



## Coletânea da Jurisprudência

Processo C-417/23

**Slagelse Almennyttige Boligselskab Afdeling Schackenborgvænge e o.**

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Østre Landsret - Nordhavn (Dinamarca)]

### Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 18 de dezembro de 2025

«Reenvio prejudicial — Igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica — Diretiva 2000/43/CE — Conceitos de “origem étnica”, de “discriminação direta” e de “discriminação indireta” — Legislação nacional que exige a adoção de planos de ordenamento destinados a reduzir a percentagem de habitações familiares públicas em determinadas zonas habitacionais — Identificação dessas zonas em função da proporção de “imigrantes de países não ocidentais e seus descendentes” — Justificação — Coesão social e integração — Política da habitação — Artigo 7.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Direito ao respeito pelo domicílio — Proporcionalidade»

1. *Direito da União Europeia — Princípios — Igualdade de tratamento — Igualdade de tratamento entre pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica — Diretiva 2000/43 — Âmbito de aplicação — Disponibilização de habitações públicas em contrapartida de uma renda de montante inferior ao preço de mercado — Inclusão*  
[Artigo 57.º TFUE; Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, artigo 21.º; Diretiva 2006/123 do Parlamento Europeu e do Conselho, artigo 4.º, ponto 1; Diretiva 2000/43 do Conselho, artigo 3.º, n.º 1, alínea h)]

(cf. n.ºs 53-59, 63)

2. *Direito da União Europeia — Princípios — Igualdade de tratamento — Igualdade de tratamento entre pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica — Diretiva 2000/43 — Discriminação em razão da origem étnica — Origem étnica — Conceito — Delimitação com base numa conjugação de critérios*  
(Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, artigo 21.º; Diretiva 2000/43 do Conselho)

(cf. n.ºs 72, 73, 81-86)

3. *Direito da União Europeia — Princípios — Igualdade de tratamento — Igualdade de tratamento entre pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica — Diretiva 2000/43 — Medida nacional que contém uma discriminação direta — Conceito — Legislação nacional*

*que impõe a adoção de planos de ordenamento destinados a reduzir a percentagem de habitações familiares públicas em zonas habitacionais caracterizadas por uma proporção de imigrantes de países não ocidentais e seus descendentes superior a 50 por cento — Inclusão — Requisitos — Legislação baseada nas origens étnicas da maioria dos habitantes destas zonas habitacionais — Tratamento menos favorável dos habitantes dessas zonas em relação aos habitantes de zonas comparáveis do ponto de vista socioeconómico, mas que não têm esta característica*

*[Diretiva 2000/43 do Conselho, artigo 2.º, n.º 2, alínea a)]*

(cf. n.ºs 99, 100, 105-108, 128, 129, disp. 1)

4. *Direito da União Europeia — Princípios — Igualdade de tratamento — Igualdade de tratamento entre pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica — Diretiva 2000/43 — Alcance — Luta contra a discriminação contra um ou mais grupos étnicos*  
*(Diretiva 2000/43 do Conselho)*

(cf. n.ºs 101, 102, 104)

5. *Direito da União Europeia — Princípios — Igualdade de tratamento — Igualdade de tratamento entre pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica — Diretiva 2000/43 — Medida nacional que contém uma discriminação direta — Critérios — Tratamento menos favorável — Situação comparável — Legislação nacional que impõe a adoção de planos de ordenamento destinados a reduzir a percentagem de habitações familiares públicas em zonas habitacionais caracterizadas por uma proporção de imigrantes de países não ocidentais e seus descendentes superior a 50 por cento — Inexistência de tal obrigação para as zonas comparáveis do ponto de vista socioeconómico, mas que não têm esta característica — Risco agravado de rescisão antecipada dos contratos de arrendamento para os residentes das primeiras zonas — Risco em que os residentes das segundas zonas não incorrem — Risco passível de constituir um tratamento menos favorável*  
*(Diretiva 2000/43 do Conselho, artigo 2.º, n.º 2, alínea a)]*

(cf. n.ºs 113, 117, 120, 123)

6. *Direito da União Europeia — Princípios — Igualdade de tratamento — Igualdade de tratamento entre pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica — Diretiva 2000/43 — Medida nacional que comporta uma discriminação indireta — Disposição, critério ou prática aparentemente neutra e suscetível de provocar uma desvantagem particular — Conceito — Apreciação pelo juiz nacional — Disposição, critério ou prática que pode colocar em desvantagem vários grupos étnicos — Inclusão*  
*[Diretiva 2000/43 do Conselho, artigo 2.º, n.º 2, alínea b)]*

(cf. n.ºs 134-137, 139, 140)

7. *Direito da União Europeia — Princípios — Igualdade de tratamento — Igualdade de tratamento entre pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica — Diretiva 2000/43 — Medida nacional que comporta uma discriminação indireta — Conceito — Legislação nacional que impõe a adoção de planos de ordenamento destinados a reduzir a*

*percentagem de habitações familiares públicas em zonas habitacionais caracterizadas por uma proporção de imigrantes de países não ocidentais e seus descendentes superior a 50 por cento — Inclusão — Requisitos — Legislação nacional que acarreta uma desvantagem particular para as pessoas pertencentes a determinados grupos étnicos — Legislação nacional que não respeita o princípio da proporcionalidade para efeitos da realização do objetivo imperioso de interesse geral prosseguido — Apreciação pelo juiz nacional*

*[Diretiva 2000/43 do Conselho, artigo 2.º, n.º 2, alínea b)]*

(cf. n.ºs 144-165, 168-170, 173-175, disp. 2)

8. *Direito da União Europeia — Princípios — Igualdade de tratamento — Igualdade de tratamento entre pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica — Diretiva 2000/43 — Medida nacional que comporta uma discriminação indireta — Justificação relativa à prossecução de objetivos legítimos — Objetivo relativo à coesão social e à integração — Admissibilidade — Requisito — Medida apta a realizar esse objetivo e necessária — Apreciação pelo juiz nacional*

*[Diretiva 2000/43 do Conselho, artigo 2.º, n.º 2, alínea b)]*

(cf. n.ºs 149, 150, 156, 159-163)

## **Resumo**

Chamado a pronunciar-se a título prejudicial pelo Østre Landsret (Tribunal de Recurso da Região Este, Dinamarca), o Tribunal de Justiça, reunido em Grande Secção, fornece esclarecimentos sobre o conceito de «origem étnica» que figura na Diretiva 2000/43<sup>1</sup> e concretiza os conceitos de «discriminação direta» e de «discriminação indireta» baseados no de conceito de origem étnica<sup>2</sup>.

Os litígios nos processos principais opõem senhorios públicos dinamarqueses ou o ministério responsável pela habitação<sup>3</sup> a arrendatários de habitações familiares públicas a respeito de uma legislação nacional que prevê a obrigação de adotar planos de ordenamento destinados a reduzir a percentagem de habitações familiares públicas em determinadas zonas habitacionais ditas «zonas de transformação».

As zonas habitacionais onde residem esses arrendatários, a saber, Ringparken, situada no município de Slagelse (Dinamarca), e Mjølnerparken, situada no município de Copenhaga (Dinamarca), foram qualificadas de «zonas de transformação» na aceção da Lei dinamarquesa sobre a Habitação Pública<sup>4</sup>, devido a critérios socioeconómicos e ao facto de mais de 50 % dos residentes dessas zonas habitacionais pertencerem à categoria dos «imigrantes de países não ocidentais»<sup>5</sup> e seus descendentes» na aceção desta lei.

<sup>1</sup> 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 (JO 2000, L 180, p. 22).

<sup>2</sup> O artigo 2.º, n.º 1, desta diretiva concretiza o princípio da igualdade de tratamento no sentido de que esta última visa a ausência de qualquer discriminação, direta ou indireta, em razão da origem racial ou étnica.

<sup>3</sup> Social-, Bolig- og Ældreministeriet (Ministério dos Assuntos Sociais, da Habitação e das Pessoas Idosas, Dinamarca).

<sup>4</sup> Lovbekendtgørelse nr. 1877 om almene boliger m.v. (almenboligloven) [Despacho de Codificação n.º 1877, relativo, nomeadamente, à Habitação Pública (Lei sobre a Habitação Pública)], de 27 de setembro de 2021 (a seguir «Lei sobre a Habitação Pública»).

<sup>5</sup> O conceito de «países não ocidentais», desenvolvido pelo Danmarks Statistik (Serviço de Estatística dinamarquesa), abrange todos os países que não os Estados-Membros da União, Andorra, a Islândia, o Liechtenstein, o Mónaco, a Noruega, o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, São Marinho, a Suíça, o Estado da Cidade do Vaticano, o Canadá, os Estados Unidos, a Austrália e a Nova Zelândia.

Em conformidade com o previsto na referida lei, foram elaborados planos de ordenamento dessas zonas habitacionais entre os senhorios públicos e os municípios em causa, a fim de reduzir a proporção das habitações familiares públicas para 40 % de todas as habitações nas referidas zonas habitacionais. Estes planos de ordenamento foram aprovados pelas autoridades competentes.

No que respeita à Ringparken, o senhorio público Slagelse Almennyttige Boligselskab, Afdeling Schackenborgvænge (a seguir «SAB»), responsável pela gestão de Schackenborgvænge, um loteamento situado nessa zona, decidiu ceder 136 habitações familiares públicas a um adquirente privado. Posteriormente, a SAB rescindiu contratos de arrendamento relativos a alojamentos situados nesse loteamento, uma vez que os arrendatários não preenchiam as condições de manutenção nos locais aprovados pelo município. Uma vez que os arrendatários, alguns dos quais nasceram num «país não ocidental» ou são nacionais desse país na aceção da Lei sobre a Habitação Pública, se opuseram à rescisão dos seus contratos de arrendamento, a SAB intentou uma ação destinada a obter a declaração de que a rescisão dos referidos arrendamentos era legal.

No que respeita a Mjølnerparken, o senhorio público que gere um loteamento situado nessa zona de habitação celebrou um acordo sobre a venda de blocos situados nesse loteamento. Vários arrendatários residentes nesses blocos, alguns dos quais nascidos ou descendentes de pessoas nascidas em «países não ocidentais», na aceção da Lei sobre a Habitação Pública, intentaram uma ação destinada a obter a declaração de que a aprovação do plano de ordenamento dessa zona de habitação pelo ministério responsável pela habitação era inválida.

O Tribunal de Recurso da Região Este, que é o órgão jurisdicional de reenvio, interroga-se sobre se uma legislação nacional que prevê a obrigação de adotar planos de ordenamento destinados a reduzir a percentagem de habitações familiares públicas em zonas residenciais caracterizadas, nomeadamente, pelo facto de, durante os últimos cinco anos, a proporção de residentes «imigrantes de países não ocidentais e seus descendentes» aí terem ultrapassado os 50 %, institui uma discriminação direta ou indireta em razão da origem étnica, na aceção do artigo 2.º, n.º 2, alíneas a) e b), da Diretiva 2000/43.

#### *Apreciação do Tribunal de Justiça*

Após ter concretizado que os litígios nos processos principais, uma vez que dizem respeito ao sistema dinamarquês de habitações familiares públicas, estão abrangidos pelo âmbito de aplicação material da Diretiva 2000/43, o Tribunal de Justiça examina, em primeiro lugar, se a utilização do critério relativo aos «imigrantes de países não ocidentais e seus descendentes» é suscetível de constituir uma discriminação direta em razão da origem étnica, na aceção do artigo 2.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2000/43.

Para tal, interpreta, primeiro, o conceito de «origem étnica», que, na falta de definição na Diretiva 2000/43, deve ser definido com base numa conjugação de critérios, como a comunidade de nacionalidade, de fé religiosa, de língua, de origem cultural e tradicional e de meio de vida.

Para o efeito, o contexto em que se inscreve o conceito de «origem étnica» na aceção do artigo 2.º da Diretiva 2000/43<sup>6</sup> permite obter esclarecimentos sobre a interpretação deste conceito. Assim, resulta tanto da jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem<sup>7</sup> como da redação do artigo 1.º da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial<sup>8</sup>, que a discriminação em razão da origem étnica de uma pessoa constitui uma forma de discriminação racial.

Além disso, embora nem o critério da nacionalidade de uma pessoa nem o do país de nascimento desta sejam suficientes, por si só, para fundamentar uma presunção de pertença a um determinado grupo étnico, tanto um como outro podem ser tidos em conta, em conjugação com outros elementos, para concluir pela pertença a um grupo étnico.

Em seguida, o Tribunal de Justiça interpreta o conceito de «discriminação direta» em razão da origem étnica, na aceção da Diretiva 2000/43<sup>9</sup>.

A este respeito, o Tribunal de Justiça salienta que a diferença de tratamento estabelecida entre as zonas de transformação, que devem ser objeto de um plano de ordenamento destinado a reduzir a percentagem de habitações familiares públicas, e as zonas ditas «vulneráveis», na aceção da Lei sobre a Habitação Pública, que não estão sujeitas a essa exigência, embora sejam igualmente caracterizadas pela existência de uma situação socioeconómica problemática, mas nas quais a proporção dos «imigrantes de países não ocidentais e seus descendentes» não ultrapassa os 50 %, parece assentar principalmente neste último critério.

Uma vez que este critério está previsto no direito dinamarquês, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio determinar, num primeiro momento, se estabelece uma diferença de tratamento em razão da origem étnica.

Para o efeito, o Tribunal de Justiça indica que, segundo a legislação em causa, os conceitos de «imigrante» e de «descendente» assentam numa conjugação complexa de critérios relativos ao país de nascimento da pessoa em causa ou ao país de nascimento e à nacionalidade dos seus progenitores<sup>10</sup>, que, considerados isoladamente, não são suficientes para demonstrar a pertença a um grupo étnico. Precisa que se pode considerar que um critério geral como o que está aqui em causa assenta na origem étnica das pessoas em causa mesmo que seja suscetível de visar várias origens étnicas. A interpretação contrária privaria de efeito útil a Diretiva 2000/43. Além disso, os trabalhos preparatórios da legislação em que se insere o referido critério podem conter elementos pertinentes para determinar se essa legislação opera uma diferença de tratamento em

<sup>6</sup> Esta diretiva constitui a expressão concreta, nos domínios materiais que abrange, do princípio da não discriminação em razão da raça e da origem étnica consagrado no artigo 21.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»). O seu artigo 21.º, n.º 1, inspira-se, nomeadamente, no artigo 14.º da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma, em 4 de novembro de 1950 (a seguir «CEDH») e, na medida em que coincida com este último, aplica-se em conformidade com o mesmo.

<sup>7</sup> Jurisprudência relativa ao artigo 14.º da CEDH.

<sup>8</sup> O considerando 3 da Diretiva 2000/43 indica que o direito à igualdade perante a lei e à proteção contra a discriminação para todas as pessoas constitui um direito universal reconhecido nomeadamente pela Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, adotada em 21 de dezembro de 1965.

<sup>9</sup> O artigo 2.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2000/43 precisa que, para efeitos da aplicação do n.º 1 deste artigo, existe discriminação direta sempre que, em razão da origem racial ou étnica, uma pessoa seja objeto de um tratamento menos favorável do que aquele que é, tenha sido ou possa vir a ser dado a outra pessoa em situação comparável.

<sup>10</sup> Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, o Serviço de Estatística dinamarquês define «imigrante» como a pessoa nascida no estrangeiro cujos progenitores não tenham nascido na Dinamarca nem sejam nacionais dinamarqueses. O conceito de «descendente» designa a pessoa nascida na Dinamarca cujos progenitores não tenham nascido na Dinamarca nem sejam nacionais dinamarqueses, ou cujos progenitores, apesar de terem nascido na Dinamarca e obtido a nacionalidade dinamarquesa, mantêm ambos também uma nacionalidade estrangeira.

razão da origem étnica. Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, para que exista uma discriminação direta<sup>11</sup>, basta que uma consideração relacionada com a origem étnica tenha determinado a decisão de instituir uma diferença de tratamento. Por último, a mera circunstância de os residentes das zonas em transformação incluírem igualmente pessoas que não são «imigrantes de países não ocidentais e seus descendentes» não pode excluir que uma legislação nacional como a que está em causa possa ser julgada como tendo sido adotada com base na origem étnica.

Num segundo momento, o órgão jurisdicional de reenvio deve verificar se a Lei sobre a Habitação Pública tem por efeito serem certas pessoas tratadas de maneira menos favorável do que outras que se encontram numa situação comparável.

A este respeito, os residentes das zonas de transformação parecem correr um risco agravado de rescisão antecipada do contrato de arrendamento, devido à adoção de um plano de ordenamento dessas zonas, suscetível de violar o direito fundamental ao respeito pelo domicílio<sup>12</sup>, ao passo que os residentes das zonas vulneráveis não estão expostos a esse risco, quando parecem, no que respeita ao contrato de arrendamento, encontrar-se numa situação comparável.

Em segundo lugar, na hipótese de o órgão jurisdicional de reenvio concluir que a legislação em causa no processo principal não é constitutiva de discriminação direta, deverá ainda examinar a existência de discriminação indireta, na aceção da Diretiva 2000/43<sup>13</sup>.

Para este efeito, o órgão jurisdicional de reenvio deverá, antes de mais, examinar se a referida legislação<sup>14</sup> acarreta uma desvantagem particular para as pessoas pertencentes a determinados grupos étnicos.

O Tribunal de Justiça precisa que as disposições em causa não devem necessariamente ter por efeito desfavorecer uma única origem étnica em particular. A interpretação contrária seria dificilmente conciliável com os objetivos da Diretiva 2000/43, cujo alcance não se pode limitar à luta contra a discriminação de um único grupo étnico.

Em seguida, o órgão jurisdicional de reenvio deverá determinar se a legislação é objetivamente justificada por um objetivo legítimo e se os meios para o alcançar são adequados e necessários.

No que respeita aos objetivos prosseguidos, a Lei sobre a Habitação Pública visa, segundo o Governo Dinamarquês, resolver problemas ligados à formação de «sociedades paralelas» que surgiram no sistema dinamarquês de habitação pública, bem como assegurar uma integração bem-sucedida.

<sup>11</sup> Na aceção do artigo 2.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2000/43.

<sup>12</sup> Trata-se de um direito fundamental garantido pelo artigo 7.º da Carta, que contém direitos correspondentes aos garantidos no artigo 8.º, n.º 1, da CEDH. Resulta da jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem que a perda da habitação constitui uma das mais graves violações do direito ao respeito pelo domicílio.

<sup>13</sup> Nos termos do artigo 2.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2000/43, existe discriminação indireta sempre que uma disposição, critério ou prática aparentemente neutra coloque pessoas de uma dada origem racial ou étnica numa situação de desvantagem comparativamente com outras pessoas, a não ser que essa disposição, critério ou prática seja objetivamente justificada por um objetivo legítimo e que os meios utilizados para o alcançar sejam adequados e necessários.

<sup>14</sup> Embora aparentemente formulada ou aplicada de forma neutra, tendo em conta outros fatores que não o da origem étnica.

Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, o objetivo que consiste em garantir uma integração bem-sucedida dos nacionais de países terceiros pode constituir uma razão imperiosa de interesse geral, visto que a integração desses nacionais é um elemento-chave para promover a coesão económica e social, objetivo fundamental da União enunciado no Tratado FUE. Os Estados-Membros dispõem, em princípio, de uma ampla margem de apreciação para adotar medidas destinadas a garantir a coesão social e a integração, incluindo medidas de planeamento urbano. Assim sendo, continuam obrigados a respeitar a proibição de qualquer discriminação em razão da raça ou da origem étnica, consagrada no artigo 21.º da Carta e concretizada pela Diretiva 2000/43.

No que respeita ao respeito pelo princípio da proporcionalidade, primeiro, há que examinar se as medidas previstas na legislação em causa são aptas a realizar o objetivo de promover a coesão social e a integração.

A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio deverá apreciar se a adoção de planos de ordenamento destinados a resolver problemas de ordem socioeconómica que afetem, em especial, certas zonas residenciais prossegue este objetivo de forma coerente e sistemática, quando essa medida só se aplica às zonas em transformação, com exclusão das zonas vulneráveis, nas quais os problemas semelhantes de ordem social económica são abordados por outros meios destinados a garantir a coesão social.

Segundo, para determinar se tal medida é necessária, o órgão jurisdicional de reenvio deverá verificar se o objetivo prosseguido pode ser alcançado, de forma igualmente eficaz, por outros meios menos atentatórios dos direitos e liberdades garantidos aos titulares dos dados. Se assim não for, deverá ainda examinar se os inconvenientes causados por esta medida não são desproporcionados e se a mesma não prejudica excessivamente os interesses legítimos dos residentes das zonas em transformação, nomeadamente à luz do seu direito fundamental ao respeito pelo domicílio.