COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 13.7.2026
COM(2026) 364 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

sobre a aplicação da Diretiva 2000/43/CE do Conselho que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica («Diretiva Igualdade Racial») e da Diretiva 2000/78/CE do Conselho que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional («Diretiva Igualdade no Emprego»)

1. INTRODUÇÃO

A Diretiva Igualdade Racial e a Diretiva Igualdade no Emprego («as diretivas»)([1]) são as pedras angulares dos esforços da UE para construir uma União da Igualdade. A Diretiva Igualdade Racial exige que as pessoas sejam objeto de um tratamento igual no domínio do emprego e formação profissional, da educação, da proteção social (incluindo segurança social e cuidados de saúde), bem como do acesso e fornecimento de bens e serviços (incluindo habitação), independentemente da sua origem racial ou étnica. A Diretiva Igualdade no Emprego exige que as pessoas beneficiem de um tratamento igual no emprego e na formação profissional, independentemente da sua religião ou convicções, deficiência, idade ou orientação sexual.

As diretivas aplicam os valores fundamentais consagrados no artigo 2.º do Tratado da União Europeia. Desde 2000, têm desempenhado um papel fundamental para garantir que todas as pessoas possam participar plenamente na vida económica, cultural e social, sem serem objeto de discriminação em razão da raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual.

O papel da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) na clarificação dos conceitos fundamentais constantes da legislação em matéria de não discriminação tem representado, ao longo deste período, um avanço importante. Em especial, através das inúmeras decisões prejudiciais que proferiu a pedido dos tribunais nacionais, o TJUE reforçou substancialmente a proteção contra a discriminação em toda a UE. O facto de os Estados-Membros comunicarem um número reduzido de obstáculos à aplicação dos princípios fundamentais da legislação da UE em matéria de não discriminação confirma a maior clareza alcançada através dos acórdãos do TJUE.

No entanto, mais de 25 anos após a adoção das diretivas, **assegurar que todos as pessoas gozam efetivamente do direito à não discriminação e à igualdade de tratamento continua a ser um desafio considerável**.

De cinco em cinco anos, a Comissão deve prestar informações ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação das diretivas([2]). O presente relatório cumpre essa obrigação, ilustrando simultaneamente os progressos realizados e as dificuldades que persistem na aplicação e execução da legislação em matéria de não discriminação. Abrange o período de 2021 a 2025 e descreve a evolução desde o último relatório, publicado em março de 2021([3]).

O presente relatório dá seguimento aos planos de ação e estratégias da UE em matéria de igualdade, em especial a Estratégia da UE contra o Racismo 2026-2030([4]) e a Estratégia para a Igualdade de Tratamento das Pessoas LGBTIQ+ 2026-2030([5]).

([1]) JO L 180 de 19.7.2000, p. 22, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2000/43/oj; JO L 303 de 2.12.2000, p. 16, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2000/78/oj.

([2]) Ver artigo 17.º, n.º 1, da Diretiva Igualdade Racial e artigo 19.º, n.º 1, da Diretiva Igualdade no Emprego.

([3]) COM(2021) 139 final e SWD(2021) 63 final de 19 de março de 2021, EUR-Lex — 52021DC0139 — PT — EUR-Lex e EUR-Lex — 52021SC0063 — EN — EUR-Lex.

([4]) COM(2026) 12 final de 20 de janeiro de 2026, EUR-Lex — 52026DC0012 — PT — EUR-Lex.

([5]) COM(2025) 725 final de 8 de outubro de 2025, EUR-Lex — 52025DC0725 — PT — EUR-Lex. Ver igualmente outras estratégias pertinentes: COM(2020) 620 final de 7 de outubro de 2020, EUR-Lex —

Estas estratégias salientam que a garantia da aplicação efetiva da legislação da UE em matéria de não discriminação é uma prioridade da Comissão e sublinham a importância de sanções eficazes contra a discriminação. O relatório é uma ação fundamental para concretizar o compromisso assumido na estratégia de luta contra o racismo de assegurar a aplicação efetiva da Diretiva Igualdade Racial, em especial centrando-se na sua execução e aplicação em casos de discriminação algorítmica. O relatório analisa igualmente a aplicação das diretivas para combater a discriminação estrutural.

As vítimas raramente denunciam a discriminação junto das instituições. De acordo com vários inquéritos([6]) realizados pela Agência dos Direitos Fundamentais da UE (FRA), a taxa de denúncias varia entre 5 % e 11 %. Esta subnotificação resulta principalmente da convicção entre as vítimas de que a denúncia de casos de discriminação não conduzirá a qualquer ação ou mudança([7]).

A falta de confiança nos processos e sistemas existentes para denunciar a discriminação é acompanhada pela perceção de progressos limitados na luta contra a discriminação([8]) desde o último relatório sobre as diretivas.

A população em geral continua a considerar que a discriminação é uma prática generalizada na UE([9]). Metade dos inquiridos no inquérito sobre minorias e discriminação na UE de 2022 (EU-MIDIS III) declararam sentir-se discriminados por qualquer motivo([10]) nos cinco anos anteriores ao inquérito. As experiências de discriminação racial([11]) por si só aumentaram entre 2016 e 2023([12]).

O anterior relatório sobre a aplicação das diretivas já salientava várias questões fundamentais. Estas incluíam o receio de represálias por parte das vítimas, níveis

52020DC0620 — PT — EUR-Lex; COM(2021) 101 final de 3 de março de 2021, EUR-Lex — 52021DC0101 — PT — EUR-Lex; COM(2026) 113 final de 5 de março de 2026, EUR-Lex — 52026DC0113 — PT — EUR-Lex, COM(2026) 541 final de 6 de maio de 2026, EUR-Lex — 52026DC0541 — PT — EUR-Lex.

([6]) FRA, *Being Black in the EU — Experiences of people of African descent*, *Being Muslim in the EU — Experiences of Muslims*, *Jewish People's Experiences and Perceptions of Antisemitism — EU survey of Jewish people*, *LGBTIQ Equality at a Crossroads — Progress and challenges*, *Roma in 10 European Countries — Main results — Roma survey 2021*, *Rights of Roma and Travellers in 13 European Countries — Perspectives from the Roma survey 2024* [não traduzidos para português], Serviço das Publicações da União Europeia, Luxemburgo, 2021-2025.

([7]) 38 % dos inquiridos no inquérito EU-MIDIS III; 39 % dos inquiridos no inquérito às pessoas de origem judaica; 49 % dos inquiridos no inquérito às pessoas LGBTQI III; 30 % dos inquiridos no inquérito às pessoas de origem cigana 2021.

([8]) FRA (ver nota 6).

([9]) Ver: Comissão Europeia, Eurobarómetro de 2023 sobre a discriminação na UE.

([10]) Discriminação com base em, pelo menos, um dos seguintes motivos: cor da pele, origem étnica ou imigrante, religião ou crenças religiosas, idade, sexo/género, deficiência, orientação sexual e identidade de género ou expressão de género.

([11]) Para efeitos do inquérito, a discriminação racial foi entendida como discriminação com base em, pelo menos, um dos três motivos seguintes: cor da pele, origem étnica ou imigrante e religião ou crença religiosa.

([12]) FRA, *Being Black in the EU — Experiences of people of African descent*, *Being Muslim in the EU — Experiences of Muslims*, p. 44, *Experiences and perceptions of antisemitism — Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU*, p. 59, *Jewish People's Experiences and Perceptions of Antisemitism — EU survey of Jewish people*, p. 77 [não traduzidos para português].

inadequados de compensação, dificuldades na recolha de provas e a falta de conhecimento por parte das vítimas dos seus direitos e dos serviços de apoio à sua disposição, nomeadamente através dos organismos para a promoção da igualdade de tratamento. Chamou igualmente a atenção para as divergências na promoção da igualdade de tratamento entre o público em geral e as instituições nacionais, que variava consoante os Estados-Membros.

Tendo por base o relatório anterior, este novo relatório apresenta uma panorâmica dos desafios enfrentados, persistentes e novos, dos progressos realizados e das boas práticas adotadas na aplicação das diretivas desde 2021.

Durante o período de referência, a UE tomou medidas concretas para melhorar a aplicação e o cumprimento das diretivas. Mais importante ainda, desde o último relatório, a UE adotou as diretivas relativas aos organismos para a promoção da igualdade de tratamento([13]), a fim de reforçar os organismos nacionais responsáveis pela promoção da igualdade e pela prevenção e luta contra a discriminação, nomeadamente através de um melhor apoio às pessoas e aos grupos discriminados para que tenham acesso à justiça.

As diretivas exigem que os Estados-Membros estabeleçam sanções efetivas, dissuasivas e proporcionadas em caso de discriminação. Para apoiar os Estados-Membros, a Comissão encomendou um **estudo sobre a legislação e a aplicação de sanções em caso de discriminação racial, étnica e religiosa.** O estudo revelou que a proteção jurídica e a prevenção a longo prazo da discriminação são prejudicadas pela previsão de sanções brandas e simbólicas. Salientou a necessidade de estabelecer sanções mais eficazes que compensem plenamente as vítimas e promovam soluções duradouras, bem como de assegurar uma aplicação mais vigorosa e de reforçar as capacidades dos profissionais da justiça e da sociedade civil.

Tendo em conta os recentes desenvolvimentos tecnológicos, incluindo a **expansão de sistemas automatizados e de inteligência artificial (IA)**, o relatório analisa igualmente a aplicação da legislação em matéria de não discriminação nos Estados-Membros em casos de discriminação algorítmica. Demonstra a necessidade de reforçar capacidades e de estabelecer mecanismos para uma cooperação eficaz entre os diferentes organismos responsáveis pela aplicação da lei.

O presente relatório baseia-se nos resultados de consultas específicas([14]). Em resposta a questionários adaptados, a Comissão recebeu contributos de todos os Estados-Membros e de várias partes interessadas e instituições, nomeadamente a Agência dos Direitos Fundamentais da UE, o Instituto Europeu para a Igualdade de Género (EIGE), 11 organismos para a promoção da igualdade de tratamento, dois parceiros sociais, 17 organizações da sociedade civil e a Rede Europeia dos Organismos para a

([13]) JO L, 2024/1499, 29.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1499/oj, JO L, 2024/1500, 29.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1500/oj.

([14]) Entre maio e julho de 2025, a Comissão realizou consultas específicas utilizando um questionário em linha que incluía perguntas adaptadas sobre a aplicação das diretivas e questões de resposta livre, a fim de permitir que os inquiridos manifestassem eventuais preocupações adicionais. Os questionários foram distribuídos a todos os Estados-Membros, aos organismos para a promoção da igualdade de tratamento em cada Estado-Membro, aos parceiros sociais europeus consultados nos termos do artigo 154.º do TFUE e a 57 organizações da sociedade civil. As partes interessadas foram incentivadas a partilhar o questionário com as entidades pertinentes a nível local, regional e nacional.

Igualdade (Equinet). As estatísticas citadas no presente relatório baseiam-se nessas respostas.

O presente relatório centra-se na aplicação e execução efetivas da legislação da UE em matéria de não discriminação, salientando a importância:

– dos organismos para a promoção da igualdade de tratamento,

– de sanções eficazes, dissuasivas e proporcionadas,

– da melhoria do acesso das vítimas à justiça e aos elementos de prova,

– da capacitação e cooperação das partes interessadas, e

– da jurisprudência do TJUE.

As «principais considerações» apresentadas no início de cada secção resumem as conclusões mais importantes do relatório. As caixas de texto adicionais fornecem exemplos de práticas promissoras.

2. EXECUÇÃO DAS AÇÕES-CHAVE DEFINIDAS NO RELATÓRIO ANTERIOR

O relatório anterior salientou que é essencial reforçar a visibilidade, o papel e o funcionamento independente dos organismos para a promoção da igualdade de tratamento, a fim de eliminar os obstáculos à aplicação e execução das diretivas, o que conduziu à adoção das diretivas relativas aos organismos para a promoção da igualdade de tratamento na sequência da proposta da Comissão. A Comissão identificou igualmente a necessidade de um acompanhamento mais próximo de sanções eficazes, proporcionadas e dissuasivas, prestando simultaneamente apoio neste domínio. O capítulo seguinte analisa a aplicação destas medidas fundamentais.

Principais considerações

– As diretivas relativas aos organismos para a promoção da igualdade de tratamento visam reforçar o mandato, a independência, os recursos e as competências dos referidos organismos, nomeadamente alargando o seu mandato de modo a incluir os motivos e os domínios abrangidos pela Diretiva Igualdade no Emprego.

– Os organismos para a promoção da igualdade de tratamento devem dispor de instrumentos e recursos para prevenir e dar resposta à discriminação, incluindo a discriminação estrutural.

– Os organismos para a promoção da igualdade de tratamento devem ter competência para atuar em processos judiciais em apoio ou em nome das vítimas ou em seu próprio nome para defender o interesse público.

– A existência de sanções brandas e a aplicação ineficaz das sanções são os principais problemas identificados nos regimes de sanções.

– A consolidação da legislação e a introdução de sanções prospetivas melhorariam os regimes de sanções.

2.1. Organismos para a promoção da igualdade de tratamento mais fortes — um novo impulso para a aplicação da legislação da UE em matéria de não discriminação

Os organismos para a promoção da igualdade de tratamento são essenciais para aplicar a legislação da UE em matéria de não discriminação. Até 2024, a Diretiva Igualdade Racial limitou-se a habilitar os organismos para a promoção da igualdade de tratamento a proporcionar assistência independente às vítimas de discriminação e a realizar e publicar os seus próprios inquéritos, relatórios e recomendações([15]).

No documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha o anterior relatório sobre a aplicação das diretivas([16]), a Comissão chamou a atenção para os diferentes níveis de ambição e de realização nos Estados-Membros. As principais questões transversais incluíam a inadequação dos recursos dos organismos para a promoção da igualdade de tratamento, em termos de financiamento e de pessoal, o conhecimento insuficiente da existência destes organismos e a sua independência e legitimidade processual limitadas.

Por este motivo, a UE adotou as diretivas relativas aos organismos para a promoção da igualdade de tratamento, a fim de assegurar que, até junho de 2026, todos os organismos para a promoção da igualdade de tratamento estejam mais bem equipados para combater a discriminação, apoiar as vítimas e promover a igualdade de tratamento.

As diretivas relativas aos organismos para a promoção da igualdade de tratamento alargam o mandato destes organismos de modo a incluir a discriminação em razão da idade, religião ou crença, deficiência ou orientação sexual no domínio do emprego. Até então, os organismos para a promoção da igualdade de tratamento estavam mandatados pelo direito da UE para promover, analisar, acompanhar e apoiar a igualdade de tratamento de todas as pessoas apenas em razão da origem racial ou étnica e do sexo.

Além disso, as diretivas relativas aos organismos para a promoção da igualdade de tratamento exigem que os Estados-Membros assegurem que estes organismos sejam independentes e os dotem dos recursos humanos, técnicos e financeiros necessários. Esses recursos devem permitir aos organismos para a promoção da igualdade de tratamento desempenhar todas as suas funções e exercer eficazmente todas as suas competências no que diz respeito a todos os motivos e domínios de discriminação.

Por último, o âmbito das funções e competências dos organismos para a promoção da igualdade de tratamento foi substancialmente reforçado. O seu mandato já não pode limitar-se à resposta à discriminação. Terão também de ter competência para tomar medidas preventivas, nomeadamente em relação à discriminação em razão da idade, religião ou crença, deficiência ou orientação sexual no domínio do emprego e da formação profissional.

Para fazer face aos aspetos estruturais da discriminação e contribuir para a transformação social([17]), os organismos para a promoção da igualdade de tratamento

([15]) Ver o artigo 13.º, n.º 2, da Diretiva Igualdade Racial.

([16]) SWD(2021) 63 final, 19.3.2021, EUR-Lex — 52021SC0063 — EN — EUR-Lex.

([17]) Ver o considerando 23 da Diretiva (UE) 2024/1499 do Conselho.

realizarão atividades de sensibilização, prevenção e promoção([18]). Essas atividades podem incluir a partilha de boas práticas, a adoção de medidas positivas, a comunicação de informações sobre questões estruturais, a integração da igualdade em entidades públicas e privadas e a prestação de formação, informação, aconselhamento, orientação e apoio pertinentes a essas entidades.

As diretivas relativas aos organismos para a promoção da igualdade de tratamento exigem que os Estados-Membros confiram a estes organismos competências em matéria de resolução de litígios([19]). Anteriormente, as competências desses organismos nesta matéria variavam consideravelmente em toda a UE. Com as novas normas em vigor, todos os grupos protegidos pelo direito da UE poderão solicitar o apoio de organismos para a promoção da igualdade de tratamento nos domínios abrangidos pela Diretiva Igualdade Racial e pela Diretiva Igualdade no Emprego.

Em especial, as diretivas relativas aos organismos para a promoção da igualdade de tratamento permitem que os Estados-Membros confiram poderes a esses organismos para que apoiem os esforços de reparação individual e coletiva([20]). Os Estados-Membros podem designar organismos para a promoção da igualdade de tratamento que atuem em apoio ou em nome de várias vítimas ou em seu próprio nome para combater a discriminação no interesse público. Esta intervenção pode ser necessária, por exemplo, devido à abundância ou gravidade dos casos ou à necessidade de clarificação jurídica. Cada um desses fatores pode implicar que a discriminação seja de natureza estrutural ou sistemática([21]).

Os organismos para a promoção da igualdade de tratamento continuarão a desempenhar a sua função central de prestar assistência às vítimas de discriminação racial ou étnica, o que inclui dar resposta a todas as queixas de discriminação([22]). Esta função será agora alargada às vítimas de discriminação no emprego com base na idade, religião ou crença, deficiência ou orientação sexual. Além disso, ao abrigo das novas diretivas relativas aos organismos para a promoção da igualdade de tratamento, estes organismos também têm de estar habilitados a oferecer mecanismos alternativos de resolução de litígios, a realizar inquéritos sobre violações do princípio da igualdade de tratamento e a emitir pareceres não vinculativos ou decisões vinculativas([23]). Os seus pareceres ou decisões devem incluir mecanismos adequados de reparação, acompanhamento e execução.

A Comissão adotou o ato de execução que estabelece uma lista de indicadores comuns sobre o funcionamento dos organismos para a promoção da igualdade de

([18]) Ver o artigo 5.º e o artigo 17.º, alínea c), da Diretiva (UE) 2024/1499 do Conselho.

([19]) Ver o artigo 10.º da Diretiva (UE) 2024/1499 do Conselho. Os Estados-Membros devem, em especial, assegurar que, a fim de intervir em processos judiciais, o organismo para a promoção da igualdade de tratamento tenha, pelo menos, um dos seguintes direitos: a) o direito de instaurar processos judiciais em nome de uma ou várias vítimas; b) o direito de participar em processos judiciais em apoio a uma ou várias vítimas; ou c) o direito de instaurar processos judiciais em seu próprio nome, a fim de defender o interesse público.

([20]) A tutela coletiva é um mecanismo jurídico que permite a uma ou mais pessoas (singulares ou coletivas) intentar uma ação coletiva que pode conduzir à aplicação de sanções coletivas.

([21]) Ver o considerando 35 da Diretiva (UE) 2024/1499 do Conselho.

([22]) Ver o artigo 6.º da Diretiva (UE) 2024/1499 do Conselho.

([23]) Os Estados-Membros devem decidir se conferem poderes a um organismo para a promoção da igualdade de tratamento para emitir pareceres não vinculativos ou decisões vinculativas.

tratamento([24]), o que facilitará o acompanhamento da forma como as novas normas estão a ser aplicadas nos Estados-Membros e do impacto que estão a ter na aplicação da legislação da UE em matéria de não discriminação.

Conclusões

Os Estados-Membros têm a obrigação de:

– transpor na integra e de forma correta as diretivas relativas aos organismos para a promoção da igualdade de tratamento.

A Comissão irá:

– continuar a prestar apoio aos Estados-Membros através de reuniões de grupos de peritos específicos e de uma plataforma informática em linha. Acompanhará a transposição correta das diretivas relativas aos organismos para a promoção da igualdade de tratamento pelos Estados-Membros para a sua legislação nacional, utilizando todos os instrumentos à sua disposição, incluindo diálogos informais e procedimentos formais de infração.

2.2. Sanções e vias de recurso — necessidade de salvaguardas mais fortes

A aplicação de sanções eficazes garante que as vítimas de discriminação obtenham reparação integral pelos danos sofridos. Além disso, as sanções e as vias de recurso também podem fazer parte do conjunto de ferramentas para prevenir a discriminação. As diretivas exigem que os Estados-Membros prevejam sanções efetivas, proporcionadas e dissuasivas em caso de discriminação e garantam a sua aplicação. As sanções podem incluir o pagamento de indemnizações([25]).

O relatório anterior concluiu que alguns tribunais nacionais tinham estabelecido níveis de indemnização relativamente baixos, o que desencorajava as vítimas de intentar ações judiciais ou de solicitar uma indemnização pecuniária em tribunal.

Desde a publicação do relatório anterior, o TJUE tem prestado esclarecimentos adicionais sobre as sanções. No processo Braathens Regional Aviation, o TJUE explicou que o direito da União se opõe a uma legislação nacional que permita que um órgão jurisdicional não reconheça a discriminação quando o demandado aceita pagar a indemnização peticionada pelo demandante([26]). Essas regras não cumpririam, em especial, os requisitos em matéria de sanções compensatórias e dissuasivas, uma vez que permitiriam aos autores das infrações evitar o reconhecimento de irregularidades, a fim de proteger a sua reputação.

Conclusões do estudo sobre sanções por discriminação com base em motivos raciais, étnicos e religiosos

O relatório anterior salientou o desafio colocado pela aplicação inadequada de sanções. Por conseguinte, a Comissão decidiu ajudar os Estados-Membros a aplicar

([24]) JO L, 2026/1196, 11.6.2026, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2026/1196/oj.

([25]) Ver o artigo 15.º da Diretiva Igualdade Racial e o artigo 17.º da Diretiva Igualdade no Emprego.

([26]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de abril de 2021, Diskrimineringsombudsmannen v Braathens Regional Aviation AB, C-30/19, ECLI:EU:C:2021:269, n.º 49.

eficazmente as disposições em matéria de sanções e encomendou um estudo sobre a legislação e a aplicação de sanções por discriminação racial, étnica e religiosa([27]).

As conclusões revelaram que os quadros de sanções estão fragmentados. As disposições pertinentes estão dispersas por muitas leis diferentes, o que torna difícil para as vítimas determinar os seus direitos e as vias de recurso à sua disposição.

Em várias jurisdições, os montantes/intervalos de sanções previstos na legislação são baixos e não são suficientemente severos para dissuadir potenciais infratores. A lista de sanções possíveis é frequentemente limitada, o que torna mais difícil adaptá-las às especificidades e à gravidade da infração. Por outro lado, as sanções impostas são muitas vezes simbólicas e próximas do mínimo legal, ao passo que o custo dos litígios é elevado, o que pode comprometer a eficácia do sistema e desincentivar a denúncia de casos de discriminação por parte das vítimas. Além disso, as sanções raramente são alteradas e muitas jurisdições têm sanções desatualizadas que não têm em conta as alterações económicas, como a inflação ou o custo de vida.

Por último, de um modo geral, as sanções centram-se apenas nas irregularidades cometidas no passado. Servem para punir o autor da infração ou indemnizar a vítima, sem tirar partido do seu potencial de prevenção. Normalmente, não existem medidas([28]) com um objetivo preventivo ou sociopreventivo, tais como injunções estruturais que exijam, por exemplo, planos de dessegregação ou formação obrigatória para os autores das infrações([29]).

O estudo salientou igualmente a ausência de sanções para os casos de discriminação que afetam grandes grupos de vítimas não identificáveis([30]), incluindo os casos decorrentes da utilização de IA ou de sistemas automatizados.

Outras dificuldades incluem a insuficiente tomada em consideração de determinadas características ou circunstâncias ao decidir sobre uma sanção ou o montante da sanção. É o caso, em especial, dos elementos que não têm de ser tidos em conta pelo direito nacional, como os casos que envolvem discriminação múltipla, interseccional ou algorítmica.

([27]) Comissão Europeia: Direção-Geral da Justiça e dos Consumidores, Milieu Consulting, Adamis-Császár, K., Vancauwenbergh, S., Gustave, F. *et al.*, *Study on sanctions for discrimination on racial/ethnic/religious grounds — Final report* [não traduzido para português], Serviço das Publicações da União Europeia, 2025, https://data.europa.eu/doi/10.2838/7531428.

([28]) Essas medidas podem assumir a forma de uma injunção, ou seja, uma ordem que proíba ou ordene determinadas ações. Uma injunção básica ordenaria ao autor de uma infração que realizasse uma ação específica ou um tipo de ação ou que lhe pusesse termo. As injunções estruturais procuram combater a discriminação generalizada a nível das organizações e mesmo dos sistemas, para a qual uma injunção básica não conduziria a uma reforma satisfatória (por exemplo, alteração de regulamentos internos). Ver também: Halberstam, D., Van den Bogaert, S., «A Fresh Look at Judicial Remedies in EU Equality Law and Beyond — The Untapped Possibility of Structural Injunctions», *Common Market Law Review*, Vol. 60, n.º 5, 2023, pp. 1269-1312, https://doi.org/10.54648/cola2023093.

([29]) Ver nota 27.

([30]) Por exemplo, declarações relativas a uma política de recrutamento discriminatória, apesar de não existir um processo de recrutamento aberto e de não existir um autor da denúncia identificável que alegasse ter sido vítima de discriminação. Em relação a factos semelhantes, ver o acórdão do Tribunal de Justiça de 10 de julho de 2008, Feryn, C-54/07, ECLI:EU:C:2008:397, ou o acórdão do Tribunal de Justiça de 25 de abril de 2013, Asociaţia Accept, C-81/12, ECLI:EU:C:2013:275.

Além disso, a aplicação e o controlo inadequados das regras conduzem frequentemente a atrasos ou à não execução das sanções. Apenas algumas jurisdições preveem medidas de execução eficazes, como sanções pecuniárias compulsórias([31]) ou coimas condicionais([32]). Do mesmo modo, estão, em grande medida, ausentes medidas de controlo, sob a forma de comunicação subsequente de informações pelos autores das infrações ou de audições, entrevistas ou inspeções de seguimento.

Tanto os Estados-Membros como as partes interessadas observaram que o conhecimento sobre os direitos estabelecidos pelas diretivas é reduzido (ver secção 3.2). O conhecimento das vias de recurso disponíveis é igualmente limitado ou mesmo inexistente.

A investigação não identificou quaisquer regras nacionais específicas para aumentar a sensibilização para as sanções por discriminação. A maioria das campanhas de sensibilização centra-se, de modo geral, no combate à discriminação, sem explicar o que as vítimas podem esperar do sistema judicial quando os seus direitos são violados. Além disso, verifica-se um défice de formação específica sobre estas sanções para os profissionais, incluindo os juízes, o que pode afetar a aplicação de sanções eficazes, proporcionadas e dissuasivas.

O guia de boas práticas sobre sanções em caso de discriminação, que faz parte do estudo, destaca um conjunto de práticas promissoras que foram aplicadas nos Estados-Membros([33]).

Avaliação dos sistemas de sanções pelos Estados-Membros, pelos organismos para a promoção da igualdade de tratamento e pela sociedade civil

As diferentes partes interessadas consideraram a eficácia dos sistemas de sanções de forma bastante diferente. Embora 12 das 17 organizações da sociedade civil que participaram na consulta específica anterior ao relatório tenham considerado que as sanções por discriminação não eram muito eficazes ou não eram de todo eficazes, as opiniões dos inquiridos dos organismos para a promoção da igualdade de tratamento dividiram-se de forma equilibrada quanto à sua avaliação das sanções e os Estados-Membros mostraram-se, em grande medida, convencidos da eficácia (cinco Estados-Membros) ou da eficácia relativa (16 Estados-Membros) dos seus sistemas de sanções.

As razões apresentadas para considerar os sistemas de sanções eficazes foram geralmente a mera existência de sanções, a disponibilidade de mecanismos de controlo e execução ou a alegada falta de qualquer indicação de que o sistema de sanções está a funcionar de forma insatisfatória. No entanto, nos casos em que se registaram dificuldades, todas as partes interessadas identificaram claramente a não

([31]) Pagamento, normalmente imposto por um tribunal a pedido da vítima, para obrigar o autor da infração a cumprir uma decisão sobre o fundo da causa.

([32]) Uma sanção imposta por um tribunal ou órgão jurisdicional que só se torna exigível se o autor da infração não preencher determinadas condições. É utilizada como meio dissuasor para assegurar o cumprimento de uma ordem ou requisito específico.

([33]) Comissão Europeia: Direção-Geral da Justiça e dos Consumidores, Milieu Consulting SRL, Adamis-Császár, K., Vancauwenbergh, S., Gustave, F. *et al.*, *How can sanctions effectively prevent and combat discrimination? — Good practice guide on sanctions for discrimination on racial, ethnic and religious grounds* [não traduzido para português], Serviço das Publicações da União Europeia, 2025, p. 32, https://data.europa.eu/doi/10.2838/0513884.

aplicação na prática das sanções prescritas como o principal obstáculo nos sistemas de sanções.

Os Estados-Membros, os organismos para a promoção da igualdade de tratamento e as organizações da sociedade civil inquiridos concordaram que a consolidação da legislação e a introdução de sanções prospetivas melhorariam os sistemas de sanções. Além disso, as organizações da sociedade civil apelaram aos Estados-Membros para que reconhecessem e tivessem em conta a discriminação múltipla e interseccional nos seus sistemas de sanções. Na sua opinião, essas reformas facilitariam a aplicação de sanções por discriminação, consagrariam uma abordagem centrada nas vítimas e permitiriam a prevenção e não apenas a punição de comportamentos discriminatórios.

Nas suas respostas à consulta, apenas a Letónia, Portugal e Espanha consideraram necessário adaptar os seus sistemas de sanções à crescente utilização de instrumentos de tomada de decisão algorítmicos.

Conclusões

Os Estados-Membros têm a obrigação de:

– assegurar que as sanções sejam aplicadas na prática de forma eficaz. Os montantes das sanções pecuniárias devem refletir os danos a longo prazo causados pela discriminação, proporcionar reparação às vítimas e impulsionar mudanças profundas.

Os Estados-Membros devem:

– estabelecer sanções efetivas para os casos de discriminação que envolvem grandes grupos de vítimas não identificáveis, incluindo em casos decorrentes da utilização de IA ou de sistemas automatizados.

A Comissão irá:

– apoiar os Estados-Membros através da realização de reuniões para debater as sanções no âmbito do grupo de peritos sobre a aplicação da legislação da UE em matéria de igualdade de tratamento.

3. PROGRESSOS COMUNS A AMBAS AS DIRETIVAS

Desde 2021, registaram-se progressos em termos de legislação, execução e aplicação de ambas as diretivas, tendo sido realizados estudos externos sobre o quadro existente, as disposições específicas e a aplicação das diretivas. Os temas a seguir debatidos baseiam-se nas questões identificadas no relatório anterior, nos progressos subsequentes e nas observações recebidas durante consultas específicas.

Principais considerações

– Os Estados-Membros proporcionam proteção contra o assédio, as instruções no sentido de discriminar e a vitimização. Esta proteção varia muito entre os Estados-Membros e, por vezes, é limitada na prática.

– A sensibilização dos grupos étnicos e das pessoas oriundas da imigração para os serviços de apoio aumentou ligeiramente desde o relatório anterior. A maioria dos Estados-Membros aplicou, ou continua a aplicar, práticas que facilitam o acesso à justiça. No entanto, a falta de sensibilização para os direitos continua a ser um obstáculo importante.

– Muitas vezes, os tribunais e os profissionais da justiça não compreendem as regras das diretivas relativas ao ónus da prova.

– A maioria dos Estados-Membros adotou medidas para promover o diálogo com os parceiros sociais e a sociedade civil, o que não é, contudo, sistematicamente o caso em todos os Estados-Membros ou em relação a todos os motivos de discriminação. Além disso, a maioria das organizações da sociedade civil afirma que enfrenta dificuldades persistentes.

– Quase todos os Estados-Membros permitem ou incentivam ações positivas, tendo sido comunicados muito poucos obstáculos à execução.

3.1. O conceito de «discriminação»

Tal como salientado no relatório anterior, surgem várias questões em torno do conceito de discriminação. Para além da definição de discriminação «direta» e «indireta»([34]), as diretivas proíbem igualmente a «instrução no sentido de discriminar» e o «assédio». Existem também outras formas de discriminação, como a discriminação «por associação» e «por presunção».

Instrução no sentido de discriminar

As diretivas estabelecem que «uma instrução no sentido de discriminar pessoas» pelos motivos especificados nas diretivas deve ser considerada discriminação([35]).

Na sequência da adoção das diretivas, o conceito de «instrução no sentido de discriminar» foi introduzido nos sistemas jurídicos de todos os Estados-Membros. No entanto, devido à natureza geral da proibição, o quadro normativo nos Estados-Membros é diversificado e a jurisprudência nacional é limitada.

([34]) Ver o artigo 2.º, n.º 2, das diretivas. A discriminação direta refere-se a situações em que uma pessoa é objeto de tratamento menos favorável do que outra em situação comparável em razão da sua origem racial ou étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual. A discriminação indireta abrange disposições (ou práticas) aparentemente neutras que colocam pessoas de uma dada origem racial ou étnica ou pessoas de uma determinada religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual num situação de desvantagem comparativamente com outras pessoas, a não ser que essas disposições ou práticas sejam objetivamente justificadas por um propósito legítimo e que os meios utilizados para o alcançar sejam adequados e necessários.

([35]) Ver o artigo 2.º, n.º 4, das diretivas.

Para além da proibição de instruções explícitas no sentido de discriminar, 22 Estados-Membros consideram que a sua legislação nacional também proíbe instruções implícitas, tais como expressões de preferência ou incentivos à discriminação com base num ou mais motivos protegidos. Em sete Estados-Membros, deve existir uma relação hierárquica entre a pessoa que emite a instrução e a pessoa que recebe a instrução para acionar a proteção contra instruções no sentido de discriminar. Por último, em 20 Estados-Membros, tanto a pessoa que emite a instrução como a pessoa que a recebe podem ser responsabilizadas([36]).

Num relatório recente sobre instruções no sentido de discriminar([37]), os peritos identificaram 23 processos entre 2002 e 2025. Desses processos, 14 diziam respeito ao acesso a bens e serviços e ao seu fornecimento, incluindo a habitação, e 17 foram apresentados com base na origem racial ou étnica. Em 12 Estados-Membros, não existia jurisprudência aplicável. Os autores do relatório sugerem que esta ausência de jurisprudência resulta, em parte, da falta de compreensão do que constitui uma instrução no sentido de discriminar. É mais provável que os demandantes intentem uma ação por discriminação direta ou indireta quando uma instrução tiver causado discriminação, em lugar de contestarem a própria instrução.

Assédio

As diretivas apresentam uma definição de assédio. No entanto, também salientam que o conceito de assédio pode ser definido de acordo com as leis e práticas nacionais dos Estados-Membros([38]). O panorama regulamentar nos Estados-Membros continua a ser diversificado e a jurisprudência é limitada.

Os Estados-Membros proíbem o assédio ao abrigo da legislação em matéria de não discriminação ou da legislação penal ou de ambas. A escolha dos meios legislativos depende geralmente de um dos seguintes fatores: a natureza da infração([39]), a gravidade do ato([40]) ou a intenção([41]). Os Estados-Membros apresentaram igualmente uma longa e diversificada lista de exemplos de comportamentos que podem ser enquadrados na definição de assédio. O seu âmbito e tipo dependem da jurisdição([42]).

([36]) A literatura pertinente pode apresentar números diferentes dos fornecidos pelos Estados-Membros. Ver Dewhurst, E., Buendia, R., *Instructions to discriminate under EU and national law* [não traduzido para português], Serviço das Publicações da União Europeia, 2025, https://data.europa.eu/doi/10.2838/6242130.

([37]) Ver nota 36, p. 10.

([38]) Ver o artigo 2.º, n.º 3, das diretivas.

([39]) O assédio «discriminatório» centra-se no impacto na dignidade e no comportamento da vítima, ao passo que o assédio penal se concentra na punição do infrator por infrações penais.

([40]) O direito penal aborda as formas mais graves de assédio, como o incitamento ao ódio, a difamação, a perseguição ou as ameaças.

([41]) O assédio penal exige normalmente dolo, persistência e danos, que não são necessários ao abrigo da legislação em matéria de não discriminação.

([42]) Esses exemplos incluem: linguagem imprópria ou ofensiva; produção, exibição ou circulação de imagens ou vídeos ou de palavras escritas; contacto ou violência física; acosso juvenil (*bullying*); exclusão; crítica ou controlo injustificável/persistente; prejudicar o desempenho profissional ou disseminar rumores; sobrecarga deliberada com trabalho ou fixação de prazos impossíveis; humilhação; intimidação ou ameaças verbais ou não verbais; abuso ou insultos verbais; gracejos impróprios; pressão ou violência psicológica; atos ou solicitações indesejados; gestos; perseguição; chamar nomes; discurso de ódio ou símbolos de ódio; assédio em linha; grafitos; e recusa em reconhecer pronomes preferidos.

No setor do emprego, surgiram três modelos principais de responsabilidade. A responsabilidade pode recair sobre o autor do assédio, o empregador ou ambos. Muitos Estados-Membros não foram capazes de especificar formas de proteção contra o assédio fora do domínio do emprego. De modo geral, nos casos em que estavam disponíveis informações, os Estados-Membros desenvolveram o quadro regulamentar para combater o assédio nos estabelecimentos de ensino, nos cuidados de saúde e na administração pública.

A este respeito, vários Estados-Membros indicaram que não só o autor do assédio, mas também o organismo ou instituição pertinente, podiam ser responsabilizados por assédio por negligência no cumprimento da sua obrigação de prevenir o assédio([43]).

Dez Estados-Membros salientaram dificuldades na aplicação do conceito de assédio ao abrigo do direito nacional. Em especial, os Estados-Membros indicaram dificuldades na obtenção de elementos de prova da existência de assédio. Além disso, algumas das dificuldades foram atribuídas à aplicação nacional da lei, que exige comportamentos repetidos, intenção (e não efeitos), identificação de pessoas ou grupos em situações semelhantes e uma relação hierárquica para que o comportamento constitua assédio. Nenhum destes casos é explicitamente exigido pelo direito da UE.

Em alguns Estados-Membros, verificou-se a existência de jurisprudência interessante relativamente à utilização da proteção contra o assédio para combater a discriminação em linha que afeta um número indeterminado de pessoas e para proteger grupos de pessoas contra a discriminação.

Caixa 1. Exemplos de casos de assédio nos Estados-Membros([44])

– Na Bulgária, houve um processo em que o Supremo Tribunal Administrativo classificou publicações ofensivas nas redes sociais de um partido político como assédio em razão da orientação sexual([45]). Numa outra decisão, o Tribunal considerou que certos artigos estigmatizantes em linha em que eram alvos pessoas de etnia cigana constituíam assédio em razão da etnia([46]).

– Na Bélgica (no domínio do emprego)([47]) e na Itália([48]), os tribunais reconheceram o assédio em casos em que foram expressas opiniões ofensivas nas redes sociais ou nas plataformas de comunicação, apesar de terem sido partilhadas apenas com um número limitado de pessoas.

Discriminação por associação ou presunção

([43]) Malta salientou que o referido quadro cria um dever de cuidado positivo para os empregadores, os educadores e os prestadores de serviços, a fim de prevenir ativamente o assédio, não só entre o pessoal, mas também entre o pessoal e terceiros.

([44]) Os exemplos da Bulgária e da Itália não são abrangidos pelo âmbito de aplicação material da Diretiva Igualdade Racial nem da Diretiva Igualdade no Emprego. No entanto, são relevantes para o conceito de «assédio», conforme definido nestas diretivas e aplicado na legislação nacional.

([45]) Supremo Tribunal Administrativo da Bulgária, Decisão n.º 9763 de 16 de setembro de 2024.

([46]) Supremo Tribunal Administrativo da Bulgária, Decisão n.º 5014 de 14 de maio de 2025.

([47]) Tribunal de Recurso de Antuérpia, Acórdão n.º 2023/CO/654, de 27 de junho de 2024.

([48]) Supremo Tribunal de Cassação italiano, Despacho n.º 14836, de 26 de maio de 2023.

A discriminação por associação ocorre quando uma vítima é discriminada devido à sua associação com uma pessoa, um grupo ou uma característica protegidos. O TJUE tem reconhecido sistematicamente esta forma de discriminação na sua jurisprudência, mais recentemente em relação à discriminação indireta em razão da deficiência (ver secção 5.3.)([49]). Além disso, 19 Estados-Membros proíbem agora explicitamente a discriminação por associação na sua legislação ou jurisprudência nacionais([50]).

O TJUE ainda não abordou explicitamente a questão da «discriminação por presunção». Esta ocorre quando uma pessoa é discriminada com base numa convicção ou perceção incorreta de que tem uma das características protegidas. Cumpre notar que o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos decidiu, numa série de processos, que a discriminação ao abrigo da Convenção Europeia dos Direitos Humanos abrange a discriminação por presunção([51]). Além disso, há indicações de que 19 Estados-Membros já a proíbem na legislação ou na jurisprudência nacionais([52]).

Em alguns Estados-Membros, a discriminação por associação ou presunção pode também aplicar-se em casos de assédio, vitimização ou negação de adaptações razoáveis([53]). Tais entendimentos raramente resultam de legislação. Pelo contrário, têm frequentemente origem na jurisprudência ou representam a interpretação das autoridades inquiridas. Outros Estados-Membros mostraram-se, na sua maioria, incertos quanto à aplicabilidade da sua legislação nacional a esses casos.

Apesar do acórdão do Tribunal no processo CHEZ([54]), que concluiu que a discriminação por associação não depende de uma relação íntima ou próxima entre a alegada vítima e o grupo associado, alguns Estados-Membros podem continuar a exigi-la.

Discriminação múltipla

Ambas as diretivas([55]) reconhecem que determinados grupos de pessoas podem ser vítimas de discriminação por múltiplos motivos. Até à data, 14 Estados-Membros adotaram legislação que reconhece explicitamente a discriminação múltipla.

Nesses 14 Estados-Membros, as consequências práticas e jurídicas do reconhecimento da discriminação múltipla variam significativamente. Em alguns Estados-Membros, afeta o tipo e a gravidade das sanções aplicáveis em caso de discriminação. Noutros, é considerada uma das formas mais graves de discriminação. Em dois Estados-Membros, a discriminação múltipla pode estabelecer um limiar probatório mais

([49]) Ver Acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de setembro de 2025, Bervidi, C-38/24, ECLI:EU:C:2025:690, n.os 55 e 56.

([50]) Walsh, J., *Discrimination by association and discrimination by assumption under Directives 2000/43 and 2000/78* [não traduzido para português], Serviço das Publicações da União Europeia, 2024, pp. 12-13, https://data.europa.eu/doi/10.2838/4086758.

([51]) Ver, por exemplo, Timishev/Rússia, n.os 55762/00 e 55974/00, de 13 de dezembro de 2005.

([52]) Ver nota 50.

([53]) No processo Bervidi (ver nota 49), o TJUE decidiu que os trabalhadores sem deficiência também podem beneficiar de adaptações razoáveis em determinadas circunstâncias.

([54]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 16 de julho de 2015, CHEZ Razpredelenie Bulgaria' AD/Komisia za zashtita ot diskriminatsia, C-83/14, ECLI:EU:C:2015:480, n.os 49 e 56.

([55]) Ver o considerando 14 da Diretiva Igualdade Racial e o considerando 3 da Diretiva Igualdade no Emprego.

elevado para os arguidos, uma vez que é necessária uma prova separada de não discriminação para cada motivo.

Metade dos Estados-Membros que reconhecem explicitamente a discriminação múltipla assinalaram dificuldades consideráveis na aplicação do conceito. Em seis Estados-Membros, verifica-se uma falta de sensibilização para a discriminação múltipla. Em cinco Estados-Membros, não existem estatísticas suficientes sobre todos os motivos de discriminação pertinentes. Cinco Estados-Membros também consideraram difícil identificar um grupo de comparação adequado numa posição mais favorável em casos de discriminação múltipla. Os organismos para a promoção da igualdade de tratamento manifestaram preocupações semelhantes. No entanto, ao contrário dos Estados-Membros, quase todos os organismos para a promoção da igualdade de tratamento comunicaram dificuldades no reconhecimento de casos de discriminação múltipla.

Não existe base jurídica para o reconhecimento da discriminação interseccional em nenhuma das diretivas abrangidas pelo presente relatório([56]). Embora tenha reconhecido que a discriminação pode ser baseada em vários dos motivos protegidos ao abrigo do direito da UE, o TJUE acrescentou que «… não há nenhuma nova categoria de discriminação resultante da combinação de vários desses fundamentos … cuja existência possa ser declarada, quando não se verifica a discriminação em razão dos referidos motivos, isoladamente considerados»([57]).

As organizações da sociedade civil e os organismos para a promoção da igualdade de tratamento inquiridos salientaram a necessidade de consagrar a discriminação interseccional no quadro jurídico e de prestar orientações sobre a forma de enquadrar, avaliar e decidir sobre essas alegações.

Desde 2021, a UE começou a incluir, em certa medida, a discriminação interseccional no direito da UE. A Diretiva Transparência Salarial([58]) define a discriminação interseccional pela primeira vez no direito da UE([59]). As diretivas relativas aos organismos para a promoção da igualdade de tratamento exigem que sejam conferidos poderes a estes organismos para terem em conta a discriminação interseccional nas suas atividades, a fim de prevenir a discriminação e promover a igualdade de tratamento([60]). Além disso, a Comissão continua a reconhecer, nas estratégias em matéria de igualdade([61]), a importância da discriminação interseccional.

([56]) Discriminação que ocorre com base em vários motivos ou características/identidades pessoais, que funcionam e interagem entre si ao mesmo tempo de forma indissociável.

([57]) Ver acórdão do Tribunal de Justiça de 24 de novembro de 2016, David L. Parris/Trinity College Dublin e o., C-443/15, ECLI:EU:C:2016:897, n.º 80.

([58]) JO L 132 de 17.5.2023, p. 21, http://data.europa.eu/eli/dir/2023/970/oj.

([59]) No artigo 3.º, n.º 2, alínea e), a Diretiva Transparência Salarial proíbe explicitamente a discriminação interseccional, que é enumerada como uma forma distinta de discriminação. Define a discriminação interseccional como «qualquer ato de discriminação que combine a discriminação em razão do sexo com qualquer outro ou quaisquer outros dos motivos de discriminação protegidos ao abrigo das Diretivas 2000/43/CE ou 2000/78/CE».

([60]) Ver o artigo 5.º, n.º 2, da Diretiva (UE) 2024/1499 do Conselho e o artigo 5.º, n.º 2, da Diretiva (UE) 2024/1500.

([61]) Ver, por exemplo, COM(2025) 725 final de 8 de outubro de 2025; COM(2026) 12 final de 20 de janeiro de 2026.

3.2. Acesso à justiça — colmatar o fosso em prol das vítimas

Os Estados-Membros têm a obrigação de assegurar, por todos os meios adequados e em todo o seu território, que as pessoas em causa conheçam as legislações nacionais que transpõem as diretivas([62]). Garantir que as pessoas conhecem os seus direitos continua a ser um grande desafio. No entanto, em alguns aspetos, a situação está a melhorar([63]).

Metade dos Estados-Membros (14) reconheceu que a falta de conhecimento das pessoas em relação aos direitos e obrigações decorrentes das diretivas era um problema. Do mesmo modo, quase todas as organizações da sociedade civil, oito dos 11 organismos para a promoção da igualdade de tratamento e a Equinet alegaram que o conhecimento sobre os direitos e das obrigações era insuficiente.

Apesar do consenso relativo de que a falta de conhecimento é uma das causas profundas da aplicação inadequada da legislação da UE em matéria de não discriminação nos Estados-Membros, nem os Estados-Membros, nem os organismos para a promoção da igualdade de tratamento, nem as organizações da sociedade civil parecem dispor de dados sobre níveis específicos de conhecimento. Além disso, apenas um organismo para a promoção da igualdade de tratamento dispunha de informações sobre o conhecimento que a população em geral tinha das suas atividades.

Caixa 2. Um inquérito sobre o conhecimento do trabalho de um organismo para a promoção da igualdade de tratamento

Em Malta, a Comissão para os Direitos das Pessoas com Deficiência (CRPD) realizou um inquérito telefónico representativo em 2024. Concluiu que 59 % da população geral tinha ouvido falar da CRPD e das suas atividades.

Durante a consulta, a maioria dos Estados-Membros (20) afirmou ter realizado, desde 2021, campanhas de sensibilização sobre a não discriminação. No entanto, apenas alguns Estados-Membros realizaram campanhas centradas nos motivos de discriminação protegidos ao abrigo das diretivas. A maioria das outras campanhas centrou-se no motivo do sexo. Entre as poucas campanhas relacionadas com os motivos abrangidos pelas diretivas, foram ainda menos as que abordaram os direitos e as obrigações ao abrigo da legislação em matéria de não discriminação. Do mesmo modo, as campanhas realizadas por organizações da sociedade civil também só ocasionalmente abordaram os direitos e obrigações legais ao abrigo da legislação em matéria de não discriminação.

Os exemplos de campanhas pertinentes incluem as campanhas dedicadas ao combate da hostilidade em relação aos ciganos (em quatro Estados-Membros), da discriminação das pessoas LGBTIQ+ (em cinco Estados-Membros) e do racismo (em

([62]) Ver o artigo 10.º da Diretiva Igualdade Racial e o artigo 12.º da Diretiva Igualdade no Emprego.

([63]) Por exemplo, apenas 39 % dos inquiridos no inquérito EU-MIDIS III sobre grupos étnicos ou imigrantes tinham ouvido falar de, pelo menos, um organismo para a promoção da igualdade de tratamento no seu país de residência. À data do relatório anterior, apenas 29 % deste grupo de pessoas tinha conhecimento de uma organização que presta apoio ou aconselhamento a pessoas sujeitas a discriminação. No entanto, a FRA observa que, embora o conhecimento sobre organismos específicos para a promoção da igualdade de tratamento tenha aumentado, esse facto não está correlacionado com um aumento substancial das queixas de discriminação.

cinco Estados-Membros). Algumas campanhas específicas centraram-se igualmente na discriminação em razão da idade, na acessibilidade e na habitação.

Além disso, as campanhas comunicadas por todos os tipos de partes interessadas são normalmente dirigidas ao público em geral e, com exceção do acompanhamento do tráfego nas redes sociais ou da contagem do número de queixas, raramente são avaliadas quanto ao seu impacto. Por último, as organizações da sociedade civil salientaram que as campanhas de alguns Estados-Membros não têm continuidade ao longo do tempo.

Caixa 3. Plataforma de luta contra a discriminação do organismo francês para a igualdade de tratamento([64])

Em 2021, o organismo francês para a igualdade *Défenseur des droits* [Defensor dos Direitos] lançou uma plataforma de luta contra a discriminação. A plataforma mobilizou criadores de conteúdos das redes sociais para promover as suas atividades de luta contra a discriminação. O organismo para a promoção da igualdade de tratamento também organizou uma campanha de compra de palavras-chave para redirecionar os visitantes para a plataforma. Em 2024, já contava com 2 109 000 visualizações. As principais palavras-chave pesquisadas em linha foram «assédio no trabalho», «discriminação racial» e «assédio moral no trabalho».

Para além da falta de conhecimento, os organismos para a promoção da igualdade de tratamento e as organizações da sociedade civil identificaram o receio de vitimização e a «desigualdade de armas»([65]) como os principais obstáculos ao acesso à justiça. Consideraram igualmente que o acesso à justiça era dificultado pela insuficiência de aconselhamento e assistência jurídicos, pela complexidade dos processos judiciais e pelos obstáculos processuais, incluindo a ausência de tutela coletiva em alguns Estados-Membros.

O relatório anterior sobre a aplicação das duas diretivas identificou uma série de boas práticas destinadas a facilitar a defesa dos direitos das vítimas de discriminação([66]). No total, 21 Estados-Membros aplicaram ou estão a aplicar algumas dessas práticas, sendo as mais comuns o apoio judiciário (12 Estados-Membros), a denúncia em linha e a melhoria do acesso aos serviços locais (oito Estados-Membros).

Além disso, os Estados-Membros raramente tomam medidas para eliminar os obstáculos processuais ao acesso efetivo à justiça. Por exemplo, apenas dois Estados-Membros dispensaram o pagamento de custas judiciais em casos de discriminação ou criaram organismos de resolução de litígios acessíveis e apenas um Estado-Membro instituiu fundos para proporcionar às vítimas uma cobertura antecipada das custas judiciais. Embora a iniciativa tenha sido identificada como uma boa prática no

([64]) Défenseur des droits, Plateforme AntiDiscriminations.fr — Agir contre les discriminations.

([65]) O princípio da igualdade de armas é um aspeto do conceito mais amplo de processo equitativo. Deve ser dada a cada parte uma oportunidade razoável de apresentar a sua causa em condições que não a coloquem em desvantagem em relação à parte contrária. Ver, por exemplo, o acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem de 22 de fevereiro de 1996, Bulut/Áustria, 17358/90, ECLI:CE:ECHR:1996:0222JUD001735890, n.º 47.

([66]) Ver COM (2024) 419 final de 25 de setembro de 2024, EUR-Lex — 52024DC0419 — PT — EUR-Lex, p. 6.

relatório anterior, nenhum Estado-Membro reduziu as custas judiciais em processos de discriminação.

As novas diretivas relativas aos organismos para a promoção da igualdade de tratamento ajudarão a resolver alguns dos problemas identificados, nomeadamente conferindo aos organismos para a promoção da igualdade de tratamento maiores poderes para prestar assistência gratuita e serviços de resolução alternativa de litígios e conferindo-lhes poderes de resolução de litígios.

Outra forma de melhorar o acesso das vítimas à justiça é a colaboração dos organismos para a promoção da igualdade de tratamento e das organizações da sociedade civil em processos judiciais estratégicos.

3.3. Provar um caso de discriminação

O relatório anterior destacou as dificuldades associadas à prova de alegações de discriminação como um obstáculo fundamental à aplicação da legislação. O presente relatório demonstra que as partes interessadas continuam a ter preocupações quanto à produção de prova de discriminação no que diz respeito à discriminação indireta, ao assédio, a instruções no sentido de discriminar, à discriminação múltipla e à vitimização.

Ónus da prova

Nos termos das diretivas, o demandante beneficia da inversão do ónus da prova([67]). As diretivas estipulam que, sempre que o demandante apresente factos constitutivos da presunção de discriminação, o ónus da prova cabe à parte demandada. No entanto, a aplicação prática deste princípio enfrenta múltiplos desafios.

Três quartos dos organismos para a promoção da igualdade de tratamento inquiridos e 14 Estados-Membros depararam-se com obstáculos significativos na aplicação da inversão do ónus da prova. Em concreto, apontaram principalmente para uma falta de conhecimento ou uma falta de compreensão gerais das regras relativas ao ónus da prova entre os tribunais e os profissionais da justiça.

Apesar dos desafios enfrentados, apenas dois Estados-Membros instauraram medidas para resolver as dificuldades na aplicação das regras relativas ao ónus da prova. Em contrapartida, a maioria dos organismos para a promoção da igualdade de tratamento tomou algumas medidas, incluindo propostas de alterações legislativas, para reduzir o limiar do ónus da prova([68]), recomendações às autoridades públicas, formação para o poder judicial, formação para o serviço público e os empregadores e aplicação coerente da inversão do ónus da prova nos seus pareceres não vinculativos, na recolha de provas e nos materiais de orientação.

Meios de prova

Tanto os Estados-Membros como os organismos para a promoção da igualdade de tratamento inquiridos salientaram dificuldades no acesso aos elementos de prova para

([67]) Ver o artigo 8.º da Diretiva Igualdade Racial e o artigo 10.º da Diretiva Igualdade no Emprego.

([68]) Por exemplo, o organismo para a promoção da igualdade de tratamento na Alemanha propôs a redução do requisito de prova de desvantagem, forneceu indicações para o estabelecimento de elementos de prova *prima facie* e recomendou que fosse instituído um direito à informação contra o demandado.

satisfazer o ónus da prova inicial. Tal como no relatório anterior, a maioria continua a enfrentar dificuldades na recolha e publicação de dados sobre discriminação. Além disso, a recolha de elementos de prova e os ensaios de sistemas são raros no domínio digital (ver secção 7.2). No entanto, são utilizados em alguns Estados-Membros métodos alternativos, como testes de situação([69]) e a metodologia do cliente mistério (*mystery shopping*)([70]).

Um total de 16 Estados-Membros permite a realização de testes de situação para comprovar a discriminação. Metade dos organismos para a promoção da igualdade de tratamento comunicou ter recorrido à metodologia do cliente mistério e a testes de situação para identificar padrões de discriminação. Segundo a Equinet, estes métodos revelaram-se eficazes na deteção de discriminação, em especial nos setores do emprego e da habitação.

3.4. Vitimização

Os Estados-Membros têm a obrigação de proteger as pessoas contra a vitimização, ou seja, contra qualquer tratamento ou consequências desfavoráveis resultantes de uma queixa ou de processos por discriminação([71]). O TJUE interpreta este conceito de forma ampla, alargando-o a qualquer pessoa que possa sofrer consequências desfavoráveis por apresentar uma queixa ou instaurar um processo([72]). No entanto, na prática, a aplicação desta proteção nos Estados-Membros continua a ser desigual e limitada, tal como referido no relatório anterior.

Todos os Estados-Membros preveem explicitamente a proteção contra a vitimização por todos os motivos no domínio do emprego. Alguns Estados-Membros não preveem explicitamente a proteção contra a vitimização em razão da origem racial ou étnica nos domínios da educação, da proteção social e do acesso a bens e serviços.

O âmbito pessoal da proteção contra a vitimização comunicado varia entre os Estados-Membros. Para além das vítimas e dos autores das denúncias, 17 Estados-Membros comunicaram que a sua legislação ou jurisprudência nacionais protege as testemunhas e as pessoas que apoiam uma vítima. Além disso, 13 Estados-Membros afirmaram alargar esta proteção a representantes legais e a outros representantes, 14 Estados-Membros afirmaram proteger pessoas vitimizadas por presunção ou

([69]) Os testes de situação consistem num método segundo o qual são selecionadas duas pessoas (candidatos a alojamento ou a uma oferta de emprego ou clientes de um restaurante, de uma discoteca, etc.) de perfil semelhante, mas com uma única característica diferente que reflete o motivo discriminatório (género, etnia, idade, deficiência, religião ou crença, ou orientação sexual) objeto de exame. Se um dos membros do par for sujeito a um tratamento diferente, a distinção aponta para um comportamento discriminatório. Ver Rorive, I., *Proving Discrimination Cases — The role of situation testing*, Migration Policy Group, Swedish Centre For Equal Rights, 2009, *Proving Discrimination Cases – The role of situation testing* | Migration Policy Group.

([70]) A metodologia do cliente mistério é uma técnica utilizada para verificar se as pessoas ou entidades aceitam pedidos discriminatórios. Os investigadores apresentam pedidos discriminatórios a agências de trabalho temporário ou a agências imobiliárias, por exemplo. Ver *Tests de situation et mystery shopping en cas de discrimination* | Unia.

([71]) Ver o artigo 9.º da Diretiva Igualdade Racial e o artigo 11.º da Diretiva Igualdade no Emprego.

([72]) Ver o acórdão do Tribunal de Justiça de 20 de junho de 2019, Hakelbracht e o., C-404/18, ECLI:EU:C:2019:523, n.os 26 a 30.

associação e 10 Estados-Membros afirmaram oferecer proteção a pessoas tratadas de forma menos favorável por se recusarem a discriminar.

Apenas sete Estados-Membros comunicaram limitações ou dificuldades em assegurar na prática uma proteção eficaz contra a vitimização. Estas limitações ou dificuldades incluíam procedimentos formais de denúncia, um elevado limiar probatório e o âmbito pessoal limitado da proteção. As boas práticas ou jurisprudência em matéria de proteção contra a vitimização são praticamente inexistentes nos Estados-Membros.

3.5. Cooperação na aplicação das diretivas

As diretivas preveem que a sua aplicação seja acompanhada de um diálogo com os parceiros que representam os interesses coletivos de grupos em risco de discriminação. Com efeito, exigem que os Estados-Membros tomem medidas adequadas para promover o diálogo social entre os parceiros sociais, com vista à promoção da igualdade de tratamento([73]) e ao incentivo ao diálogo com as organizações não governamentais([74]).

A maioria dos Estados-Membros comunicou que dispunha de medidas para promover o diálogo social entre os parceiros sociais, a fim de fomentar a igualdade de tratamento. A forma mais frequente de o fazer é através de organismos tripartidos([75]), existentes em, pelo menos, 10 Estados-Membros.

Do mesmo modo, alguns Estados-Membros criaram instâncias reguladoras sobre a não discriminação, bem como sobre os direitos dos ciganos, das pessoas com deficiência ou dos idosos. Estas envolvem organismos governamentais, a sociedade civil e outras partes interessadas importantes. No entanto, tal não é feito de forma sistemática em todos os Estados-Membros ou em relação a todos os motivos de discriminação.

De acordo com as organizações da sociedade civil, a participação num diálogo prático sobre o combate à discriminação continua a ser um desafio. Quase três quartos dos inquiridos da sociedade civil (12 em 17) afirmaram enfrentar dificuldades. De modo geral, os principais problemas não sofreram alterações desde o relatório anterior([76]).

Os Estados-Membros interagem com a sociedade civil com menos frequência durante a fase de execução do que durante a fase de conceção das políticas. Esta conclusão, baseada nas respostas dos Estados-Membros, é igualmente corroborada pelas organizações da sociedade civil inquiridas. Por exemplo, dois terços dos Estados-Membros envolveram a sociedade civil em consultas de cariz legislativo ou político. No entanto, pouco menos de metade dos Estados-Membros colaborou com organizações da sociedade civil na aplicação de medidas de luta contra a discriminação e foram ainda menos os que as envolveram na comunicação e no acompanhamento de questões relacionadas com a discriminação (10 e oito Estados-Membros, respetivamente).

([73]) Ver o artigo 11.º da Diretiva Igualdade Racial e o artigo 13.º da Diretiva Igualdade no Emprego.

([74]) Ver o artigo 12.º da Diretiva Igualdade Racial e o artigo 14.º da Diretiva Igualdade no Emprego.

([75]) O diálogo tripartido envolve debates entre as autoridades públicas e os parceiros sociais sobre questões de interesse comum.

([76]) Ver COM (2021) 139 final de 19 de março de 2021, EUR-Lex — 52021DC0139 — PT — EUR-Lex, p. 12.

3.6. Integração da perspetiva do género

Ambas as diretivas exigem([77]) que a Comissão apresente um relatório sobre o impacto nos homens e nas mulheres das medidas tomadas, em conformidade com o princípio da integração da perspetiva de género.

Aparentemente, os Estados-Membros realizaram avaliações limitadas do impacto específico das diretivas nos homens e nas mulheres. Embora alguns Estados-Membros tenham comunicado que a aplicação produziu efeitos específicos em determinados grupos de homens e mulheres, estas alegações não foram, de um modo geral, explicadas ou apoiadas por dados. Um Estado-Membro registou um aumento das ações judiciais respeitantes aos casos combinados de discriminação em razão do género e da idade.

Em geral, as políticas dos Estados-Membros relativas aos motivos protegidos abrangidos pelas diretivas raramente estabelecem uma distinção específica entre as necessidades dos homens e das mulheres. Alguns Estados-Membros mencionaram a adoção de uma abordagem interseccional nos seus documentos estratégicos, enquanto outros identificaram desafios específicos enfrentados por determinados grupos de mulheres. Registaram-se casos isolados de medidas específicas para as mulheres ciganas e para as mulheres com deficiência.

Entretanto, os inquiridos de organizações da sociedade civil integram ativamente a perspetiva de género nas suas atividades e visam especificamente as mulheres de grupos e comunidades desfavorecidos.

Tanto o EIGE como as organizações da sociedade civil salientaram que a aplicação da integração da perspetiva de género varia consideravelmente entre os Estados-Membros e, muitas vezes, não dá resposta a desafios específicos. O EIGE observou que alguns países estabeleceram quadros abrangentes e recursos específicos, uma evolução que, no entanto, não foi acompanhada por outros([78]).

3.7. Ação positiva

A fim de assegurar a plena igualdade de tratamento na prática, os Estados-Membros podem adotar ou manter medidas específicas destinadas a prevenir a discriminação ou a compensar desvantagens relacionadas com características protegidas([79]). O TJUE forneceu orientações sobre a interpretação de «ação positiva»([80]). A ação positiva deve ser proporcionada e, em princípio, não deve resultar numa preferência automática ou incondicional por grupos sub-representados. Os organismos que

([77]) Ver artigo 17.º, n.º 2, da Diretiva Igualdade Racial e artigo 19.º, n.º 2, da Diretiva Igualdade no Emprego.

([78]) Por exemplo, os resultados do indicador de integração da perspetiva de género do EIGE variaram entre 71 % em Espanha e zero na Hungria, havendo 21 Estados-Membros com uma pontuação inferior a 50 %. Tal sugere que muitos países poderiam fazer mais para integrar eficazmente nos processos políticos as preocupações em matéria de igualdade de género. Ver: EIGE, *Institutional mechanisms that deliver on gender equality and gender mainstreaming* [não traduzido para português], Serviço das Publicações da União Europeia, Luxemburgo, p. 14.

([79]) Ver o artigo 5.º da Diretiva Igualdade Racial e o artigo 7.º da Diretiva Igualdade no Emprego.

([80]) Ver, entre outros, os acórdãos nos processos C-450/93, Eckhard Kalanke/Freie Hansestadt Bremen; C-409/95, Hellmut Marschall/Land Nordrhein-Westfalen; C-158/97, Georg Badeck e o.; C-407/98, Katarina Abrahamsson e Leif Anderson/Elisabet Fogelqvist; C-476/99, H. Lommers/Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij; e C-559/07, Comissão/Grécia.

adotam medidas positivas devem acompanhá-las e avaliá-las, bem como publicar informações sobre as mesmas, a fim de garantir que continuem a ser necessárias e eficazes([81]).

Quase todos os Estados-Membros permitem ou promovem a ação positiva, sendo as medidas mais comuns os sistemas de quotas e as campanhas de sensibilização e promoção da diversidade (17 Estados-Membros). No total, 14 Estados-Membros oferecem programas de formação e mentoria a grupos sub-representados, 13 Estados-Membros adotaram medidas especiais, como a melhoria do acesso à educação ou à formação profissional, e 13 Estados-Membros realizam iniciativas específicas de recrutamento e contratação([82]).

Quando utilizados, os sistemas de quotas aplicam-se principalmente ao emprego e à formação profissional (12 Estados-Membros). Em especial, alguns Estados-Membros dispõem de quotas de emprego específicas para pessoas com deficiência. Em quatro Estados-Membros, aplicam-se igualmente à educação (por exemplo, admissões universitárias e bolsas de estudo). As quotas parecem visar quase exclusivamente a igualdade de género ou as pessoas com deficiência.

Menos de metade dos Estados-Membros comunicou dificuldades na aplicação de ação positiva. Um terço destes referiu uma execução insuficiente e a falta de orientações jurídicas e políticas a nível nacional. Nos casos em que foram encontradas dificuldades, os Estados-Membros referiram com maior frequência recursos e financiamento insuficientes e uma compreensão limitada entre as principais partes interessadas. Cinco Estados-Membros salientaram a perceção negativa do público e a dependência excessiva de iniciativas voluntárias.

Entretanto, a sociedade civil e os organismos para a promoção da igualdade de tratamento desenvolveram esforços no sentido de sensibilizar as principais partes interessadas para a ação positiva. Aplicaram igualmente as suas próprias medidas de ação positiva, tanto a nível interno como externo.

Caixa 4. Plataforma «Angajez 45+» («Eu contrato 45+») na Roménia([83])

Na Roménia, a plataforma «Angajez 45+» («Eu contrato 45+») mobiliza empregadores e candidatos a emprego para desafiar as práticas de contratação discriminatórias com base na idade. Esta iniciativa liderada pela sociedade civil promove a contratação de pessoas com idade igual ou superior a 45 anos, incentivando o recrutamento inclusivo e demonstrando o valor da experiência no local de trabalho.

([81]) Ver também Giteva, D., «Positive action on the grounds of racial or ethnic origin within the EU with a focus on Bulgaria, Greece and Hungary», em: *European equality law review 2024* [não traduzido para português], Serviço das Publicações da União Europeia, 2024, pp. 26-42.

([82]) Alguns países propõem outras medidas, tais como incentivos financeiros para as empresas que promovem a diversidade e a inclusão (nove Estados-Membros) e programas de apoio ao desenvolvimento empresarial entre grupos desfavorecidos (seis Estados-Membros).

([83]) Angajez 45+ | D&I România | Discriminarea de vârstă.

Conclusões

Os Estados-Membros e os seus organismos para a promoção da igualdade de tratamento devem:

– sensibilizar para os direitos e obrigações estabelecidos nas diretivas. Em especial, devem centrar-se nos grupos protegidos, fazendo uso dos conhecimentos especializados e do trabalho de proximidade da sociedade civil e dos parceiros sociais,

– proporcionar às vítimas de discriminação e aos seus representantes um acesso fácil aos elementos de prova pertinentes, incluindo dados estatísticos, necessários para demonstrar a discriminação e transferir o ónus da prova para os arguidos.

Os Estados-Membros e os seus organismos para a promoção da igualdade de tratamento devem:

– fornecer aos juízes, aos profissionais da justiça e aos demandantes mais orientações e apoio para os ajudar a aplicar eficazmente as regras relativas à inversão do ónus da prova nos processos por discriminação.

A Comissão irá:

– apoiar os Estados-Membros na melhoria da recolha e utilização de dados relativos à igualdade de tratamento. Formulará uma recomendação sobre dados relativos à igualdade, em conformidade com os quadros jurídicos nacionais,

– apoiar investigação adicional para facilitar a aplicação das disposições das diretivas em matéria de assédio e vitimização e permitir que as vítimas beneficiem plenamente da proteção que aquelas oferecem.

4. ASPETOS ESPECÍFICOS DA DIRETIVA IGUALDADE RACIAL

No relatório anterior, a Comissão apresentou uma panorâmica exaustiva do âmbito de aplicação da diretiva e da forma como o conceito de «origem racial ou étnica» deve ser entendido, com base na jurisprudência do TJUE disponível. As secções seguintes atualizam essas informações com os desenvolvimentos pertinentes desde 2021.

Principais considerações

– O acesso e a oferta de habitação social podem ser abrangidos pela Diretiva Igualdade Racial.

– A nacionalidade ou o país de nascimento de uma pessoa podem ser considerados juntamente com outros fatores para determinar se ocorreu discriminação com base na «origem étnica».

– A Diretiva Igualdade Racial proíbe a discriminação tanto de um grupo étnico como de vários grupos étnicos.

4.1. Âmbito de aplicação material

Habitação

Um dos domínios em que a Diretiva Igualdade Racial se aplica é o acesso e o fornecimento de bens e serviços disponíveis ao público, incluindo a habitação([84]). O TJUE prestou recentemente esclarecimentos importantes sobre se a oferta de habitação social é abrangida por este âmbito de aplicação no contexto de uma alegada discriminação em razão da origem étnica no sistema de habitações familiares públicas de um Estado-Membro([85]).

Ao apreciar se o processo está abrangido pelo âmbito de aplicação da Diretiva Igualdade Racial, o Tribunal começou por recordar que a disponibilização de habitação a título oneroso, no âmbito de um regime como o que está em causa no processo em apreço, deve ser considerada uma prestação de «serviços», na aceção do artigo 57.º do TFUE e, por extensão, na aceção do artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2006/123/CE([86]), uma vez que se trata de um serviço prestado mediante remuneração([87]).

Além disso, o TJUE salientou que uma atividade deve ter um caráter económico para ser considerada um «serviço». Neste contexto, é irrelevante que os locadores públicos que gerem o sistema sejam organizações sem fins lucrativos e que o montante da renda paga pelos locatários seja inferior ao preço de mercado. Para que uma atividade seja «económica», basta que não seja prestada a título gratuito([88]).

O TJUE ainda não transmitiu orientações sobre a questão recorrente de determinar se os despejos de habitações construídas ilegalmente ou ocupadas ilegalmente podem ser abrangidos pelo âmbito de aplicação da Diretiva Igualdade Racial. Sem prejuízo da competência do TJUE para interpretar o direito da UE e eventuais esclarecimentos futuros sobre a matéria por parte do Tribunal, importa salientar que a diretiva apenas abrange o acesso e o fornecimento de bens e serviços disponíveis ao público; em muitos casos de despejos de habitações ocupadas ilegalmente, é pouco provável que este critério seja cumprido.

Educação

Em dezembro de 2023, a Comissão instaurou uma ação junto do TJUE contra a República Eslovaca por discriminação estrutural (ver secção 6.1). A Comissão argumentou que, ao colocar, excessivamente, crianças de etnia cigana em escolas especiais ou em turmas especiais para crianças com deficiências mentais ou outras, que seguem um currículo escolar restrito, e ao segregar crianças de etnia cigana, em turmas separadas nas escolas normais ou em escolas separadas, a República Eslovaca não cumpriu de forma sistemática e persistente as obrigações que lhe incumbem por

([84]) Ver o artigo 3.º, n.º 1, alínea h), da Diretiva Igualdade Racial.

([85]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 18 de dezembro de 2025, Slagelse Almennyttige Boligselskab, Afdeling Schackenborgvænge, C-417/23, ECLI:EU:C:2025:1017.

([86]) JO L 376 de 27.12.2006, p. 36, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2006/123/oj.

([87]) Ver a nota 85, n.º 56.

([88]) Ver a nota 85, n.ºs 60 e 61.

força da Diretiva Igualdade Racial([89]). Espera-se que o acórdão do Tribunal clarifique as obrigações dos Estados-Membros em matéria de luta contra a discriminação neste domínio.

4.2. O conceito de «origem racial e étnica»

O racismo é a convicção de que um motivo como a «raça»([90]) ou a origem étnica justifica o desprezo por uma pessoa ou um grupo de pessoas, ou a noção de superioridade de uma pessoa ou de um grupo de pessoas([91]). Pode conduzir à discriminação com base na «origem racial ou étnica», na aceção da Diretiva Igualdade Racial.

Vários especialistas académicos publicaram relatórios que analisam os quadros jurídicos nacionais e da UE mais alargados para combater o ódio antimuçulmano e o antissemitismo([92]).

A Diretiva Igualdade Racial não define o conceito de «origem racial ou étnica». Com base na sua jurisprudência anterior, o Tribunal prestou novos esclarecimentos no âmbito do processo Slagelse([93]).

O TJUE recordou que o conceito de «origem étnica», na aceção da Diretiva Igualdade Racial, procede da ideia de que os grupos sociais são marcados, nomeadamente, por uma comunidade de nacionalidade, de fé religiosa, de língua, de origem cultural e tradicional e de meio de vida([94]). O Tribunal sublinhou que a «origem étnica» deve ser determinada com base numa variedade de fatores objetivos e subjetivos, e não apenas na nacionalidade ou no país de nascimento([95]). No entanto, o Tribunal considerou que, quando em combinação com outros fatores, a nacionalidade ou o país de nascimento de uma pessoa pode ser tido em conta para determinar se ocorreu discriminação em razão da «origem étnica»([96]).

Importa notar que o Tribunal também esclareceu que o facto de um critério geral, como o dos «imigrantes de países não ocidentais e seus descendentes»([97]) referido na

([89]) Processo C-799/23: Ação instaurada em 22 de dezembro de 2023 — Comissão Europeia/República Eslovaca, JO C, C/2024/1402, 19.2.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/1402/oj.

([90]) A Comissão salienta o entendimento comum de que as «raças» se baseiam exclusivamente em ideias socialmente construídas e rejeita a noção de «raças» biológicas.

([91]) Ver COM(2026) 12 final de 20 de janeiro de 2026, p. 3.

([92]) Ver Kádár, A., *The legal framework to combating anti-Muslim hate in the European Union* [não traduzido para português], Serviço das Publicações da União Europeia, 2024, p. 11, https://data.europa.eu/doi/10.2838/0978883; Kadar. A, *The legal framework to combating antisemitism in the EU* [não traduzido para português], Serviço das Publicações da União Europeia, 2024, p. 31, https://data.europa.eu/doi/10.2838/273421.

([93]) Ver nota 85.

([94]) Ver a nota 85, n.º 72.

([95]) Ver a nota 85, n.os 72 a 74 e 82 a 85.

([96]) Ver a nota 85, n.º 86.

([97]) Os «imigrantes de países não ocidentais e seus descendentes» foram definidos com base numa combinação de nacionalidade, país de nascimento e nacionalidade/país de nascimento dos pais, distinguindo entre origens «ocidentais» e «não ocidentais». A agência estatística dinamarquesa (*Danmarks Statistik)* definiu os países «ocidentais» como: Estados-Membros da UE, Andorra, Austrália,

legislação dinamarquesa em matéria de habitação social familiar em causa nesse processo, poder abranger múltiplas origens étnicas não o exclui automaticamente de se basear na «origem étnica». A interpretação do conceito de «origem étnica» de uma forma que exigisse que a discriminação tivesse como alvo um único grupo étnico específico comprometeria a eficácia da Diretiva Igualdade Racial, uma vez que o objetivo de não discriminação da diretiva não se aplicaria quando vários grupos étnicos são objeto do mesmo tratamento discriminatório([98]).

5. Aspetos específicos da Diretiva Igualdade no Emprego

Desde o relatório de 2021, o TJUE proferiu um número considerável de acórdãos em processos prejudiciais remetidos pelos tribunais nacionais de vários Estados-Membros relativos à discriminação no emprego e na atividade profissional pelos quatro motivos abrangidos pela diretiva (religião ou convicções, deficiência, idade e orientação sexual).

Principais considerações

– A proteção da diretiva aplica-se independentemente da forma jurídica sob a qual o trabalho é prestado.

– O âmbito de aplicação da diretiva abrange os membros do pessoal que não são recrutados numa base permanente, como os estagiários.

– A diretiva proíbe a discriminação indireta por associação em razão de deficiência.

5.1. Âmbito de aplicação material e pessoal da diretiva

Vários acórdãos clarificaram o âmbito de aplicação da diretiva.

O TJUE confirmou([99]), no processo Zetschek, que os motivos enumerados na diretiva são exaustivos e que esta não abrange os casos de alegada discriminação entre categorias profissionais([100]).

No processo TP (Audiovisual editor for public television), o Tribunal concluiu que a proteção da diretiva se aplica **independentemente da forma jurídica sob a qual o trabalho é prestado**([101]). O processo dizia respeito à recusa em celebrar ou renovar um contrato para a execução de um trabalho específico com base na orientação sexual do prestador. A questão em apreço consistia em determinar se a situação estava abrangida pela proteção conferida pela diretiva ou se a atividade devia ser considerada um mero fornecimento de bens ou prestação de serviços. Resulta do acórdão que o

Canadá, Estado da Cidade do Vaticano, Estados Unidos, Islândia, Listenstaine, Mónaco, Noruega, Nova Zelândia, Reino Unido, São Marinho e Suíça. Todos os outros países foram referidos como «países não ocidentais».

([98]) Ver a nota 85, n.os 100 a 104.

([99]) Em conformidade com a jurisprudência anterior do TJUE, por exemplo, o acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de maio de 2015, SCMD, C-262/14, ECLI:EU:C:2015:336.

([100]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de outubro de 2024, Zetschek, C-349/23, ECLI:EU:C:2024:889.

([101]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 12 de janeiro de 2023, TP (Audiovisual editor for public television), C-356/21, ECLI:EU:C:2023:9.

conceito de «condições de acesso ao emprego, ao trabalho independente ou à atividade profissional»([102]) e o conceito de «condições de emprego e de trabalho, incluindo o despedimento e a remuneração»([103]) **devem ser interpretados em sentido lato**, abrangendo (o acesso a) **qualquer** forma de emprego ou de trabalho independente, independentemente da forma jurídica sob a qual é exercido. Além disso, o Tribunal de Justiça concluiu que «uma cessação involuntária de atividade de um trabalhador independente (...) pode ser equiparada a um despedimento de um trabalhador por conta de outrem».

No processo HK/Danmark e HK/Privat, o Tribunal de Justiça já tinha clarificado o âmbito geral de aplicação material da diretiva, que abrange os estatutos de uma organização de trabalhadores quando esses estatutos fixam um limite de idade para o cargo de «presidente», **um cargo eleito** nessa organização([104]).

O acórdão proferido no processo Ca Na Negreta([105]) clarificou o conceito de **despedimento**. O processo dizia respeito a uma disposição da legislação nacional que permitia que um trabalhador fosse despedido logo que tivesse sido formalmente reconhecido como inapto para ocupar o seu posto de trabalho devido à manifestação de uma deficiência, sem exigir que a entidade patronal tomasse previamente medidas de adaptação razoáveis adequadas ou mantivesse as medidas adequadas já tomadas. O Tribunal declarou que o facto de o trabalhador em causa ter pedido o reconhecimento dessa incapacidade permanente total não significava que esse trabalhador tivesse consentido na cessação do seu contrato, apesar de ter tido conhecimento de que a legislação nacional permitia à entidade patronal rescindir o contrato de trabalho na sequência desse reconhecimento. Por conseguinte, **essa cessação deve ser considerada um «despedimento» nos termos da Diretiva Igualdade no Emprego**.

Outro acórdão importante, o processo HR Rail, dizia respeito ao despedimento de um estagiário que, devido a uma deficiência, não estava apto a desempenhar as suas funções. O TJUE esclareceu que **o âmbito de aplicação da diretiva abrange os membros do pessoal não recrutados numa base permanente, como os trabalhadores que realizam um estágio** no âmbito do seu recrutamento([106]).

No processo Bervidi, o Tribunal de Justiça abordou a situação de um trabalhador que pediu ao seu empregador que alterasse o seu horário de trabalho **para poder cuidar de um filho com deficiências graves.** A entidade patronal limitou-se a concordar em conceder uma adaptação provisória, observando que não era o trabalhador que tinha uma deficiência([107]). Embora a jurisprudência anterior já tivesse estabelecido que a diretiva proíbe a discriminação **direta** por associação([108]), o Tribunal especificou, no

([102]) Artigo 3.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva Igualdade no Emprego.

([103]) Artigo 3.º, n.º 1, alínea c), da Diretiva Igualdade no Emprego.

([104]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 2 de junho de 2022, HK/Danmark e HK/Privat, C-587/20, ECLI:EU:C:2022:419.

([105]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 18 de janeiro de 2024, Ca Na Negreta, C-631/22, ECLI:EU:C:2024:53.

([106]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 10 de fevereiro de 2022, HR Rail, C-485/20, ECLI:EU:C:2022:85.

([107]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de setembro de 2025, Bervidi, C-38/24, ECLI:EU:C:2025:690.

([108]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de julho de 2008, Coleman, C-303/06, ECLI:EU:C:2008:415.

processo Bervidi, que a proibição de discriminação **indireta** em razão de deficiência também se aplica a um trabalhador que deva beneficiar de adaptações razoáveis.

5.2. Religião e convicções — manifestação de crenças de natureza política, filosófica ou religiosa no trabalho

Com a publicação dos acórdãos nos processos Achbita([109]) e Bougnaoui e ADDH([110]), relativos ao uso de lenços de cabeça no trabalho, o TJUE alargou ainda mais a sua jurisprudência sobre o uso de sinais políticos, filosóficos ou religiosos no local de trabalho. Continua a reconhecer o direito dos empregadores de instituir regras de neutralidade que proíbam o uso de todos os sinais de convicções religiosas, filosóficas e políticas no local de trabalho, desde que estejam preenchidas determinadas condições.

Os acórdãos a seguir indicados clarificaram que o **motivo de «religião ou convicções»** se limita estritamente às convicções religiosas, filosóficas ou espirituais, distinguindo-o assim do conceito de *opiniões políticas ou outras* [processo WABE([111])]. Esclareceram igualmente que não inclui convicções políticas ou sindicais, nem convicções ou preferências artísticas, desportivas, estéticas ou outras [processo S.C.R.L([112])].

No processo WABE, o Tribunal esclareceu que a proibição do uso de qualquer forma visível de expressão de convicções políticas, filosóficas ou religiosas no local de trabalho pode ser justificada pela necessidade genuína de a entidade patronal apresentar uma imagem de neutralidade perante os clientes ou evitar conflitos sociais. Deve, no entanto, ser aplicada de forma geral e indiferenciada e limitar-se ao estritamente necessário. O Tribunal recordou que o contexto específico de cada Estado-Membro é importante, uma vez que os Estados-Membros dispõem de «uma margem de apreciação no âmbito da conciliação necessária dos diferentes direitos e interesses em causa, a fim de assegurar um justo equilíbrio».

A mesma linha de pensamento foi seguida no processo S.C.R.L, no âmbito do qual o TJUE também declarou que a regra interna de uma empresa que proíbe o uso de qualquer sinal visível de convicções políticas, filosóficas ou religiosas no local de trabalho não constitui uma discriminação direta «em razão da religião ou das convicções», desde que abranja qualquer manifestação dessas convicções sem distinção e trate todos os trabalhadores da empresa da mesma forma, obrigando-os, de forma geral e indiferenciada, por exemplo, a vestir-se de forma neutra, o que exclui o uso dos referidos sinais. Uma diferença de tratamento não constitui uma discriminação indireta se for objetivamente justificada por um objetivo legítimo e se os meios para o alcançar forem adequados e necessários. **No entanto, a simples vontade de um empregador de prosseguir uma política de neutralidade, apesar de constituir, em si mesma, um objetivo legítimo, não é suficiente, enquanto tal, para justificar objetivamente uma diferença de tratamento indiretamente**

([109]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de março de 2017, Achbita, C-157/15, ECLI:EU:C:2017:203.

([110]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de março de 2017, Bougnaoui e ADDH, C-188/15, ECLI:EU:C:2017:204.

([111]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de julho de 2021, WABE, processos apensos C-804/18 e C-341/19, ECLI:EU:C:2021:594.

([112]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 13 de outubro de 2022, S.C.R.L, C-344/20, ECLI:EU:C:2022:774.

baseada na religião ou nas convicções, uma vez que tal justificação só pode ser considerada objetiva quando exista uma verdadeira necessidade por parte desse empregador, o que cabe a este último demonstrar.

O processo Commune d'Ans foi o primeiro a abordar a questão da neutralidade religiosa **no setor público em relação a um cargo administrativo**([113]). O Tribunal declarou que uma política de estrita neutralidade imposta por uma administração pública aos seus trabalhadores pode, com efeito, ser considerada objetivamente justificada por um objetivo legítimo. Tal regra não é discriminatória se for aplicada de forma geral e indiferenciada a todo o pessoal dessa administração e se se limitar ao estritamente necessário, tendo em conta os diferentes direitos e interesses em jogo. **O facto de a regra afetar principalmente as mulheres não foi examinado, uma vez que o Tribunal de Justiça declarou a questão inadmissível**.

No processo Katholische Schwangerschaftsberatung([114]) o TJUE considerou que deve ser assegurado um justo equilíbrio entre, por um lado, o interesse de um empregador cuja ética seja baseada na religião em não ter posta em causa a sua ética e o seu direito à autonomia e, por outro, o interesse dos trabalhadores em não serem discriminados em função da sua religião. O direito da União confere a cada Estado-Membro uma margem de apreciação para assegurar esse equilíbrio.

No processo mais recente, Ministero della Difesa([115]), o Tribunal de Justiça declarou que, ao recusar cumprir a obrigação de vacinação do pessoal militar do Ministério da Defesa, um agente pretendia contestar as escolhas das autoridades italianas no domínio da saúde pública, e não afirmar as suas próprias convicções. Por conseguinte, os motivos dessa recusa não estão abrangidos pelo conceito de «convicção», mas constituem opiniões, que não são tidas em conta pela Diretiva Igualdade no Emprego.

5.3. Deficiência e conceito de adaptações razoáveis

Durante as consultas para o relatório, a Equinet e as organizações da sociedade civil salientaram dificuldades na aplicação do dever de prever adaptações razoáveis no emprego. A este respeito, o Tribunal prestou esclarecimentos úteis.

No processo Komisia za zashtita ot diskriminatsia([116]), o Tribunal concluiu que deve ser realizada uma **avaliação individual** para determinar se um jurado cego pode desempenhar as suas funções após a adoção de medidas de adaptação razoáveis.

No processo HR Rail([117]), o Tribunal concluiu que deveria ter sido oferecida a um estagiário uma adaptação razoável, por exemplo **atribuindo-lhe outro cargo** para o qual possuísse **a competência, a capacidade e a disponibilidade** necessárias, a

([113]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 28 de novembro de 2023, OP/Commune d'Ans, C-148/22, ECLI:EU:C:2023:924.

([114]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de março de 2026, Katholische Schwangerschaftsberatung, C-258/24, ECLI:EU:C:2026:211.

([115]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 18 de junho de 2026, Ministero della Difesa, C-522/24, ECLI:EU:C:2026:498.

([116]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de outubro de 2021, Komisia za zashtita ot diskriminatsia, C-824/19, ECLI:EU:C:2021:862.

([117]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 10 de fevereiro de 2022, HR Rail, C-485/20, ECLI:EU:C:2022:85.

menos que essa medida tivesse imposto um encargo desproporcionado ao empregador. O processo Ca Na Negreta confirmou esta conclusão([118]).

O Tribunal apresentou mais exemplos no processo Tartu Vangla, em que um funcionário prisional com deficiência auditiva foi despedido com base numa regulamentação nacional que proibia a contratação de pessoas cuja acuidade auditiva não atingisse os limiares mínimos de perceção sonora. Neste processo, o Tribunal de Justiça sublinhou que **teriam de ser exploradas medidas como a utilização de um aparelho auditivo, uma dispensa da obrigação de desempenhar algumas tarefas ou ainda uma afetação a um lugar que não exigisse acuidade auditiva**.

Importa notar que estes acórdãos do TJUE se referem cada vez mais à Carta dos Direitos Fundamentais e à Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência([119]), o que confirma que as disposições da diretiva devem, na medida do possível, ser interpretadas em conformidade com a referida convenção([120]).

5.4. Idade

As diferenças de tratamento relacionadas com a idade continuam a ser a fonte do maior número de acórdãos proferidos pelo TJUE relativos à diretiva. Várias legislações nacionais estabelecem limites de idade para o acesso a profissões específicas. Nestes casos, a questão fundamental consiste em determinar se o limite de idade pode ser justificado ao abrigo do artigo 6.º da diretiva (justificação das diferenças de tratamento com base na idade) como uma medida proporcionada para alcançar um objetivo legítimo de política de emprego ou de mercado de trabalho([121]).

No processo Ministero della Giustizia, o Tribunal examinou uma lei nacional que fixa um **limite de idade de 50 anos para o acesso à profissão de notário**([122]), analisando exaustivamente a coerência da legislação nacional em causa.

Outro exemplo no processo Ministero dell'Interno refere-se a uma lei nacional que estabelece um limite máximo de idade de **30 anos para o recrutamento de comissários da polícia**([123]). O Tribunal sublinhou que tal regra não estaria em conformidade com a diretiva se as funções efetivamente exercidas por esses comissários da polícia não exigissem capacidades físicas específicas. Se forem exigidas capacidades físicas específicas, o limite de idade terá de ser verificado quanto ao seu caráter eventualmente desproporcionado; no caso em apreço, a realização de

([118]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 18 de janeiro de 2024, Ca Na Negreta, C-631/22, ECLI:EU:C:2024:53.

([119]) Aprovada em nome da Comunidade Europeia pela Decisão 2010/48/CE do Conselho, de 26 de novembro de 2009.

([120]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 18 de janeiro de 2024, Ca Na Negreta, C-631/22, ECLI:EU:C:2024:53, n.º 41.

([121]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de outubro de 2024, Anwaltsnotarin, C-408/23, ECLI:EU:C:2024:901, relativo a um limite de idade máximo de 60 anos para a primeira nomeação como advogado-notário.

([122]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 3 de junho de 2021, Ministero della Giustizia, C-914/19, ECLI:EU:C:2021:430.

([123]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de novembro de 2022, Ministero dell'Interno, C-304/21, ECLI:EU:C:2022:897.

uma prova de aptidão física no âmbito do concurso de recrutamento poderá ser uma medida adequada e menos onerosa.

Em relação a outra questão relacionada com a idade, o TJUE examinou uma regra nacional que coloca os trabalhadores do setor público próximos da passagem à reforma com pensão por inteiro num sistema de «**reserva de mão de obra**» até à caducidade do respetivo contrato de trabalho. Esta situação teve consequências económicas negativas (por exemplo, diminuição da remuneração, perda de eventual progressão, bem como supressão da indemnização por despedimento) para os trabalhadores em causa([124]). O Tribunal declarou que a diretiva não se opõe a essa legislação nacional se as condições do artigo 6.º estiverem preenchidas. Citou o **contexto de grave crise económica e os objetivos de manutenção do emprego e de equilíbrio da estrutura de idades da mão de obra.**

Por último, no processo AP Assistenzprofis, o TJUE teve de ponderar interesses opostos em razão da idade e da deficiência([125]). Uma pessoa de 28 anos portadora de deficiência, que procurava um assistente pessoal para a ajudar em todos os domínios da vida quotidiana, limitou a seleção a candidatos com idades compreendidas entre os 18 e os 30 anos. O Tribunal de Justiça declarou que o direito nacional pode ter em conta a vontade individual das pessoas portadoras de deficiência se tal medida for necessária para a proteção dos seus direitos e liberdades. Salientou que o requisito da faixa etária era suscetível de promover o respeito do direito à autodeterminação da pessoa com deficiência e que parece razoável esperar que um assistente pessoal da mesma faixa etária que a pessoa com deficiência se integre mais facilmente no seu círculo pessoal e social.

5.5. Orientação sexual

No processo TP (Audiovisual editor for public television) acima referido (ver secção 5.1), o Tribunal considerou que a liberdade contratual numa sociedade democrática não é absoluta, devendo ser considerada em relação à sua função social([126]). Neste contexto, admitir que a liberdade contratual permite a uma parte recusar celebrar um contrato com uma pessoa com base na sua orientação sexual privaria a diretiva do seu efeito útil.

6. APLICAÇÃO DAS DIRETIVAS EM RESPOSTA À DISCRIMINAÇÃO ESTRUTURAL

As desigualdades não são apenas a soma de experiências individuais de desprezo ou de obstáculos, como as encontradas na procura de habitação, na procura de emprego, no local de trabalho ou no acesso à educação.

Por exemplo, a Estratégia contra o Racismo 2026-2030 observa que as experiências de racismo ao longo da vida se acumulam e colocam obstáculos estruturais («racismo estrutural»), podendo conduzir a uma discriminação estrutural. O impacto dos obstáculos estruturais pode ser mais prejudicial do que os casos isolados de

([124]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de abril de 2021, Olympiako Athlitiko Kentro Athinon, C-511/19, ECLI:EU:C:2021:274.

([125]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 7 de dezembro de 2023, AP Assistenzprofis, C-518/22, ECLI:EU:C:2023:956.

([126]) Também em conformidade com o acórdão do Tribunal de Justiça de 22 de janeiro de 2013, Sky Österreich, C-283/11, ECLI:EU:C:2013:28, entre outros.

discriminação racial, uma vez que nega o acesso à igualdade de oportunidades e pode persistir ao longo de gerações([127]).

Nas suas respostas à Comissão, quase todos os organismos para a promoção da igualdade de tratamento inquiridos e todas as organizações da sociedade civil consideraram que a discriminação estrutural ainda não era devidamente compreendida e enfrentada pelas autoridades públicas, pelo setor privado ou pela sociedade em geral.

Os organismos para a promoção da igualdade de tratamento e as organizações da sociedade civil comunicaram que a discriminação estrutural afeta principalmente as pessoas de minorias étnicas ou raciais e as pessoas com deficiência. Manifesta-se mais claramente no emprego, na educação, nos cuidados de saúde e no acesso a bens e serviços. Tal como demonstrado a seguir, alguns dos instrumentos jurídicos das diretivas permitem combater a discriminação estrutural.

Principais considerações

– Os instrumentos jurídicos mais importantes para combater a discriminação estrutural (por exemplo, a ação positiva e a proibição da discriminação indireta) estão à disposição dos Estados-Membros na legislação em vigor.

– A maioria dos Estados-Membros prevê, pelo menos, uma forma de tutela coletiva. No entanto, é uma das medidas menos aplicadas para fazer cumprir a legislação da UE em matéria de não discriminação.

6.1. Papel da proibição da «discriminação indireta» na luta contra a discriminação estrutural

O atual quadro jurídico da UE prevê instrumentos jurídicos que podem combater a discriminação estrutural, embora as diretivas não utilizem explicitamente o termo. Em especial, ambas as diretivas proíbem a discriminação indireta.

Existe discriminação indireta sempre que uma disposição, critério ou prática aparentemente neutra seja suscetível de colocar determinadas pessoas protegidas numa situação de desvantagem em comparação com outras pessoas([128]).

Atualmente, a legislação dos Estados-Membros não utiliza explicitamente o termo «discriminação estrutural». É importante notar que mais de um terço dos Estados-Membros identifica esta situação como uma das principais dificuldades para resolver o problema, o que é corroborado pelos inquiridos dos organismos para a promoção da igualdade de tratamento e das organizações da sociedade civil.

([127]) As desigualdades estruturais na educação ilustram bem o problema. Por exemplo, as pessoas de minorias étnicas ou raciais têm uma maior probabilidade de serem segregadas na escola ou de abandonarem prematuramente o ensino. Em 2024, apenas 32 % dos ciganos ou itinerantes (*Travellers*) que responderam ao inquérito da FRA tinham concluído, pelo menos, o ensino secundário, em comparação com 84 % da população geral da UE. Ver FRA, *Rights of Roma and Travellers in 13 European countries — Perspectives from the Roma survey 2024* [não traduzido para português], p. 42.

([128]) Ver, por exemplo, o artigo 2.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva Igualdade Racial, e o artigo 2.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva Igualdade no Emprego.

Ao mesmo tempo, a maioria dos Estados-Membros reconhece que a proibição da discriminação indireta e a adoção de medidas de ação positiva (ver secção 3.7) podem ajudar a combater a discriminação estrutural.

Caixa 5. Exemplos de casos de discriminação estrutural nos Estados-Membros

– Em 2023, um acórdão do Supremo Tribunal da República Eslovaca abordou a questão da segregação sistémica das crianças de etnia cigana no sistema educativo. Embora não mencionasse explicitamente a discriminação estrutural, o tribunal reconheceu as desvantagens cumulativas enfrentadas pelas crianças de etnia cigana e apoiou a necessidade de medidas proativas([129]).

– Em 2022, o Supremo Tribunal checo proferiu um acórdão sobre a questão da segregação. Condenou a segregação como uma prática que não pode ser justificada, uma vez que é intrinsecamente contrária à dignidade humana([130]).

6.2. Outros instrumentos jurídicos para eliminar os obstáculos estruturais

Para além da ação positiva e da proibição da discriminação indireta, os organismos para a promoção da igualdade de tratamento e os Estados-Membros identificaram a *actio popularis*([131]) e as obrigações em matéria de igualdade([132]) como instrumentos jurídicos eficazes para combater a discriminação estrutural.

A *actio popularis* e as ações coletivas([133]) são duas formas de tutela coletiva. Reduzem a dependência de formas individuais de reparação e fazem face à natureza estrutural da discriminação([134]).

As diretivas não obrigam os Estados-Membros a prever a tutela coletiva para as vítimas de discriminação([135]). Atualmente, 20 Estados-Membros preveem na sua legislação uma das duas formas de tutela coletiva em casos de discriminação.

No entanto, as ações coletivas estão, por vezes, limitadas a determinados domínios do direito, podem exigir a filiação numa organização específica ou podem excluir

([129]) Supremo Tribunal da República Eslovaca, 6Cdo/14/2023.

([130]) Supremo Tribunal da República Checa, Acórdão de 5 de maio de 2022, 25 Cdo 473/2021, ECLI:CZ:NS:2022:25.CDO.473.2021.1.

([131]) Quando uma organização atua no interesse público em seu próprio nome e não em apoio ou representação de uma determinada vítima. Ver nota 27, p. 126.

([132]) As obrigações em matéria de igualdade incluem medidas para prevenir a discriminação, obrigações institucionais para promover a igualdade e requisitos de integração para as autoridades públicas e/ou privadas. Ver Equinet, Crowley, N. (2016), *Making Europe more equal: A legal duty?* , p. 9, *Making Europe more Equal: A Legal Duty?*.

([133]) Quando os demandantes atuam em nome de um grupo indeterminado de demandantes ou em nome de vários demandantes identificados que apresentam vários pedidos. Ver nota 27, p. 126.

([134]) Equinet, Tudisco, V. e Lantschner, E. (2022), *Preventing and Reacting to Discrimination through Sanctions and Remedies*, p. 24, *Preventing and Reacting to Discrimination through Sanctions and Remedies* — Equinet.

([135]) Ver o artigo 7.º da Diretiva Igualdade Racial e o artigo 9.º da Diretiva Igualdade no Emprego.

ações de associações ou sindicatos([136]). Embora a *actio popularis* esteja prevista nos ordenamentos jurídicos de 14 Estados-Membros, pelo menos cinco não utilizam este quadro ou raramente o utilizam na prática([137]). Por conseguinte, as medidas de tutela coletiva ainda não concretizaram todo o seu potencial no combate à discriminação.

Neste contexto, as novas normas aplicáveis aos organismos para a promoção da igualdade de tratamento exigem que os Estados-Membros concedam a estes organismos o direito de intervir em processos judiciais([138]). Uma das possíveis formas de os Estados-Membros cumprirem esta obrigação consiste em permitir que os organismos para a promoção da igualdade de tratamento atuem em apoio ou em nome de várias vítimas ou iniciem processos judiciais em seu próprio nome para defender o interesse público.

Para além da ação coletiva, os organismos para a promoção da igualdade de tratamento inquiridos também mencionaram as obrigações do setor público em matéria de igualdade como sendo outro instrumento. As obrigações em matéria de igualdade estão disponíveis em 23 Estados-Membros, mas carecem frequentemente de mecanismos de aplicação relevantes, de responsabilização e de vias de execução, não sendo frequentemente conhecidas pelas administrações. Os 13 Estados-Membros que comunicaram dificuldades na aplicação das obrigações em matéria de igualdade concordaram, em grande medida, com essas conclusões.

Conclusões

Os Estados-Membros têm a obrigação de:

– continuar a reforçar a aplicação das diretivas, nomeadamente em casos de discriminação estrutural.

Os Estados-Membros devem:

– facilitar o recurso à ação coletiva em casos de discriminação.

7. APLICAÇÃO DAS DIRETIVAS EM RESPOSTA À DISCRIMINAÇÃO ALGORÍTMICA

A digitalização acrescenta outro nível de complexidade à situação enfrentada pelas comunidades expostas a desigualdades estruturais.

Os seres humanos determinam as finalidades dos sistemas automatizados, incluindo os algoritmos e os sistemas de IA, com base nas quais estes sistemas utilizam os dados recolhidos de fontes humanas ou automáticas durante o funcionamento. Consequentemente, os algoritmos e os sistemas de IA podem incorporar preconceitos, estereótipos, normas e práticas humanos durante a programação, o tratamento de

([136]) Por exemplo, na Suécia, a legislação não permite ações coletivas no domínio do direito do trabalho. Na Roménia, as ações coletivas não estão disponíveis para as associações, organizações ou sindicatos. Ver nota 27, p. 126.

([137]) Ver nota 33, p. 32.

([138]) Ver o artigo 10.º, n.º 3, da Diretiva (UE) 2024/1499 do Conselho.

dados e quando os seres humanos interagem com as aplicações([139]). Está demonstrado que esta situação resulta, por vezes, em problemas que afetam negativamente as pessoas pelos motivos e nos domínios protegidos pela legislação em matéria de não discriminação.

Por exemplo, a sub-representação de pessoas de uma determinada minoria racial ou étnica conduziu a situações em que as cabinas fotográficas não reconheciam pessoas com tons de pele mais escuros ao tirar fotografias biométricas([140]). Noutros locais, a IA ou os sistemas automatizados recomendaram ações que afetaram desproporcionadamente determinados grupos de pessoas com base em indicadores alternativos([141]) de características protegidas. Por exemplo, os códigos postais podem ser utilizados como indicador alternativo da origem racial ou étnica ou da orientação sexual e os nomes próprios podem ser utilizados como indicador alternativo da idade([142]).

A Diretiva Igualdade Racial e a Diretiva Igualdade no Emprego estabelecem um quadro geral para combater a discriminação, que se aplica independentemente dos meios através dos quais é exercida. Tal como demonstrado a seguir, as diretivas aplicam-se a situações em que a discriminação resulta da utilização de sistemas automatizados e de IA (discriminação algorítmica).

As decisões baseadas em algoritmos e na IA são tomadas em grande escala e com grande rapidez, ao passo que os potenciais preconceitos e as fontes de resultados desfavoráveis no caso dos grupos protegidos podem ser difíceis de identificar. Nas suas respostas à Comissão, quase todos os organismos para a promoção da igualdade de tratamento inquiridos e todas as organizações da sociedade civil consideraram que a discriminação algorítmica ainda não era devidamente compreendida e enfrentada pelas autoridades públicas, pelo setor privado ou pela sociedade em geral.

Os organismos para a promoção da igualdade de tratamento e as organizações da sociedade civil comunicaram que as pessoas de minorias raciais ou étnicas e as pessoas com deficiência são as principais vítimas de discriminação algorítmica, que se manifesta mais claramente no emprego, na educação, nos cuidados de saúde e no acesso a bens e serviços.

As secções seguintes descrevem os principais conceitos e proteções ao abrigo da legislação da UE em matéria de não discriminação que são pertinentes para combater a discriminação algorítmica. Além disso, o relatório examina outros instrumentos concebidos para prevenir e atenuar os efeitos potencialmente discriminatórios dos

([139]) Bartoletti, I., Xenidis, R., *Study on the impact of artificial intelligence systems, their potential for promoting equality, including gender equality, and the risks they may cause in relation to non-discrimination*, Conselho da Europa, 2023, p. 15.

([140]) Ver Wulf J., *Automated Decision-Making Systems and Discrimination — Understanding causes, recognising cases, supporting those affected*, AlgorithmWatch, 2022, p. 8.

([141]) «Indicador alternativo» refere-se a uma característica correlacionada com uma característica protegida cuja utilização num procedimento de decisão pode resultar em discriminação indireta. Ver Datta, A., Fredrikson, M., Ko, G., Mardziel, P. e Sen, S., *Proxy Non-Discrimination in Data-Driven Systems*, https://doi.org/10.48550/arXiv.1707.08120.

([142]) Ver nota 139.

algoritmos e dos sistemas de IA. Apresenta igualmente o quadro jurídico e as práticas aplicáveis nos Estados-Membros, bem como as boas práticas identificadas.

Principais considerações

– A maioria dos Estados-Membros tem uma experiência prática mínima em matéria de aplicação da legislação em matéria de não discriminação aos casos de discriminação algorítmica.

– Nos termos das diretivas relativas aos organismos para a promoção da igualdade de tratamento, estes organismos devem dispor de recursos humanos e técnicos adequados para utilizar a IA e os sistemas automatizados e para assegurar o cumprimento das regras em matéria de não discriminação.

7.1. Quadro jurídico

Tanto a Diretiva Igualdade Racial como a Diretiva Igualdade no Emprego são aplicáveis à discriminação resultante da utilização da IA nos respetivos âmbitos de aplicação pessoais e materiais.

A proibição da discriminação direta impede que as características protegidas sejam utilizadas por algoritmos para tratar as pessoas de formas que produzam resultados menos favoráveis em situações comparáveis. A proibição da discriminação indireta aborda os efeitos prejudiciais de práticas que podem parecer neutras, como a utilização de indicadores alternativos de características protegidas.

Além disso, os Estados-Membros são obrigados a estabelecer mecanismos de recurso adequados([143]). São obrigados a assegurar que as associações e as organizações possam prestar apoio às vítimas de discriminação ou intervir em seu nome. Este apoio especializado pode ser vital quando se procura utilizar as vias de recurso num ambiente altamente complexo, técnico e algorítmico. Além disso, o princípio da inversão do ónus da prova facilita a resolução de dificuldades na obtenção de provas.

Ao assegurar que é possível combater potenciais violações, a legislação da UE em matéria de não discriminação contribui para o desenvolvimento de sistemas de IA fiáveis.

Os ecossistemas de IA devem também assegurar que dispõem de conjuntos de dados de elevada qualidade e que os sistemas são suficientemente transparentes, acessíveis e explicáveis para todos, incluindo as pessoas com deficiência, bem como assegurar que existe uma responsabilização clara pela forma como funcionam. Este aspeto é importante ao longo do ciclo de vida da IA ou dos sistemas automatizados, desde o desenvolvimento até à implantação.

Para o efeito, a UE adotou o Regulamento (UE) 2024/1689 (Regulamento da Inteligência Artificial)([144]) em julho de 2024. O Regulamento da Inteligência Artificial será aplicável a partir de 2 de agosto de 2026([145]). No entanto, algumas

([143]) Ver o artigo 7.º da Diretiva Igualdade Racial e o artigo 9.º da Diretiva Igualdade no Emprego.

([144]) JO L, 2024/1689, 12.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj.

([145]) Para os sistemas integrados em produtos como ascensores ou brinquedos, as regras serão aplicáveis a partir de 2 de agosto de 2028.

disposições já estão a ser aplicadas desde 2 de fevereiro de 2025 ou 2 de agosto de 2025. Além disso, na sequência das alterações decorrentes do pacote Omnibus Digital sobre a IA, determinados capítulos só serão aplicáveis mais tarde. É o caso das regras relacionadas com sistemas de IA de risco elevado([146]). O Regulamento da Inteligência Artificial é aplicável em conjugação com a legislação em matéria de não discriminação.

O Regulamento da Inteligência Artificial visa promover a inovação e uma IA de confiança na UE, enfrentado simultaneamente os riscos decorrentes da colocação no mercado, da colocação em serviço e da utilização de sistemas de IA para a saúde, a segurança e os direitos fundamentais, incluindo o direito à não discriminação, a democracia e o Estado de direito. Segue uma abordagem baseada no risco, em que os sistemas de IA são classificados de acordo com o nível de risco que representam para a saúde, a segurança e os direitos fundamentais. Impõe obrigações e requisitos proporcionados em função da classificação do sistema de IA.

O Regulamento da Inteligência Artificial identifica os sistemas como apresentando riscos mínimos, limitados, elevados ou inaceitáveis.

Determinadas práticas de IA, como a manipulação nociva, a classificação social e a identificação biométrica à distância em tempo real em espaços acessíveis ao público para efeitos de aplicação da lei, são proibidas, uma vez que são incompatíveis com os valores da UE([147]).

Os sistemas de IA de risco elevado têm de cumprir obrigações rigorosas antes de serem colocados no mercado ou em serviço. Esses sistemas de risco elevado incluem sistemas destinados a utilização, por exemplo, como componentes de segurança em infraestruturas críticas, na biometria ou para determinar a admissão em instituições de ensino([148]). Esses sistemas devem, nomeadamente, cumprir as obrigações em matéria de gestão sólida dos riscos, de dados de elevada qualidade, de análise e minimização de preconceitos, de transparência e de supervisão humana([149]).

Sistemas com risco limitado exigem transparência em torno da utilização da IA e devem cumprir determinadas obrigações de transparência([150]). Tais sistemas incluem robôs de conversação ou falsificações profundas (*deepfakes*). O Regulamento da Inteligência Artificial não introduz regras para sistemas de risco mínimo ou nulo, como os filtros de correio eletrónico não solicitado.

A Comissão apoia e facilita a aplicação efetiva do Regulamento da Inteligência Artificial, nomeadamente através da adoção de orientações e de outros instrumentos de apoio, bem como da coordenação, no âmbito do Comité Europeu para a Inteligência Artificial, com as autoridades nacionais.

([146]) A partir de 2 de dezembro de 2027 para as regras abrangidas pelo anexo III do Regulamento da Inteligência Artificial e a partir de 2 de agosto de 2028 para os sistemas de IA abrangidos pelo anexo I do Regulamento da Inteligência Artificial.

([147]) Ver o artigo 5.º do Regulamento Inteligência Artificial.

([148]) Ver o artigo 6.º do Regulamento da Inteligência Artificial.

([149]) Ver os artigos 8.º a 15.º do Regulamento da Inteligência Artificial.

([150]) Ver o artigo 50.º do Regulamento da Inteligência Artificial.

7.2. Dificuldades na aplicação das diretivas em casos de discriminação algorítmica

Existem algumas dificuldades na aplicação das diretivas em casos de discriminação algorítmica.

Em primeiro lugar, a aplicação das disposições das diretivas em casos de discriminação algorítmica é complexa. Em ambientes virtuais, as pessoas podem, por vezes, não considerar sequer a possibilidade de exercer os seus direitos e denunciar a discriminação, o que se deve ao facto de, num ambiente algorítmico fortemente orientado e personalizado, as pessoas poderem não se aperceber de que estão a ser discriminadas([151]).

Em segundo lugar, pode ser difícil determinar se a discriminação algorítmica constitui uma discriminação direta ou indireta([152]).

Por último, as dificuldades na aplicação das diretivas em casos de discriminação algorítmica são ainda mais agravadas pela experiência prática mínima e pela legislação limitada na maioria dos Estados-Membros. Em resposta ao questionário da Comissão, os Estados-Membros declararam que quase não existe experiência prática de organização de testes técnicos dos sistemas algorítmicos para detetar preconceitos e/ou discriminação. Por vezes, tal não é sequer possível. Por conseguinte, a experiência prática de aplicação das legislações nacionais de transposição das diretivas em casos de discriminação algorítmica é mínima.

Tal como acima referido, os inquiridos dos organismos para a promoção da igualdade de tratamento e das organizações da sociedade civil também consideraram, em grande medida, que a discriminação algorítmica ainda não era suficientemente reconhecida pelas administrações públicas, pelo setor privado ou pela sociedade. Os organismos para a promoção da igualdade de tratamento sugeriram que esta situação se deve principalmente à falta de iniciativas de sensibilização, à novidade do próprio fenómeno, à insuficiência de conhecimentos e literacia digital e às limitações dos mecanismos existentes de aplicação da lei.

Ao mesmo tempo, as organizações da sociedade civil salientaram as limitações do debate público sobre esta questão, que tende a centrar-se mais nos benefícios do que nos riscos. Além disso, manifestaram preocupação com a utilização de sistemas algorítmicos em domínios como a migração, a aplicação da lei e o bem-estar([153]).

([151]) A este respeito, o artigo 26.º, n.º 11, do Regulamento da Inteligência Artificial exige que as pessoas que implantam sistemas de IA de risco elevado e que tomam ou ajudam a tomar decisões relativas a pessoas singulares informem essas pessoas de que estão sujeitas à utilização desse sistema. Além disso, o artigo 86.º do Regulamento da Inteligência Artificial concede às pessoas o direito de obter explicações claras e relevantes sobre o papel do sistema de IA no processo de tomada de decisões e os principais elementos da decisão tomada.

([152]) Para mais pormenores, ver Hacker, P., «Teaching fairness to artificial intelligence — Existing and novel strategies against algorithmic decision-making under EU law», *Common Market Law Review*, Vol. 55, n.º 4, 2018, pp. 1143 e 1151.

([153]) O âmbito de aplicação da Diretiva Igualdade Racial e da Diretiva Igualdade no Emprego não abrange os domínios da migração e da aplicação da lei, tal como o bem-estar também não se inscreve no âmbito de aplicação da Diretiva Igualdade no Emprego. O Regulamento da Inteligência Artificial classifica como de risco elevado determinados sistemas de IA destinados a utilização nos domínios da migração,

7.3. Combater a discriminação algorítmica nos Estados-Membros

De todos os Estados-Membros, apenas os Países Baixos referiram casos de discriminação algorítmica que tinham sido resolvidos por um tribunal([154]) ou por um organismo para a promoção da igualdade de tratamento([155]). Apenas um Estado-Membro (Áustria) dispõe de regras favoráveis que permitem às vítimas provar a discriminação algorítmica ou atenuar os encargos técnicos.

Em 2025, a UE apoiou a adoção do projeto de recomendação do Conselho da Europa sobre a igualdade e a inteligência artificial([156]). A recomendação([157]) visa assegurar que os sistemas de IA promovam a igualdade, incluindo a igualdade de género, e não reforcem a discriminação. É coerente com o Regulamento da Inteligência Artificial e será aplicado através de medidas e salvaguardas aplicáveis aos sistemas de IA, seguindo a abordagem baseada no risco.

Caixa 6. Orientações para garantir a não discriminação aquando do desenvolvimento e da aplicação de um sistema de IA

Em nome do Ministério do Interior neerlandês, os peritos elaboraram orientações para criadores de sistemas, analistas de dados e peritos em IA, a fim de assegurar a não discriminação aquando do desenvolvimento e da aplicação de um sistema de IA. As orientações de 2022 explicam quais são as questões e os princípios fundamentais ao trabalhar num sistema de IA e com este, com destaque para a proibição da discriminação, de um ponto de vista jurídico, técnico e organizacional([158]).

No domínio digital em constante expansão, a cooperação entre autoridades e o diálogo com parceiros que representam os interesses de grupos em risco de discriminação desempenham um papel importante. As diretivas relativas aos organismos para a promoção da igualdade de tratamento estabelecem que os Estados-Membros devem assegurar que estes organismos disponham de mecanismos adequados para cooperar com outros organismos para a igualdade no mesmo Estado-Membro, bem como com

da aplicação da lei, dos serviços e benefícios públicos e privados essenciais e em alguns outros domínios sensíveis. Os fornecedores e responsáveis pela implantação destes sistemas de IA de risco elevado devem cumprir as obrigações do Regulamento da Inteligência Artificial, conforme descrito na secção 7.1 do presente relatório.

([154]) Rechtbank Overijssel, 29 de outubro de 2024, ECLI:NL:RBOVE:2024:5627.

([155]) College voor de Rechten van de Mens, Vooronderzoek naar de vermeende discriminerende effecten van de werkwijzen van de Belastingdienst/Toeslagen | College voor de Rechten van de Mens.

([156]) Decisão (UE) 2025/2350 do Conselho, de 13 de novembro de 2025, relativa à posição a tomar, em nome da União Europeia, no âmbito do Comité de Ministros do Conselho da Europa, a respeito do projeto de recomendação sobre a igualdade e a inteligência artificial (JO L, 2025/2350, 17.11.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2025/2350/oj).

([157]) Recomendação do Comité de Ministros do Conselho da Europa aos Estados-Membros sobre a igualdade e a inteligência artificial (adotada pelo Comité de Ministros em 4 de março de 2026 na 1552.ª reunião dos delegados dos ministros), CM/Rec (2026)1, 4.3.2026, https://search.coe.int/cm?i=09125948802acd7f.

([158]) Ministério do Interior dos Países Baixos, *Guidelines for non-discrimination by design* *Handreiking non-discriminatie Artificial Intelligence (AI)* | Rapport | Rijksoverheid.nl.

entidades públicas e privadas competentes nos respetivos domínios de competência, incluindo além-fronteiras([159]).

Além disso, as diretivas relativas aos organismos para a promoção da igualdade de tratamento salientam que estes organismos devem dispor dos recursos humanos e técnicos necessários para utilizar a IA no seu trabalho e avaliar se os sistemas automatizados cumprem a Diretiva Igualdade Racial e a Diretiva Igualdade no Emprego([160]).

O artigo 77.º do Regulamento da Inteligência Artificial estabelece um dever de estreita cooperação e assistência mútua entre as autoridades de fiscalização do mercado e os organismos responsáveis pela supervisão ou respeito das obrigações previstas na legislação da UE que protege os direitos fundamentais.

Os Estados-Membros devem identificar os organismos de defesa dos direitos fundamentais([161]) com competência para solicitar e aceder, junto da autoridade de fiscalização do mercado competente, a quaisquer informações ou documentação criadas ou mantidas nos termos do regulamento, sempre que tal seja necessário para o cumprimento do seu mandato. Se essa documentação for insuficiente para determinar se ocorreu uma infração, podem apresentar um pedido fundamentado às autoridades de fiscalização do mercado para organizarem a testagem de um sistema de IA de risco elevado com recurso a meios técnicos([162]).

O Regulamento da Inteligência Artificial impõe igualmente determinadas obrigações de cooperação às autoridades de fiscalização do mercado sempre que a utilização de sistemas de IA de risco elevado represente riscos para os direitos fundamentais, incluindo o direito à não discriminação. Em especial, devem informar, consultar e cooperar plenamente com as autoridades competentes em matéria de direitos fundamentais([163]).

Essas regras ainda não foram aplicadas. À data da consulta, quase nenhum dos organismos para a promoção da igualdade de tratamento inquiridos se sentia preparado para utilizar sistemas automatizados ou de IA no seu trabalho ou para os avaliar quanto ao cumprimento das regras em matéria de não discriminação([164]). As principais razões apontadas foram a falta de experiência, de pessoal especializado e de recursos técnicos.

([159]) Ver o artigo 14.º da Diretiva (UE) 2024/1499 do Conselho.

([160]) Ver o considerando 22 da Diretiva (UE) 2024/1499 do Conselho.

([161]) Até à data, 21 Estados-Membros notificaram alguns ou todos os seus organismos para a promoção da igualdade de tratamento como autoridades de proteção dos direitos fundamentais com poderes especiais ao abrigo do Regulamento da Inteligência Artificial.

([162]) Ver o artigo 77.º, n.º 3, do Regulamento da Inteligência Artificial.

([163]) Ver o artigo 79.º, n.º 2, e o artigo 82.º, n.º 1, do Regulamento da Inteligência Artificial.

([164]) A exceção notável é a Finlândia. Juntamente com a Bélgica e Portugal, faz parte de um projeto de reforço das capacidades ao abrigo do instrumento de assistência técnica.

Caixa 7. Organismos para a promoção da igualdade de tratamento que defendem a igualdade e a não discriminação no que diz respeito à utilização da IA nas administrações públicas([165])

Ao abrigo do instrumento de assistência técnica financiado pela UE, os organismos para a promoção da igualdade de tratamento na Bélgica, na Finlândia e em Portugal estão a procurar reforçar as suas capacidades administrativas. O projeto centra-se no impacto da IA na discriminação e na igualdade, com o objetivo de aumentar a capacidade dos organismos para a promoção da igualdade de tratamento para detetar a discriminação algorítmica e prestar assistência jurídica.

De acordo com as partes interessadas consultadas para o relatório, a participação sistemática dos organismos para a promoção da igualdade de tratamento e a sua designação como organismos consultivos das autoridades competentes pertinentes([166]) promove um ambiente propício a uma colaboração eficiente na aplicação da Diretiva Igualdade Racial e da Diretiva Igualdade no Emprego no contexto da discriminação algorítmica.

Em vários Estados-Membros, os organismos para a promoção da igualdade de tratamento já têm acordos em vigor com as autoridades reguladoras, incluindo as autoridades de proteção de dados.

Caixa 8. Cooperação entre os organismos para a promoção da igualdade de tratamento e outras autoridades

O organismo para a promoção da igualdade de tratamento neerlandês colabora proativamente com as autoridades de fiscalização do mercado. O Provedor de Justiça finlandês para a não discriminação coopera com a Agência Finlandesa dos Transportes e Comunicações e a Comissão Maltesa para os Direitos das Pessoas com Deficiência trabalha com a Autoridade da Concorrência e dos Consumidores de Malta. Do mesmo modo, em França, o Defensor dos Direitos é membro do conselho consultivo da Autoridade de Proteção de Dados francesa, facultando assim um modelo para a organização de atualizações regulares e de cooperação.

([165]) Conselho da Europa, *Upholding equality and non-discrimination by Equality bodies regarding the use of artificial intelligence (AI) in public administrations — Inclusion and anti-discrimination* [não traduzido para português].

([166]) Por exemplo, as autoridades de fiscalização dos mercados, as autoridades de proteção de dados e os organismos de defesa do consumidor. Ver o considerando 41 da Diretiva (UE) 2024/1499 do Conselho.

Conclusões

Os Estados-Membros têm a obrigação de:

– prosseguir os seus esforços para reforçar a aplicação das diretivas, nomeadamente em casos de discriminação algorítmica.

Os Estados-Membros devem:

– assegurar uma cooperação eficaz entre os organismos para a promoção da igualdade de tratamento competentes e as autoridades de fiscalização do mercado ao abrigo do Regulamento da Inteligência Artificial.

A Comissão está empenhada em:

– facilitar o intercâmbio entre as autoridades sobre sistemas de IA, bem como a partilha de conhecimentos e o combate à discriminação algorítmica com as instituições pertinentes, com base no projeto em curso do instrumento de assistência técnica para preparar melhor as instituições que combatem novas formas de discriminação.

8. CONCLUSÕES

Desde o relatório anterior sobre a aplicação das diretivas, a UE continuou firmemente empenhada na igualdade e na aplicação da legislação da UE em matéria de não discriminação. Aplicou as estratégias da União da Igualdade, adotou novas estratégias em matéria de luta contra o racismo, de igualdade de tratamento das pessoas LGBTIQ+ e de igualdade de género, adotou estratégias reforçadas em matéria de direitos das pessoas com deficiência e deu um novo impulso à aplicação das regras em matéria de não discriminação através da adoção das diretivas relativas aos organismos para a promoção da igualdade de tratamento. A Comissão continuou também a apoiar a aplicação prática da legislação em matéria de não discriminação.

O relatório destaca algumas tendências positivas. Por exemplo, o conhecimento sobre os serviços de apoio às vítimas de discriminação aumentou ligeiramente entre determinados grupos. A maioria dos Estados-Membros não comunicou grandes dificuldades na aplicação de conceitos fundamentais constantes da legislação da UE em matéria de não discriminação e muitos partilharam práticas positivas e extensíveis. Além disso, o TJUE tem proferido acórdãos que proporcionarão uma clarificação importante dos conceitos constantes das diretivas. As diretivas parecem também proporcionar instrumentos adaptáveis e eficazes para combater a discriminação num panorama social em evolução.

A maioria dos Estados-Membros envidou esforços para melhorar o acesso das vítimas de discriminação à justiça e para cooperar com os parceiros sociais e da sociedade civil pertinentes. Adotaram igualmente medidas positivas para fazer face às desvantagens associadas às características protegidas.

No entanto, os Estados-Membros devem prosseguir os seus esforços para aplicar as diretivas na prática. Em especial, **é fundamental que as sanções sejam eficazes, com montantes que reflitam os danos a longo prazo causados pela discriminação**, proporcionem reparação às vítimas e conduzam a uma mudança profunda.

Os esforços de sensibilização para os direitos e obrigações estabelecidos nas diretivas devem dirigir-se a grupos protegidos específicos, fazendo simultaneamente uso dos conhecimentos especializados e do trabalho de proximidade da sociedade civil e dos parceiros sociais.

As vítimas de discriminação e os seus representantes devem ter fácil acesso aos elementos de prova pertinentes, incluindo dados estatísticos, necessários para demonstrar a discriminação e transferir o ónus da prova para os arguidos.

Além disso, os Estados-Membros devem facilitar o recurso à ação coletiva em casos de discriminação e incentivar a colaboração entre as autoridades reguladoras, a sociedade civil e os parceiros sociais.

Com base nas conclusões do relatório, **os Estados-Membros e os seus organismos para a promoção da igualdade de tratamento deverão continuar a responder aos vários desafios decorrentes da sua legislação e práticas nacionais.** Em especial, podem fornecer aos juízes, aos profissionais da justiça e aos requerentes mais orientações e apoio para os ajudar a aplicar eficazmente as regras relativas à inversão do ónus da prova nos processos de discriminação. Paralelamente, os Estados-Membros devem prosseguir os seus esforços para reforçar a aplicação das diretivas, nomeadamente em casos de discriminação algorítmica, o que implica assegurar a correta aplicação das diretivas relativas aos organismos para a promoção da igualdade de tratamento.

A aplicação e o cumprimento efetivos das diretivas exigem esforços conjuntos. A Comissão continuará a trabalhar juntamente com os Estados-Membros, os organismos para a promoção da igualdade de tratamento, a FRA, o EIGE, as entidades reguladoras, as organizações da sociedade civil e os parceiros sociais para assegurar a proteção sistémica das vítimas de discriminação e explorar plenamente o potencial das diretivas.

Além disso, **a Comissão** está empenhada em dois outros domínios de ação:

- **Facilitar debates regulares entre os Estados-Membros** sobre os temas acima referidos. Estes debates terão lugar através do grupo de peritos sobre a aplicação da legislação da UE em matéria de igualdade, criado em maio de 2024.

- **Utilizar o financiamento da UE para apoiar a capacidade dos Estados-Membros e dos intervenientes relevantes para fazer respeitar os direitos fundamentais.** Por exemplo, poderá ser prestado apoio no âmbito do Programa Cidadãos, Igualdade, Direitos e Valores (CIDV) ou do futuro programa AgoraEU (negociações interinstitucionais em curso). Esse apoio abrange o desenvolvimento e a melhoria das competências e capacidades das organizações da sociedade civil, das instituições nacionais de defesa dos direitos humanos, dos organismos para a promoção da igualdade de tratamento, dos profissionais da justiça e outros profissionais, das instituições de provedoria e de outros defensores dos direitos humanos para conceber e aplicar estratégias e abordagens estratégicas à resolução de litígios.

O próximo relatório sobre a aplicação das diretivas está previsto para 2031. Analisará, em especial, os progressos realizados na execução das mesmas. Nesse mesmo ano, a Comissão receberá informações dos Estados-Membros sobre a aplicação das diretivas

relativas aos organismos para a promoção da igualdade de tratamento. Subsequentemente, apresentará também um relatório sobre o seu funcionamento independente e eficácia.