

O artigo 4.º, n.º 5, da diretiva prevê que esta não exclui à partida diferenças de tratamento se o fornecimento de bens e serviços exclusivamente ou prioritariamente aos membros de um dos sexos for justificado por um objetivo legítimo e os meios para atingir esse objetivo forem adequados e necessários. O considerando 16 da diretiva clarifica a noção de objetivo legítimo, estabelecendo para este efeito que pode considerar-se a proteção de vítimas de violência relacionada com o sexo (p.ex. centros de acolhimento para pessoas do mesmo sexo), motivos atinentes à privacidade e à decência, a promoção da igualdade dos sexos ou dos interesses dos homens e das mulheres (p. ex. organizações voluntárias de pessoas do mesmo sexo), a liberdade de associação (p. ex. clubes privados reservados a pessoas do mesmo sexo) e a organização de atividades desportivas (para pessoas do mesmo sexo).

A correta aplicação desta derrogação parece ser um dos principais problemas colocados pela aplicação da diretiva quanto à sua transposição para o direito nacional e à sua interpretação em casos individuais. As informações comunicadas por alguns Estados-Membros e partes interessadas<sup>21</sup> sugerem algumas dificuldades na interpretação e aplicação no terreno do artigo 4.º, n.º 5, tendo por efeito a incerteza jurídica, dado que existem aparentemente abordagens divergentes no que diz respeito à interpretação desta disposição<sup>22</sup>.

---

<sup>17</sup> LT e LV.

<sup>18</sup> Por exemplo na DK. Casos semelhantes foram comunicados em relação à EE e à HU em restaurantes e à IE em cinemas e teatros.

<sup>19</sup> HU, LV.

<sup>20</sup> UK.

<sup>21</sup> AT, BE, DK, Equinet.

<sup>22</sup> Ver o relatório da Equinet sobre os organismos de promoção da igualdade nos diferentes Estados-Membros.

Considerada uma exceção ao princípio da igualdade de tratamento, esta derrogação deve ser interpretada de modo estrito<sup>23</sup>. Parece cobrir apenas as situações em que os bens e serviços estão disponíveis exclusivamente ou prioritariamente aos membros de um dos sexos, sem prever a possibilidade de fornecer bens e serviços ao público em geral. Quando ambos os sexos têm acesso ao serviço ou ao bem, aplicam-se condições diferentes aos homens e às mulheres.

A relativa falta de jurisprudência sobre esta disposição foi evocada como a principal dificuldade prática para avaliar, caso a caso, a justificação e a proporcionalidade de uma derrogação com base no artigo 4.º, n.º 5<sup>24</sup>.

Aparentemente, os problemas parecem decorrer repetidamente da questão de saber se os requisitos de um objetivo legítimo ao abrigo dessa disposição estão preenchidos<sup>25</sup>. Assim, por exemplo, no que diz respeito a ginásios, a clubes de desporto ou a centros de beleza só para mulheres, os organismos de promoção da igualdade parecem ter chegado a conclusões diferentes sobre a questão de saber se a limitação do acesso a pessoas de um só sexo é ou não permitida<sup>26</sup>.

Além disso, muitas vezes os fornecedores de serviços acusados de tratamento desigual entre homens e mulheres em razão do sexo (geralmente sob a forma de preços diferentes) tentam justificar-se com base no artigo 4.º, n.º 5, apesar de o serviço não ser fornecido exclusivamente aos membros de um dos sexos. Tal aplica-se, por exemplo, nos casos em que a finalidade consiste em atingir um número equilibrado de representantes de cada sexo. Existem aparentemente diferentes interpretações quanto à admissibilidade de tais práticas.

#### 4.1.1 *Serviços fornecidos exclusivamente a um sexo*

Alguns casos em que os serviços são propostos apenas a membros de um dos sexos têm sido levados à apreciação dos tribunais nacionais<sup>27</sup>. Por exemplo, na Bélgica, foi considerado injustificado reservar a entrada de um ginásio exclusivamente a mulheres. No mesmo sentido, na Dinamarca, um tribunal considerou discriminatório que um hotel tenha reservado um piso com quartos mobilados exclusivamente para mulheres.

Em alguns setores, mesmo que um serviço seja fornecido em princípio aos dois sexos, os fornecedores de serviços tendem por vezes a reservar temporariamente o acesso a membros de um só sexo a fim de atingir um número equilibrado de membros de ambos os sexos. É o que sucede, nomeadamente, no caso de discotecas, clubes, ginásios e centros termas. Algumas destas situações foram objeto de decisões judiciais. Na Alemanha, por exemplo, vários tribunais consideraram que não se justificava reservar temporariamente a entrada num clube ou o acesso a um ginásio a mulheres com base no pressuposto de que o número desejado de mulheres ainda não tinha sido atingido. Em

---

<sup>23</sup> Ver nomeadamente o processo C-451/03, *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti Srl*, 30 de março de 2006, n.º 45.

<sup>24</sup> BE, HU.

<sup>25</sup> Interessa referir que alguns Estados-Membros, p. ex. BE e NL, optaram por enumerar exaustivamente nas respetivas legislações os setores que poderiam beneficiar da aplicação desta derrogação, ou previram tal possibilidade.

<sup>26</sup> Ver relatório da Equinet.

<sup>27</sup> Tratava-se de um compartimento no comboio (CZ) ou de um piso de um hotel (DK) reservados para mulheres.

contrapartida, o organismo checo de promoção da igualdade considera que a diferença de preços visando equilibrar o número de utilizadores pode ser justificada.

#### 4.1.2 *Preços diferentes para o mesmo serviço*

Entre os exemplos mais frequentemente referidos de desigualdade de tratamento encontra-se a prática de preços diferentes para o fornecimento dos mesmos serviços. Esta prática verificara-se sobretudo no setor de lazer, com diferentes preços para os homens e as mulheres em discotecas (ou o acesso gratuito concedido às mulheres), em clubes e bares<sup>28</sup>, nos sítios de encontros na internet<sup>29</sup>, em eventos desportivos e atividades termais e saunas<sup>30</sup>. A diferenciação em razão do sexo para a fixação dos preços dos serviços de cabeleireiro também é uma prática corrente<sup>31</sup>.

Algumas destas diferenças de preços foram objeto de decisões dos tribunais visando apreciar a necessidade e a proporcionalidade numa base caso a caso. Por exemplo, na Áustria, um tribunal declarou que o objetivo de alargar o número de fãs do futebol e a promoção do futebol junto das mulheres justificavam bilhetes de entrada mais baratos para as mulheres. Na Alemanha, um tribunal decidiu que a utilização gratuita de um sítio de encontros na internet para mulheres se justificava pela necessidade de encorajar as mulheres a registarem-se, o que constituiria uma vantagem para os homens que procuravam um parceiro nesse sítio.

O Tribunal Constitucional austríaco decidiu que um limite de idade diferente para homens e mulheres em relação ao acesso de pessoas idosas a descontos nos bilhetes dos transportes públicos, associado às diferentes idades legais de reforma para homens e mulheres na Áustria, constitui uma discriminação e que a derrogação prevista no artigo 4.º, n.º 5, não é aplicável aos serviços fornecidos a ambos os sexos.

Outro tema recorrente que deu origem a queixas é a prática comercial de ofertas especiais a curto prazo para os membros de um sexo (por exemplo, *Ladies Days*), muitas vezes em ocasiões como o Dia Internacional da Mulher. Em alguns Estados-Membros estão a realizar-se debates específicos sobre a justificação deste tipo de promoções. Na Finlândia, por exemplo, a Comissão do Emprego e da Igualdade do Parlamento propõe que só sejam permitidas promoções direcionadas para um dos sexos associadas a ocasiões raras e especiais, como o Dia da Mãe ou o Dia do Pai, e unicamente se o valor monetário envolvido for pouco relevante.

## 4.2 **Artigo 6.º – Ação positiva**

Em conformidade com o artigo 6.º da diretiva, o princípio da igualdade de tratamento não obsta a que os Estados-Membros mantenham ou aprovem medidas específicas destinadas a prevenir ou compensar desvantagens relacionadas com o sexo, a fim de garantir, na prática, a plena igualdade entre homens e mulheres.

Apenas alguns Estados-Membros comunicaram a existência de disposições específicas em matéria de ação positiva, que permite aos fornecedores diferenciar entre homens e mulheres, tendo em vista alcançar um equilíbrio entre ambos os sexos no acesso a bens e serviços. Na Eslováquia, por exemplo, as autoridades públicas ou outros organismos

---

<sup>28</sup> Comunicado por AT, BE, DK, LV, PL, SI.

<sup>29</sup> Comunicado por BE, DE, DK.

<sup>30</sup> Comunicado por MT, PL, SI.

<sup>31</sup> Comunicado por SI, DK.



podem adotar ações positivas temporárias para eliminar as desvantagens relacionadas com o género ou o sexo, designadamente com o objetivo de garantir, na prática, a plena igualdade de oportunidades<sup>32</sup>. No Reino Unido, uma disposição geral em matéria de ação positiva permite que os fornecedores direcionem ou organizem o fornecimento de bens e serviços para pessoas de um determinado sexo se existirem provas de uma utilização ou participação desproporcionadamente reduzida<sup>33</sup>.

Convém notar que, para além da derrogação prevista no artigo 4.º, n.º 5, o disposto no artigo 6.º da diretiva também é por vezes invocado pelos fornecedores de serviços para justificar a diferença de tratamento entre homens e mulheres no fornecimento de bens e serviços. No caso de uma interpretação estrita do artigo 4.º, n.º 5, uma ação positiva poderá ser a única possibilidade de justificar diferentes condições no acesso a bens e serviços propostos a ambos os sexos. Esta opção, porém, está sempre sujeita a uma apreciação caso a caso da necessidade e da proporcionalidade das medidas adotadas.

Alguns tribunais nacionais já se pronunciaram sobre a aplicação do artigo 6.º a essa diferença de tratamento. Por exemplo, na Áustria, um tribunal de primeira instância declarou que bilhetes mais baratos para jogos de futebol para as mulheres constitui uma ação positiva na aceção da Lei da Igualdade de Tratamento visando evitar ou eliminar as desvantagens das mulheres<sup>34</sup>. O TJUE ainda não se pronunciou sobre a noção de ação positiva fora do domínio específico do acesso ao emprego. Contudo, no acórdão *Griesmar*<sup>35</sup>, declarou que normas mais favoráveis aplicáveis ao cálculo de pensões de reforma para as mulheres não podem ser qualificadas como ações positivas tendo em conta as desvantagens decorrentes das interrupções na carreira das mulheres, porque não permitem prevenir nem eliminar essas desvantagens. À luz desta interpretação, a ação positiva não pode ser facilmente aplicada a situações similares quando não existe umnexo de causalidade claro e direto entre o tratamento preferencial, por um lado, e as desvantagens a prevenir ou a eliminar, por outro.

## 5. APLICAÇÃO DO ACÓRDÃO TEST-ACHATS

### 5.1 Acórdão

No seu acórdão *Test-Achats*, o TJUE invalidou o disposto no artigo 5.º, n.º 2, que permitia a manutenção de diferenciações em razão do sexo na prestação de serviços de seguros desde que tivessem por base dados atuariais e estatísticos pertinentes e rigorosos. O Tribunal de Justiça considerou que, ao permitir aos Estados-Membros manterem, sem limite temporal, uma derrogação à regra unissexo constante do artigo 5.º, n.º 1, o artigo 5.º, n.º 2 contraria a concretização do objetivo de igualdade de tratamento entre homens e mulheres no respeitante ao cálculo dos prémios e prestações de seguro, que corresponde à finalidade da diretiva no domínio dos seguros. O artigo 5.º, n.º 2, é, por conseguinte, incompatível com os artigos 21.º e 23.º da Carta dos Direitos Fundamentais. O Tribunal de Justiça concluiu que, a partir de 21 de dezembro de 2012, a regra unissexo se deve aplicar sem derrogação ao cálculo dos prémios e prestações individuais nos novos contratos.

---

<sup>32</sup> SK, artigo 8.º-A da Lei Antidiscriminação.

<sup>33</sup> Artigo 158.º da Lei de 2010.

<sup>34</sup> Tribunal distrital de Leopoldstadt (31 C 649/09z-9). Ver igualmente o ponto 4.1 supra sobre os tribunais alemães se basearem no artigo 4.º, n.º 5, em situações comparáveis.

<sup>35</sup> C-366/99, *Griesmar*, 29 de novembro de 2001.

## 5.2 Aplicação do acórdão

Até ao momento, 27 Estados-Membros já transpuseram o acórdão para o respetivo direito nacional<sup>36</sup>. Em todos os casos, a legislação nacional foi alterada<sup>37</sup> de forma juridicamente vinculativa mediante a adaptação da legislação existente em matéria de seguros<sup>38</sup>, igualdade de tratamento<sup>39</sup> ou em ambos os domínios<sup>40</sup>. Alguns Estados-Membros emitiram orientações suplementares destinadas a facilitar as alterações no setor dos seguros. Por exemplo, na Áustria, as autoridades responsáveis pelos mercados financeiros enviaram uma circular a solicitar às companhias de seguros que apresentassem os seus quadros atuariais unissexo. No Reino Unido, foram emitidas orientações pela autoridade dos serviços financeiros

A maioria dos Estados-Membros transpôs o acórdão no prazo fixado pelo TJUE<sup>41</sup>. Em alguns Estados-Membros, a legislação entrou em vigor posteriormente<sup>42</sup>. Os Estados-Membros parecem ter recebido muito poucas queixas sobre a violação do princípio da igualdade entre os sexos pelas companhias de seguros. Contudo, nos Países Baixos, num acórdão recente, o organismo de promoção da igualdade considerou (decisão 2014-97 de agosto de 2014) que uma companhia de seguros tinha exercido uma discriminação ilegal contra uma mulher em razão do sexo, ao conceder uma indemnização após um acidente calculada com base na presunção/estatísticas de que não trabalhou, sendo mulher, entre os 27 e 36 anos, e que apenas trabalhou a tempo parcial. O mesmo caso foi igualmente julgado por um tribunal neerlandês, que chegou à conclusão de que a utilização de estatísticas atuariais no respeitante ao contexto cultural e ao género da vítima não contraria o princípio da igualdade. O processo está atualmente pendente no tribunal de recurso.

A conformidade de todas as disposições legislativas com o acórdão *Test-Achats* foi verificada pela Comissão. Em resultado dessas avaliações, foram pedidas informações a alguns Estados-Membros. Com base nas respostas recebidas, a Comissão pode dar início a processos de infração em caso de não conformidade da legislação nacional com o acórdão.

Um Estado-Membro comunicou que a aplicação do acórdão está em curso, mas ainda não foi adotada legislação<sup>43</sup>. A Comissão está a acompanhar a situação neste Estado-Membro com atenção e dará início a um diálogo se não forem adotadas entretanto as medidas de execução necessárias.

A jurisprudência do TJUE não é diretamente aplicável nos países da EFTA<sup>44</sup>. Por conseguinte, a fim de assegurar a coerência da legislação, um procedimento para a

---

<sup>36</sup> Em alguns Estados-Membros (p. ex. DE, FR, IT, UK), o acórdão e a sua aplicação levaram a um intenso debate e a uma considerável atenção dos meios de comunicação social.

<sup>37</sup> Ver relatório da EIOPA sobre a aplicação do acórdão *Test Achats*, EIOPA-CCPFI-13/091, de 6 de fevereiro de 2014.

<sup>38</sup> AT, BG, DE, EE, FI, FR, GR, HR, CZ, HU, LT, LV, PL, SI.

<sup>39</sup> BE, CY, DK, IE, NL, SE, UK.

<sup>40</sup> ES, MT, RO, SK.

<sup>41</sup> AT, BE, DK, FI, FR, GR, IE, HU, LV, NL, MT, SE, SI e UK.

<sup>42</sup> CY, CZ, DE, EE, ES, LT, PL, RO, SK.

<sup>43</sup> LU.

<sup>44</sup> Contudo, o Tribunal de Justiça da EFTA terá devidamente em conta os princípios estabelecidos pela jurisprudência relevante do TJUE, em conformidade com o artigo 3.º, n.º 2, do Acordo entre os Estados da EFTA relativo à criação de um Órgão de Fiscalização e de um Tribunal de Justiça.

eventual adaptação do anexo XVIII do Acordo EEE ao acórdão *Test-Achats* foi iniciado em 30 de janeiro de 2014<sup>45</sup>.

Como indicado nas orientações da Comissão sobre o acórdão *Test-Achats*, este último apenas incide sobre os contratos de seguro privados abrangidos pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2004/113/CE. Não tem implicações legais diretas sobre os regimes de pensão profissional abrangidos pela Diretiva 2006/54/CE. O artigo 9.º, n.º 1, alínea h), desta diretiva permite a fixação de níveis diferentes para as prestações para os dois sexos quando sejam justificados por fatores de cálculo atuariais.

Alguns Estados-Membros decidiram, contudo, aplicar a regra unissexo também aos regimes de pensão profissional com vista a assegurar a igualdade entre homens e mulheres em todos os domínios<sup>46</sup>. No entanto, a grande maioria dos Estados-Membros prevê a aplicação da regra unissexo apenas, como exigido pelo acórdão, aos contratos de seguro privados. Nesses Estados-Membros, as diferenças com base em dados atuariais sobre esperança de vida continuam a ser admissíveis para o cálculo das pensões profissionais.

### 5.3 Impacto económico do acórdão no mercado dos seguros

Na sequência do acórdão *Test-Achats*, alguns representantes do setor dos seguros previram repercussões significativas sobre os níveis de preços, argumentando que o facto de deixar de se utilizar o critério do sexo como fator fácil e fiável de repartição dos riscos conduziria a um aumento dos preços globais dos produtos de seguros.

O acórdão e a sua aplicação implicaram alguns custos pontuais para o setor dos seguros quando foi necessário criar tabelas atuariais unissexo, reavaliar os preços dos produtos e relançar novos produtos a fim de os tornar neutros em termos de género. Esses custos iniciais de conformidade foram estimados em cerca de 14 milhões de euros para a Espanha e 7,7 milhões de euros para os Países Baixos.

No que diz respeito à evolução da situação em matéria de preços dos prémios de seguro, deve sublinhar-se que não existe qualquer prova económica precisa do impacto do acórdão. É difícil fornecer dados e informações fiáveis e quantificáveis sobre o impacto da transição para um sistema de preços uniforme por várias razões.

A falta de dados disponíveis, sublinhada por alguns Estados-Membros e partes interessadas<sup>47</sup>, está provavelmente ligada ao facto de o acórdão *Test-Achats* só ter de ser transposto depois de 21 de dezembro de 2012. O período que decorreu desde essa data parece ser demasiado curto para permitir obter dados económicos sólidos que permitam ir além dos efeitos a curto prazo.

Além disso, é muito difícil distinguir os efeitos dos diferentes fatores que influenciam a evolução do mercado de seguros e calcular corretamente a influência específica do fator

---

<sup>45</sup> A Noruega já adotou as alterações necessárias em 20 de junho de 2014, estando prevista a sua entrada em vigor em 1 de janeiro de 2015.

<sup>46</sup> BG, CY, CZ, DK, FR, LV, SE.

<sup>47</sup> FR, LU, Insurance Europe, BIPAR, AAE. Algumas respostas recordaram igualmente as restrições respeitantes ao controlo sistemático dos prémios de seguros por força do direito da concorrência da UE.

dos prémios unissexo sobre os preços ou o desenvolvimento de produtos. Na maioria dos mercados, as seguradoras não só tiveram de aplicar prémios iguais para ambos os sexos, mas também introduzir um certo número de outras alterações jurídicas e regulamentares com incidência sobre os níveis de preços, tanto a nível nacional como a nível da UE<sup>48</sup>.

Para além das exigências legais, as companhias de seguros podem ter alterado as características dos produtos para melhorar os seus produtos de seguro no quadro do ciclo de vida normal dos produtos. É igualmente possível que tenham adotado alterações respeitantes às avaliações dos fatores de risco<sup>49</sup>, utilizando novos critérios para avaliar os produtos e diferenciar os prémios (por exemplo, a utilização pelas seguradoras da telemática, também conhecida por tecnologia da «caixa negra»<sup>50</sup>, no domínio do seguro automóvel) ou desenvolvendo novos produtos para atrair clientes específicos. Por exemplo, em Espanha, algumas companhias de seguros introduziram novos produtos em especial a favor das mulheres, tentando assim atrair clientes do sexo feminino. Outras ofertas dizem respeito à cobertura contra o furto de malas no interior dos carros ou à assistência específica destinada às grávidas em caso de problemas de saúde durante a condução. Todas estas alterações podem ter tido influência no preço dos produtos ou da cobertura proposta.

Com base nas informações disponíveis, o impacto da introdução do princípio dos prémios unissexo sobre a fixação dos preços dos seguros parece ter sido geralmente insignificante ou moderado<sup>51</sup>. Como se esperava de facto, e de forma inevitável, os prémios aumentaram para as mulheres (e diminuíram para os homens) no respeitante a certos seguros (por exemplo, o seguro automóvel). Segundo a Insurance Sweden, para as mulheres jovens o preço do seguro automóvel aumentou cerca de 10 %, enquanto para os jovens do sexo masculino, que estão sobrerrepresentados nos acidentes de viação, os prémios de seguro registaram uma redução correspondente. Em Itália, os estudos realizados entre julho de 2012 e janeiro de 2013 revelam que os prémios solicitados às condutoras experimentadas de meia-idade eram superiores 3 % aos solicitados aos homens na mesma situação antes de dezembro de 2012. A situação é muito diferente no que se refere aos jovens condutores: antes de dezembro de 2012, as mulheres pagavam 18 % menos do que os homens pelo seu seguro automóvel, enquanto, após essa data, o aumento dos seus prémios podia atingir 18 %, correspondendo a uma redução de 10 % dos prémios solicitados aos homens. Para outros tipos de produtos, verificaram-se aumentos dos prémios para os homens (e reduções para as mulheres). Contudo, no seu conjunto, embora a situação pareça variável em função dos casos, o impacto no mercado parece ter sido bastante neutro ou muito limitado e, em qualquer caso, não parece haver uma evolução dos preços injustificada.

## **6. PROTEÇÃO CONCEDIDA ÀS VÍTIMAS DE DISCRIMINAÇÃO**

As vias de recurso são asseguradas graças aos procedimentos judiciais e também através de organismos nacionais de promoção da igualdade que têm a seu cargo, nomeadamente, fornecer uma assistência independente às vítimas. Tais disposições são praticamente idênticas no acervo da União Europeia em matéria de igualdade de tratamento e de luta

---

<sup>48</sup> Citemos, por exemplo, a Diretiva 2009/138/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2009, relativa ao acesso à atividade de seguros e resseguros e ao seu exercício (Solvência II).

<sup>49</sup> Insurance Europe.

<sup>50</sup> Como realçado pela EIOPA no seu último relatório sobre as tendências dos consumidores, EIOPA-BoS-13/175 rev1, de 15 de dezembro de 2013.

<sup>51</sup> FI, CZ, PL, LT, HR.

contra a discriminação, e as conclusões apresentadas recentemente nos relatórios sobre outras diretivas<sup>52</sup> respeitantes a noções fundamentais como o acesso à justiça, o ónus da prova e a exigência de sanções eficazes, proporcionadas e dissuasivas, também se aplicam neste contexto.

Para lutar contra a discriminação e garantir a igualdade de tratamento, os Estados-Membros e as partes interessadas reconheceram que os organismos de promoção da igualdade de tratamento são essenciais para se passar da «lei no papel à lei na prática» e assegurar que os direitos previstos por lei são efetivamente aplicados no terreno. É por esta razão que a Comissão, na sua Comunicação intitulada «Programa da UE em matéria de justiça para 2020», salientou o papel fundamental que esses organismos podem desempenhar, a fim de garantir aos cidadãos a possibilidade de vias de recurso eficazes<sup>53</sup>. A Comissão prosseguirá os seus esforços para assegurar que os organismos de promoção da igualdade podem desempenhar esse papel de forma efetiva e plena, designadamente graças ao acompanhamento e à execução das regulamentações aplicáveis. Examinará também os meios de clarificar os requisitos relativos a esses organismos no quadro da diretiva, em especial as noções fundamentais de independência e de eficácia.

A Comissão assegurará a promoção das melhores práticas a fim de melhorar a sensibilização dos cidadãos para os seus direitos, de modo a garantir a plena aplicação do princípio da igualdade de tratamento no conjunto da UE e a reforçar a proteção das vítimas.

## 7. CONCLUSÕES E PERSPETIVAS

No domínio específico dos serviços financeiros, a aplicação do acórdão *Test-Achats* ao setor dos seguros constituiu a principal dificuldade. Todos os Estados-Membros o aplicaram ou estão a proceder à sua aplicação. Alguns Estados-Membros optaram por ir além do acórdão, aplicando a regra dos prémios e prestações unissexo a todos os tipos de seguros e de pensões e, portanto, igualmente aos fundos profissionais de segurança social abrangidos pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2006/54/CE. Em setembro de 2014, o TJUE declarou igualmente que a diferenciação das prestações com base em dados atuariais específicos associados ao género são inadmissíveis no quadro do regime legal de segurança social a título da Diretiva 79/7/CEE<sup>54</sup>. Tendo em conta esta evolução, a Comissão irá avaliar a aplicação de condições diferenciadas em razão do sexo às pensões profissionais a título da Diretiva 2006/54/CE e examinar se devem ser tomadas medidas para assegurar a aplicação geral da regra dos prémios e prestações unissexo a todos os pilares do sistema de pensões, quer se trate de um regime voluntário, de um regime profissional ou de um regime legal.

---

<sup>52</sup> Ver, por exemplo, o Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho - Relatório conjunto sobre a aplicação da Diretiva 2000/43/CE do Conselho, de 29 de junho de 2000, que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica («Diretiva relativa à igualdade racial») e da Diretiva 2000/78/CE, de 27 de novembro de 2000, que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional («Diretiva relativa à igualdade no emprego»), 17 de janeiro de 2014, COM (2014) 2 final.

<sup>53</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu, Programa da UE em matéria de justiça para 2020: reforçar a confiança, a mobilidade e o crescimento na União, COM (2014) 144 final, de 11 de março de 2014.

<sup>54</sup> Acórdão C-318/13, *Processo intentado por X*, de 3 de setembro de 2014.

No respeitante ao impacto do acórdão *Test-Achats* sobre o nível dos preços dos seguros, parece ser demasiado cedo para se chegar a conclusões definitivas. Contudo, uma avaliação com base nas poucas provas disponíveis, indica que o impacto parece ser muito limitado.

No que respeita à aplicação da diretiva, todos os Estados-Membros adotaram medidas de transposição para a respetiva ordem jurídica, tendo criado os procedimentos e organismos tendo em vista a sua aplicação. A Comissão não considera necessário propor alterações da diretiva na presente fase, mas dará prioridade às questões de transposição que se continuam a colocar em determinados Estados-Membros, principalmente no que se refere ao âmbito de aplicação da derrogação prevista no artigo 4.º, n.º 5, da diretiva.

Novas medidas de controlo do respeito da legislação, bem como a evolução da jurisprudência a nível nacional e da UE, devem permitir resolver algumas das questões suscitadas no presente relatório. Em seguida, a principal dificuldade será a de os Estados-Membros assegurarem que as suas autoridades administrativas e judiciais e os organismos de promoção da igualdade proporcionem, de forma sistemática, uma proteção completa às vítimas na prática. A Comissão prosseguirá as suas atividades de acompanhamento e apoiará os Estados-Membros a fim de explorar todo o potencial da diretiva.