

[Proposta de Lei n.º 82/XV/1.ª \(GOV\)](#)

Procede à criação da Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial

Data de admissão: 16 de maio de 2023

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

ÍNDICE

- I. A INICIATIVA**
- II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS**
- III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL**
- IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL**
- V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR**
- VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS**
- VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO**

Elaborada por: Maria Nunes de Carvalho (DAPLEN), Cristina Ferreira e Rui Brito (DILP), Helena Medeiros (BIB) e Ricardo Pita (DAC)

Data: 30.05.2023

I. A INICIATIVA

A iniciativa legislativa *sub judice* tem por finalidade proceder à criação da Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR), como entidade administrativa independente, dotada de poderes de autoridade, que funciona junto da Assembleia da República.

Recorde-se que o [comunicado do Conselho de Ministros de 6 de abril](#) dá nota de que foi aprovada a criação da Agência Portuguesa para as Minorias, Migrações e Asilo (APMMA), agência que sucede ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e ao Alto Comissariado para as Migrações (ACM) em matéria de acolhimento e integração, sendo que atualmente a CICDR funciona junto do ACM.

O proponente observa «que o Programa do XXIII Governo Constitucional prevê a concretização da autonomização institucional do combate à discriminação racial face às questões migratórias», medida posteriormente consagrada na [Resolução do Conselho de Ministros n.º 101/2021, de 28 de julho](#), que aprova o Plano Nacional de Combate ao Racismo e à Discriminação 2021-2025 - Portugal contra o racismo.

A Proposta de Lei em apreço é composta por dezassete artigos, que regulam a natureza, competência, organização, recursos humanos e funcionamento da CICDR. O articulado da iniciativa prevê ainda a revogação dos artigos 6.º a 9.º da Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto¹ que «Estabelece o regime jurídico da prevenção, da proibição e do combate à discriminação, em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem» e estabelece o momento da entrada em vigor da lei, caso seja aprovada.

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

- **Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais**

¹ Diploma que estabelece o regime jurídico da prevenção, da proibição e do combate à discriminação, em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem. Os artigos 6.º a 9.º da Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto, estabelecem que à Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial compete o acompanhamento da aplicação daquela lei, bem com a competência, composição e funcionamento desta entidade.

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa e da sua competência política, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da [Constituição da República Portuguesa](#) (Constituição)² e no n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei. Reveste a forma de proposta de lei, nos termos do n.º 2 do artigo 119.º do Regimento.

É subscrita pelo Primeiro-Ministro e pela Ministra Adjunta e dos Assuntos Parlamentares, mencionando ter sido aprovada em Conselho de Ministros a 6 de abril de 2023, conforme o disposto no n.º 2 do artigo 123.º do Regimento.

A iniciativa cumpre os requisitos formais elencados no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento, uma vez que está redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma exposição de motivos, cujos elementos são enumerados no n.º 2 do mesmo artigo.

Respeita igualmente os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

O n.º 3 do artigo 124.º do Regimento prevê que as propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado. Em idêntico sentido, o [Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro](#)³, que regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo, dispõe, no n.º 1 do artigo 6.º, que «os atos e diplomas aprovados pelo Governo cujos projetos tenham sido objeto de consulta direta contêm, na parte final do respetivo preâmbulo ou da exposição de motivos, referência às entidades consultadas e ao carácter obrigatório ou facultativo das mesmas». Dispõe ainda, no n.º 2, que «no caso de propostas de lei, deve ser enviada cópia à Assembleia da República dos pareceres ou contributos resultantes da consulta direta às entidades cuja consulta seja constitucional ou legalmente obrigatória e que tenham sido emitidos no decurso do procedimento legislativo do Governo». Não obstante, o Governo, na exposição de

² As ligações para a Constituição e para o Regimento são feitas para o portal oficial da Assembleia da República.

³ Diploma consolidado retirado do sítio da *Internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário.

motivos, não menciona ter realizado qualquer audição, nem junta quaisquer estudos, documentos ou pareceres que tenham fundamentado a apresentação da proposta de lei.

Tendo em conta a previsão de que a entidade administrativa independente a criar pela proposta de lei funcionará junto da Assembleia da República e as implicações que resultam designadamente do artigo 2.º para o Orçamento da Assembleia da República, em caso de aprovação deverá ser ouvido o Conselho de Administração da Assembleia da República sobre a matéria.

A proposta de lei deu entrada a 11 de maio de 2023, tendo sido junta a [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). Foi admitida a 16 de maio, data em que baixou na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª), por despacho do Presidente da Assembleia da República, tendo sido anunciada em sessão plenária no dia 18 de maio.

▪ **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela [Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](#), de ora em diante designada como lei formulário, contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

Desde logo cumpre referir que a iniciativa contém uma exposição de motivos e obedece ao formulário das propostas de lei, apresentando, após o articulado, a data de aprovação em Conselho de Ministros (6 de abril de 2023) e as assinaturas do Primeiro-Ministro e da Ministra Adjunta e dos Assuntos Parlamentares, em conformidade com o disposto no artigo 13.º da lei formulário.

O título da proposta de lei - «Procede à criação da Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial» - traduz sinteticamente o seu objeto, observando o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, embora, em caso de aprovação, possa ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

O n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário estabelece que «Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações»

A proposta lei visa efetuar a primeira alteração à Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto, informação que deverá constar do artigo 1.º da iniciativa.

Em caso de aprovação esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 2 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª Série do *Diário da República*, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita ao início de vigência, o artigo 17.º da presente iniciativa estabelece como data de entrada em vigor o dia 29 de outubro de 2023, mostrando-se conforme com o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

▪ **Conformidade com as regras de legística formal**

A elaboração de atos normativos da Assembleia da República deve respeitar as regras de legística formal constantes do [Guia de legística para a elaboração de atos normativos](#),⁴ por forma a garantir a clareza dos textos normativos, mas também a certeza e a segurança jurídicas.

Segundo as regras de legística formal, o título de um ato de alteração deve referir o ato alterado⁵, pelo que o título desta iniciativa deverá indicar expressamente que altera a Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto; indicação essa que deverá constar, também, do artigo 1.º.

A iniciativa em apreço não nos suscita outras questões pertinentes no âmbito da legística formal, na presente fase do processo legislativo, sem prejuízo da análise mais detalhada a ser efetuada no momento da redação final.

⁴ Documento disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

⁵ DUARTE, David [et al.] – *Legística: perspectivas sobre a concepção e redacção de actos normativos*. Coimbra : Almedina, 2002. P. 201.

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

Nos termos do n.º 3 do [artigo 267.º](#) da [Constituição](#)⁶ a lei pode criar entidades administrativas independentes.

Na ordem jurídica portuguesa existem entidades administrativas independentes criadas pela Constituição, como por exemplo, o Provedor de Justiça ([artigo 23.º](#)), a Entidade Reguladora para a Comunicação Social ([artigo 39.º](#)), e de forma implícita, a Comissão Nacional de Proteção de Dados ([artigo 35.º](#), n.º 2), e existem entidades administrativas independentes criadas pela lei ordinária, como por exemplo, a Comissão Nacional de Eleições ([Lei n.º 71/78](#), de 27 de dezembro⁷), a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos ([Lei n.º 26/2016](#), de 22 de agosto⁸), a Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos ([Decreto-Lei n.º 97/2002](#), de 12 de abril⁹), só para citar algumas.

Gomes Canotilho e Vital Moreira¹⁰ opinam que o n.º 3 do artigo 267.º «foi aditado pela Lei Constitucional n.º 1/97 com o objetivo de solucionar as dúvidas quanto à legitimidade constitucional de tais entidades (...) as quais representam um esquema organizatório regulativo razoável para assegurar (i) a regulação de “setores sensíveis ou estratégicos”, cuja atividade tem de se desenvolver num ambiente de liberdade e de concorrência; (ii) proteger os direitos dos cidadãos, nas suas modernas refrações de direito à boa administração, à transparência, à informação.» Referem ainda que «a independência, sob o ponto de vista orgânico, se avalia pela composição, modo de designação dos titulares dos seus órgãos, regras relativas ao mandato e regime de incompatibilidades (...). Sob o ponto de vista funcional a independência caracteriza-se pelo facto de elas desenvolverem a sua atividade sem sujeição a qualquer ordem ou instruções e sem qualquer censura ou contrato por parte do governo ou de outra autoridade (salvo os Tribunais).»

⁶ As referências à Constituição da República Portuguesa são feitas para o diploma consolidado retirado do sítio na *Internet* da [Assembleia da República](#).

⁷ Texto consolidado retirado do sítio da *Internet* do [Diário da República Eletrónico](#). Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 26/05/2023. Vd. [trabalhos preparatórios](#).

⁸ Texto consolidado. Vd. [trabalhos preparatórios](#).

⁹ Texto consolidado.

¹⁰ CANOTILHO, Gomes, MOREIRA, Vital – **Constituição da República Portuguesa Anotada** – Volume II, Coimbra Editoria, 2010, págs. 810-811

Segundo Luís Fábrica e Joana Féria Colaço¹¹ «a existência de estruturas independentes no âmbito da Administração não pode deixar de surgir como um fenómeno excepcional, a necessitar de arrimo no próprio texto da Constituição. Enquadram-se nesse fenómeno um conjunto restrito de entidades administrativas que justificam ou reclamam um estatuto de independência por estarem vocacionadas para assegurar a tutela, em face do Governo e da restante Administração, de direitos fundamentais e de outros eminentes valores constitucionais especialmente suscetíveis de afetação por parte dos poderes públicos. (...) o legislador constitucional não enunciou de forma explícita os pressupostos de criação de tais entidades, a natureza jurídica, o estatuto do modo de designação dos titulares ou as coordenadas fundamentais do regime aplicável à atividade desenvolvida, (...)» Para os autores, «uma entidade administrativa independente do Governo só pode ser criada pelo legislador quando existam finalidades de interesse público que não possam (ou não devam) ser atingidas através de órgãos integrados no Estado e sujeitos a poderes de direção, nem ser entregues a pessoas coletivas da administração indireta sujeitas a poderes da superintendência, nem pertençam ao âmbito de interesses próprios prosseguidos, sob os poderes de tutela do Governo, pelos grupos que integram o substrato de pessoas coletivas da administração autónoma.» «A independência dessas entidades devem manifestar-se neste título funcional dos seus órgãos (...). Mas também (...) dos próprios titulares dos órgãos (...).»

A [Lei n.º 67/2013](#), de 28 de agosto¹², aprovou a lei-quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo. Não existe diploma paralelo para as entidades administrativas independentes que tutelam direitos fundamentais. Pelo que é caso a caso, em cada diploma que as criam, que se vai definindo o enquadramento da respetiva independência, como a designação e o estatuto dos seus titulares e as suas competências.

A [Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial](#) (CICDR), objeto da presente iniciativa, foi criada pela [Lei n.º 134/99](#), de 28 de agosto¹³, (artigos 5.º a 8.º),

¹¹ MIRANDA, Jorge, MEDEIROS, Rui – **Constituição Portuguesa Anotada** – Volume III, Universidade Católica Editora, 2020, pag.521 e segs.

¹² Texto consolidado. Vd. [trabalhos preparatórios](#).

¹³ Foi regulamentada pelo [Decreto-Lei n.º 111/2000](#), de 4 de julho. Vd. [trabalhos preparatórios](#).

para sancionar a prática de atos que resultem na recusa ou condicionamento do exercício de direitos económicos, sociais ou culturais, por quaisquer pessoas, em razão da pertença a determinada origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência ou território de origem.

A Lei n.º 134/99, de 28 de agosto, veio a ser revogada pela [Lei n.º 93/2017](#), de 23 de agosto¹⁴, que estabelece o regime jurídico da prevenção, da proibição e do combate à discriminação, em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem. No termos do artigo 6.º deste diploma, a CICDR funciona atualmente junto do [Alto Comissariado para as Migrações](#), I.P. (ACM, I.P.), criado pelo [Decreto-Lei n.º 31/2014](#), de 27 de fevereiro. A Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto, define também a composição da CICDR (artigo 7.º) e as respetivas competências (artigo 8.º).

A CICDR não é a única entidade para fiscalização da matéria de discriminação racial, uma vez o [Código do Trabalho](#), aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 2 de fevereiro, também contém normas que proíbem a discriminação por motivos raciais no acesso ao trabalho e emprego, inclusive no acesso à formação profissional ([artigos 23.º a 27.º](#)) e cuja fiscalização está a cargo da [Autoridade para as Condições do Trabalho](#) (ACT), nos termos do artigo 2.º do [Decreto Regulamentar n.º 47/2012](#), de 31 de julho.

Os representantes de cada grupo parlamentar na CICDR são indicados por estes, nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto.

¹⁵.

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

▪ **Âmbito da União Europeia**

«A União funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias. Estes valores são comuns aos Estados-Membros, numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não

¹⁴ [Trabalhos preparatórios](#).

¹⁵ As referências ao Regimento da Assembleia da República são feitas para o diploma retirado do sítio na *Internet* da [Assembleia da República](#).

discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres» (artigo 2.º do [Tratado da União Europeia](#)¹⁶).

Estes objetivos estão igualmente consagrados no artigo 21.º, respeitante à não discriminação, da [Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia](#), que estabelece que:

«1. É proibida a discriminação em razão, designadamente, do sexo, raça, cor ou origem étnica ou social, características genéticas, língua, religião ou convicções, opiniões políticas ou outras, pertença a uma minoria nacional, riqueza, nascimento, deficiência, idade ou orientação sexual.

2. No âmbito de aplicação do Tratado que institui a Comunidade Europeia e do Tratado da União Europeia, e sem prejuízo das disposições especiais destes Tratados, é proibida toda a discriminação em razão da nacionalidade.»

Além disso, o artigo 8.º do [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#)¹⁷ (TFUE) atribui à União a tarefa de eliminar as desigualdades e promover a igualdade entre homens e mulheres em todas as suas atividades (o chamado princípio da «integração da perspetiva de género»).

O artigo 157.º do TFUE consagra o princípio da igualdade de remuneração por trabalho igual entre homens e mulheres. O artigo 153.º do TFUE permite que a União Europeia aja no domínio mais amplo da igualdade de oportunidades e de tratamento em matéria de emprego; neste contexto, o artigo 157.º do TFUE autoriza as ações positivas para reforçar a autonomia das mulheres.

Acresce que, o artigo 19.º do TFUE contempla a possibilidade de adotar legislação para combater todas as formas de discriminação, designadamente em razão do género, raça ou origem étnica. Este artigo permite à União Europeia (UE) atuar na luta contra a discriminação, oferecendo proteção jurídica às potenciais vítimas e estabelecendo medidas de incentivo.

Foram adotadas várias diretivas neste domínio:

¹⁶ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF

¹⁷ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF

- A [Diretiva relativa à igualdade racial](#) (Diretiva 2000/43/CE do Conselho, de 29 de junho de 2000), que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica. A Diretiva Igualdade Racial proíbe a discriminação em razão da origem racial ou étnica num vasto leque de domínios, nomeadamente o emprego, a proteção social e os benefícios sociais, a educação e os bens e serviços disponíveis ao público, como a habitação;
- A [Diretiva sobre a igualdade de tratamento no emprego](#) (Diretiva 2000/78/CE do Conselho, de 27 de novembro de 2000), que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional;
- A [Diretiva relativa à igualdade de tratamento](#) (Diretiva 2006/54/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de julho de 2006), respeitante à aplicação do princípio da igualdade de oportunidades e igualdade de tratamento entre homens e mulheres em domínios ligados ao emprego e à atividade profissional;
- A [Diretiva \(UE\) 2019/1158](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, relativa à conciliação entre a vida profissional e a vida familiar dos progenitores e cuidadores, que adota uma perspetiva mais ampla sobre a partilha de responsabilidades de prestação de cuidados entre homens e mulheres.

O [Regulamento \(CE\) n.º 1922/2006 do Parlamento Europeu e Do Conselho, de 20 de dezembro de 2006](#) criou o [Instituto Europeu para a Igualdade de Género](#).

Destaca-se, ainda, a adesão da UE e dos seus Estados-Membros¹⁸ à [Convenção de Istambul para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e à Violência Doméstica](#)¹⁹ de 2011, que representa o seu comprometimento e empenho contra quaisquer manifestações de género contra mulheres.

A 8 de março de 2022, foi apresentada uma [Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao combate à violência contra as mulheres e à violência doméstica](#), cujo objetivo é combater eficazmente a violência contra as mulheres e a violência doméstica em toda a UE, propondo-se medidas em domínios como a

¹⁸ Nem todos os Estados-Membros da União Europeia ratificaram a Convenção de Istambul, uma vez que tal ato depende da regras previstas nos ordenamentos nacionais.

¹⁹ <https://rm.coe.int/168046253d>

criminalização e sanções para as infrações relevantes, a proteção das vítimas e acesso à justiça, o apoio às vítimas, a prevenção e a coordenação e cooperação.

A Comissão está igualmente a trabalhar numa nova iniciativa legislativa para combater a violência com base no género. Em fevereiro de 2021, foi lançada uma [consulta pública](#) sobre a referida iniciativa. Em 2020, a Comissão adotou a [primeira estratégia da UE em matéria de direitos das vítimas](#), intensificando ainda mais a sua luta contra a violência baseada no género.

Em 5 de março de 2020, a Comissão adotou a sua [Estratégia para a Igualdade de Género 2020–2025](#). Esta estabelece um quadro ambicioso sobre a forma de promover a igualdade entre homens e mulheres na Europa e no resto do mundo. A estratégia baseia-se numa visão para uma Europa onde os cidadãos, em toda a sua diversidade, vivem sem terem de enfrentar violência e estereótipos e têm a oportunidade de ser bem-sucedidos e de liderar, independentemente do seu género.

Em março de 2021, a Comissão propôs [medidas vinculativas em matéria de transparência salarial](#), que constituem um dos primeiros resultados da estratégia. A Comissão apresentou uma proposta de diretiva destinada a reforçar a aplicação do princípio da igualdade de remuneração entre homens e mulheres por trabalho igual ou de valor igual através da transparência salarial e de mecanismos de execução. Em março de 2021, a Comissão adotou um plano de ação para aplicar o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, que coloca a igualdade de género no seu cerne e estabelece metas ambiciosas para a participação das mulheres no mercado de trabalho e a prestação de serviços de educação e acolhimento na primeira infância, entre outros objetivos.

O Fundo Social Europeu Mais (FSE+) constitui o principal instrumento de financiamento e disponibiliza fundos da UE para cofinanciar ações destinadas a combater a pobreza, a exclusão e a discriminação e apoiar o acesso das pessoas mais desfavorecidas ao mercado de trabalho ([2.3.2 Fundo Social Europeu](#)).

Em setembro de 2020, foi proposto um novo [plano de ação da UE contra o racismo](#) para 2020-2025. Inclui o compromisso de apresentar um relatório sobre a aplicação da Diretiva relativa à igualdade racial. No âmbito do plano de ação, a Comissão apresentou um novo [quadro estratégico da UE para a igualdade, a inclusão e a participação dos ciganos](#) e propôs uma [recomendação do Conselho relativa à igualdade, à inclusão e à participação dos ciganos](#).

Em novembro de 2020, a Comissão apresentou a primeira [estratégia da UE para pessoas lésbicas, gays, bissexuais, transgénero, intersexuais e queer \(LGBTIQ\)](#), que prevê a publicação de um relatório sobre a aplicação da Diretiva relativa à igualdade no emprego até 2022.

Em outubro de 2021, a Comissão apresentou a [Estratégia da UE para combater o antissemitismo e apoiar a vida judaica \(2021-2030\)](#).

Adicionalmente, o [Programa Cidadãos, Igualdade, Direitos e Valores](#) visa, mormente promover os direitos, a não discriminação e a igualdade, incluindo a igualdade de género, e fomentar a integração da perspetiva de género e a integração da não discriminação (vertente «igualdade, direitos e igualdade de género»).

▪ **Âmbito internacional**

Países analisados

O enquadramento internacional é apresentado para os seguintes Estados-Membro da UE: Espanha e França.

ESPAÑA

A [Ley 62/2003, de 30 de diciembre](#)²⁰, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, apresentava um [conjunto de medidas](#) relativas à igualdade de tratamento e não discriminação devido à origem racial ou étnica das pessoas. Entre elas incluía-se, no [artículo 33](#), a criação do *Consejo Para la Eliminación De La Discriminación Racial o Étnica*. O n.º 3 deste artigo definia as suas competências: a) Prestar assistência às vítimas de discriminação com base na sua origem racial ou étnica no processamento de suas reclamações; b) Realizar estudos e publicar relatórios sobre a discriminação contra pessoas com base na origem racial ou étnica; c) Promover medidas que contribuam para a eliminação da discriminação contra as pessoas com base na origem racial ou

²⁰ Diplomas consolidados retirado do portal oficial *boe.es*. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a Espanha são feitas para os referidos portais, salvo referência em contrário. Consultas efetuadas a 26/05/2023.

étnica, formulando, quando for o caso, recomendações sobre qualquer assunto relacionado com essa discriminação.

Dependendo do *Ministerio de Igualdad*, em 2007 foram definidas, e posteriormente modificadas em 2009, a composição, competências e regime de funcionamento deste órgão através do [Real Decreto 1262/2007, de 21 de septiembre](#), por el que se regula la composición, competencias y régimen de funcionamiento del Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y no Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico.

A sua [composição](#) é extensa, compreendendo um total de 30 membros, incluindo representantes da Administração Central (6), Regional (4) e Local (3), das empresas (2), dos sindicatos (2) e de organizações e associações relacionadas com a luta contra a discriminação racial e étnica (10). A seleção destas entidades foi tornada pública através da [Orden SSI/1092/2013, de 4 de junio](#), por la que se publican las entidades seleccionadas para cubrir las vocalías del Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y no Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico en representación de organizaciones y asociaciones cuya actividad esté relacionada con la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por su origen racial o étnico.

FRANÇA

Neste país, a luta pela igualdade e contra a discriminação racial é liderada pela [Délégation Interministérielle à la Lutte Contre le Racisme, l'Antisémitisme et la Haine anti-LGBT](#)²¹ (DILCRAH). Criada em 2003, através da aprovação do [Décret n°2003-1164 du 8 décembre 2003](#) (versão original) portant création du comité interministériel de lutte contre le racisme et l'antisémitisme, estava inicialmente orientada para o combate ao racismo e antisemitismo. No entanto, em 2016 foi alterado esse diploma, alargando o âmbito da DILCRA ao combate ao ódio e discriminação anti-LGBT através da aprovação do [Décret n° 2016-1805 du 22 décembre 2016](#) (versão original) modifiant le décret n° 2003-1164 du 8 décembre 2003 portant création du comité interministériel de lutte contre

²¹ <https://www.gouvernement.fr/dilcrah>

le racisme et l'antisémitisme. Assim, a [versão consolidada](#)²² em vigor desse diploma regula o funcionamento deste órgão de coordenação entre ministros, presidido pelo primeiro-ministro, sendo responsável por conceber, coordenar e liderar a política de Estado na luta contra o racismo, o antissemitismo e o ódio anti-LGBT, pretendendo também ser o interlocutor privilegiado dos atores institucionais e associativos na defesa dos direitos humanos e na luta contra o racismo, o anti-semitismo e o ódio anti-LGBT.

Uma [circulaire interministérielle du 20 septembre 2004](#)²³ ampliou o campo de intervenção das CODACs (comissões departamentais de acesso à cidadania) a todas as formas de discriminação, passando assim a denominarem-se de *Commissions pour la promotion de l'égalité des chances et de la citoyenneté* (COPEC). As COPECs definem ações preventivas contra qualquer discriminação direta ou indireta baseada em origem, sexo, deficiência, orientação sexual ou pertença a um grupo étnico, nação, raça ou religião, sendo presididas pelo *Préfet* do *département* e co-presididos pelo *Procureur de la République* e o *Inspecteur d'Académie*. Alguns [département](#)²⁴ criaram estas COPEC, como foi o caso do [Somme](#)²⁵, com o propósito de lutar contra as discriminações e promover a igualdade.

Também em 2004 foi criada a *Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité*, que em 2011 foi dissolvida e substituída pelo [Défenseur des Droits](#)²⁶. Esta entidade abrange um largo espectro de direitos a defender, sendo a [luta contra a discriminação e promoção da igualdade](#)²⁷ um deles. Criada pela [Loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011](#)²⁸ relative au Défenseur des droits, o seu titular é nomeado pelo Conselho de Ministros, mas constitui-se como uma autoridade administrativa independente, que não recebe qualquer instrução para o exercício das suas atribuições, nos termos dos *articles* 1 e 2. O [article 3](#) exclui uma série de ocupantes de titulares de outros cargos políticos de exercerem estas funções, ou as de seu adjunto, as quais se

²² Diplomas consolidados retirado do portal oficial [legifrance.gouv.fr](#). Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a França são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário. Consultas efetuadas em 26/05/2023.

²³ <https://www.interieur.gouv.fr/content/download/8933/85341/file/INTK0400117C.pdf>

²⁴ <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/d%C3%A9partement/23706>

²⁵ <https://www.somme.gouv.fr/content/telechargement/10273/61476/file/COPEC+WEB+2.pdf>

²⁶ <https://www.defenseurdesdroits.fr/>

²⁷ <https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/institution/competences/lutte-contre-discriminations>

²⁸ Diplomas consolidados retirado do portal oficial [legifrance.gouv.fr](#). Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a França são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário. Consultas efetuadas em 19/05/2023.

encontram elencadas nos [articles 4](#) e [5](#). O n.º 3 destes *articles* inserem nessa esfera de competências a luta contra a discriminação, direta ou indireta, bem como promover a igualdade.

O [article 11](#) deste diploma prevê a nomeação, pelo Primeiro-ministro mas proposto pelo *Défenseur des Droits*, de um vice-presidente do colégio responsável pela luta contra a discriminação e a promoção da igualdade, escolhido pelos seus conhecimentos ou experiência nesta área. O [article 15](#) define a constituição desse colégio, incluindo o *Défenseur des Droits* e o vice-presidente deste colégio, anteriormente referidos, acompanhados dos seguintes membros, nomeados pelos seus conhecimentos ou experiência no campo da luta contra as discriminações e da promoção da igualdade:

- três personalidades qualificadas indicadas pelo Presidente do Senado;
- três personalidades qualificadas designadas pelo Presidente da Assembleia Nacional;
- uma personalidade qualificada designada pelo vice-presidente do Conselho de Estado;
- uma personalidade qualificada designada pelo primeiro presidente do Tribunal de Cassação.

Organizações internacionais

A ONU criou, no âmbito do Alto Comissariado para os Direitos Humanos, o [Committee on the Elimination of Racial Discrimination](#)²⁹. É um órgão de especialistas independentes que monitora a implementação da [International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination](#)³⁰ pelo Estados signatários.

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

²⁹ <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/cerd>

³⁰ <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-elimination-all-forms-racial>

Consultada a base de dados da atividade parlamentar, verifica-se que não está pendente qualquer iniciativa conexa com o objeto da proposta de lei em apreço.

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Compulsada a mesma base de dados, verifica-se que a Proposta de Lei n.º 61/XIII/2.^a (GOV) deu origem à [Lei n.º 93/2017, de 23 de agosto](#) - *Estabelece o regime jurídico da prevenção, da proibição e do combate à discriminação, em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem.*

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

- **Consultas obrigatórias**

 - Regiões Autónomas**

O Presidente da Assembleia da República promoveu, a 18 de maio de 2023, a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, através de emissão de parecer, nos termos do artigo 6.º da [Lei n.º 40/96, de 31 de agosto](#), que regula a audição dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas, e do artigo 142.º do Regimento, para efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição. Caso sejam enviados, os respetivos pareceres serão disponibilizados na [página eletrónica da presente iniciativa](#).

- **Outras consultas obrigatórias e facultativas**

Em 24 de maio de 2023, a Comissão solicitou parecer sobre a iniciativa às seguintes entidades: Associação Nacional de Municípios Portugueses, Associação Nacional de Freguesias e Conselho para as Migrações.

VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

ALVES, Ana Rita [et al.] – **O Estado do racismo em Portugal : racismo antinegro e anticiganismo no direito e nas políticas públicas**. Lisboa: Tinta da China, 2021. 390 p. ISBN 978-989-671-642-4. Cota: 12.36 – 411/2021.

Resumo: Obra colaborativa, resultado da investigação desenvolvida no seio do Projeto COMBAT, que analisou um conjunto de processos no âmbito legal e das políticas públicas de combate ao racismo nas áreas da educação, habitação e atividade das forças de segurança. Assim, este livro «pretende fornecer ferramentas analíticas para identificar e compreender as lógicas institucionalizadas que protegem e reproduzem a ordem racial vigente (...) no âmbito do direito e das políticas públicas». Vai identificar e analisar as práticas rotineiras que promovem a ordem racial antinegra e anticigana em diversos contextos da sociedade portuguesa: na implementação da legislação de combate à discriminação e ao ódio racial, nas políticas de segurança e policiamento, nos dispositivos de proteção das “crianças em risco”, nos órgãos de comunicação social e nas respostas à precariedade e à segregação residencial.

PIKETTY, Thomas – **Medir o racismo, vencer as discriminações**. Lisboa : Temas & Debates : Círculo de Leitores, 2023. 110 p. ISBN 978-989-644-772-4. 1. Cota: 12.36 – 163/2023.

Resumo: Esta obra constitui-se como uma reflexão do autor sobre a problemática do racismo na sociedade atual, naquilo que ele designa como «histeria identitária e a obsessão das origens», resultado de populismos de extrema-esquerda e de extrema direita. Na perspetiva do autor seria importante que, numa época em que se fala tanto de justiça e igualdade de direitos, se promovessem debates sobre políticas socioeconómicas e antidiscriminatórias que possam melhorar a vida comum, debates estes que, na sua opinião, são inexistentes. Acompanhar anualmente as discriminações, criar um Observatório Nacional das Discriminações, inventar formas de neutralidade religiosa são algumas das matérias defendidas por Thomas Piketty. Nas suas palavras «o verdadeiro desafio é inventar um novo modelo, transnacional e universalista, que reinstaure a política antidiscriminatória no quadro mais geral de uma política social e económica, de feição igualitária e universal, e que assuma a realidade do racismo e das discriminações – para proporcionar a si mesmo os meios para os medir, e corrigir, sem, todavia, cristalizar as identidades, que são sempre plurais e múltiplas».

RODRÍGUEZ MAESO, Sílvia - **Direito, estado e sociedade** [Em linha] : **uma análise da legislação de combate ao racismo em Portugal**. [Coimbra] : COMBAT, 2020. [Consult. 22 maio 2023]. Disponível em WWW:<URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=134156&img=21232&save=true>>.

Resumo: Esta obra apresenta o resultado do projeto COMBAT que procurou analisar o papel efetivo da legislação no combate ao racismo. A investigação desenvolvida pelo projeto «procurou ir além de perguntas sobre a “efetividade” da lei. Os estudos socio-legais e os relatórios no contexto europeu têm apontado para o fraco desenvolvimento da jurisprudência na implementação das leis de combate à discriminação racial nos vários países da UE, e para as dificuldades no acesso à proteção penal em casos de racismo». Assim, a abordagem e o centro do debate deste projeto são colocados na relação entre o Estado, direito e sociedade. Para tal foram analisados os processos de contraordenação instaurados pela CICDR, nas áreas da educação, habitação/vizinhança e forças de segurança. No âmbito dos resultados apresentados pelo projeto destacam-se:

- as práticas institucionais negligentes tanto no âmbito da CICDR como das Inspeções Gerais competentes (elevado número de arquivamentos por prescrição);
- a ausência de transparência institucional e sistematicidade na produção de conhecimento e divulgação de dados, tanto por parte da CICDR como das inspeções competentes.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia - **Common guiding principles for national action plans against racism and racial discrimination**. Bruxelas: Comissão Europeia, [2022]. [Consult. 24 maio 2023]. Disponível em WWW:<URL: https://commission.europa.eu/system/files/2022-05/common_guiding_principles_for_national_action_plans_against_racism_and_racial_discrimination.pdf>.

Resumo: O *Subgrupo para a Implementação Nacional do Plano de Ação Antirracismo da UE 2020-2025* tem como missão desenvolver diretrizes sobre os principais princípios e elementos necessários para produzir planos de ação contra o racismo e a

discriminação racial, no âmbito da estratégia da União Europeia (UE) de combate ao racismo e a todas as formas de discriminação racial. Este guia, com os princípios orientadores comuns para planos de ação nacionais contra o racismo e discriminação racial, destina-se a apoiar os diferentes países da UE a elaborarem os seus próprios planos nacionais. O guia realça a necessidade de as instituições da UE, os Estados-Membros e as agências da UE, em parceria com as organizações da sociedade civil, os parceiros sociais e o setor privado trabalharem em conjunto no sentido da eliminação do racismo das sociedades dos diferentes países da UE.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia - **Uma União da igualdade** [Em linha] : **plano de ação da UE contra o racismo 2020-2025 : comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões**. Bruxelas : Comissão Europeia, 2020. Disponível em WWW:<URL:<https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=136020&img=23705&save=true>>.

Resumo: A introdução que se segue, retirada da comunicação da Comissão Europeia, demonstra a preocupação existente com a discriminação racial no âmbito da União Europeia, comprovada pelos números apresentados pela Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA): «a discriminação em razão da raça ou origem étnica é proibida na União Europeia e, no entanto, continua a existir na nossa sociedade. Não basta ser contra o racismo. Temos de atuar contra ele. O racismo prejudica a sociedade de múltiplas formas. Mais diretamente, significa que um grande número de pessoas que vivem na Europa são vítimas de discriminação, pondo em causa a sua dignidade humana, oportunidades de vida, prosperidade e bem-estar, assim como, amiúde, a sua própria segurança pessoal. A discriminação implica igualmente o desrespeito de valores basilares da União Europeia. Todas as pessoas na União devem poder usufruir dos seus direitos e liberdades fundamentais e da igualdade de participação na sociedade, independentemente da sua origem racial ou étnica. A nossa força social, política e económica advém da unidade na diversidade - o racismo só nos torna mais fracos. A UE pode e deve fazer mais para garantir a igualdade de tratamento para todos».