



PROTEÇÃO JURÍDICA CONTRA A DISCRIMINAÇÃO ALGORÍTMICA NA EUROPA

Quadros jurídicos atuais
e lacunas remanescentes

Em colaboração com

o Centro Interfederal para a Igualdade de Oportunidades (Unia), Bélgica,
a Provedoria de Justiça contra a Discriminação (YVV), Finlândia,
e a Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género (CIG), Portugal

Raphaële Xenidis

Co-funded
by the European Union



COUNCIL OF EUROPE



Co-funded and implemented
by the Council of Europe

PROTEÇÃO JURÍDICA CONTRA A DISCRIMINAÇÃO ALGORÍTMICA NA EUROPA

Quadros jurídicos atuais e
lacunas remanescentes

Raphaële Xenidis

O relatório foi elaborado com o apoio financeiro da União Europeia e do Conselho da Europa. O conteúdo é da exclusiva responsabilidade da autora. As opiniões aqui expressas não refletem, de forma alguma, a posição oficial da União Europeia ou do Conselho da Europa.

É autorizada a reprodução de excertos (até 500 palavras), exceto para fins comerciais, desde que a integridade do texto seja preservada, o excerto não seja utilizado fora do contexto, não forneça informações incompletas nem induza a/o leitora/leitor em erro quanto à natureza, âmbito ou conteúdo do texto. A fonte do texto deve ser sempre indicada da seguinte forma: «© Conselho da Europa, ano de publicação». Todos os pedidos relativos à reprodução/tradução total ou parcial do documento devem ser dirigidos à Divisão de Publicações e Identidade Visual do Conselho da Europa (F-67075 Strasbourg Cedex ou publishing@coe.int).

Qualquer outra comunicação relacionada com o presente documento deve ser enviada para a Unidade «Discurso de ódio, crimes de ódio e inteligência artificial» da Divisão de Programas de Inclusão e Luta contra a Discriminação do Conselho da Europa, F-67075 Estrasburgo Cedex, França.
E-mail: anti-discrimination@coe.int

O texto original em inglês é da autoria do Conselho da Europa. Esta tradução portuguesa é publicada mediante acordo com o Conselho da Europa, mas é da exclusiva responsabilidade das pessoas que traduziram. A Unidade Editorial da Divisão de Publicações e Identidade Visual do Conselho da Europa não corrigiu quaisquer erros tipográficos ou gramaticais nesta publicação portuguesa.

Design da capa: Divisão de Publicações e Identidade Visual (DPIV), Conselho da Europa
Diagramação da versão em inglês: Jouve, Paris
Diagramação da versão em português: Formato Verde, Lda.
Tradução: Expressão, Lda.
Revisão jurídica da tradução: Rute Silva Gomes, consultora
Imagens: Shutterstock

Índice

ABREVIATURAS	5
AGRADECIMENTOS	6
INTRODUÇÃO	7
1. QUADROS JURÍDICOS EM VIGOR	9
1.1. Definições	9
1.2. Discriminação algorítmica na Europa	10
1.3. Utilização de sistemas de IA e TDA nas administrações públicas e setores de interesse	11
1.4. Quadros jurídicos em vigor	16
1.4.1. Governação dos sistemas de IA e TDA	16
1.4.2. Instrumentos antidiscriminação	30
1.4.3. Instrumentos de proteção de dados	36
1.4.4. Jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos e do Tribunal de Justiça da União Europeia	39
1.5. Principais partes interessadas	42
2. LACUNAS JURÍDICAS	46
2.1. Justificações para a adoção de sistemas de IA e de TDA	46
2.2. Falta de transparência	47
2.3. Questões relacionadas com o acesso à justiça	49
2.4. Aplicação das disposições existentes e futuras	51
2.4.1. Cooperação institucional	51
2.4.2. Lacunas conceituais	52
2.4.3. Restrições à recolha e ao tratamento de dados	53
2.5. Redução da classificação de risco dos sistemas de IA	54
2.6. Normas técnicas, organismos para a igualdade e a questão da harmonização	55
RESUMO – UTILIZAÇÃO DA IA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BELGA E RECOMENDAÇÕES POLÍTICAS EM MATÉRIA DE DISCRIMINAÇÃO ALGORÍTMICA	59
RESUMO – UTILIZAÇÃO DA IA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FINLANDESA E RECOMENDAÇÕES POLÍTICAS EM MATÉRIA DE DISCRIMINAÇÃO ALGORÍTMICA	63
RESUMO –UTILIZAÇÃO DA IA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PORTUGUESA E RECOMENDAÇÕES POLÍTICAS EM MATÉRIA DE DISCRIMINAÇÃO ALGORÍTMICA	68
REFERÊNCIAS	73

Abreviaturas

AIDF	Avaliação de impacto sobre os direitos fundamentais
CAI	Comité sobre Inteligência Artificial do Conselho da Europa
CEN	Comité Europeu de Normalização
CENELEC	Comité Europeu de Normalização Eletrotécnica
GPAI	Modelos de IA de finalidade geral
HUDERIA	Avaliação dos riscos e do impacto dos sistemas de IA nos direitos humanos, na democracia e no Estado de direito
IA	Inteligência artificial
OSC	Organizações da sociedade civil
RGPD	Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados
TDA	Tomada de decisões automatizadas
TFEU	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
TUE	Tratado da União Europeia

Agradecimentos

Este relatório foi elaborado no âmbito do projeto «Promoção da igualdade e da não discriminação pelos Organismos para a Igualdade no que diz respeito à utilização da inteligência artificial nas administrações públicas», financiado pela União Europeia através do Instrumento de Assistência Técnica e cofinanciado pelo Conselho da Europa. O projeto é implementado pelo Conselho da Europa em cooperação com a Comissão Europeia, o Centro Interfederal para a Igualdade de Oportunidades (Unia, Bélgica), a Provedoria de Justiça contra a discriminação (Finlândia) e a Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (Portugal).

O relatório foi elaborado por Raphaële Xenidis (Professora Assistente de Direito Europeu, Faculdade de Direito da Sciences Po, França). Os resumos executivos dos contextos nacionais foram extraídos dos trabalhos da autoria de Ine van Zeeland (consultora nacional do Conselho da Europa) para a secção belga, Emeline Banzuzi (consultora nacional do Conselho da Europa) para a secção finlandesa e Eduardo dos Santos (consultor nacional do Conselho da Europa) para a secção portuguesa.

O Conselho da Europa deseja expressar a sua gratidão às instituições beneficiárias do projeto e à Comissão Europeia pelo seu empenho contínuo ao longo do processo de elaboração, em particular a: Nele Roekens, Nadine Brauns e Thelma Raes (Centro Interfederal para a Igualdade de Oportunidades, Unia, Bélgica); Tiina Valonen e Ville Rantala (Provedoria de Justiça contra a discriminação, YVV, Finlândia); Carla Peixe, Ana Martinho Fernandes, Alexandra Andrade e Susana Miguel (Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género, CIG, Portugal) e Massimiliano Santini (Grupo de Trabalho para a Reforma e o Investimento, Secretariado-Geral, Comissão Europeia), bem como a Menno Ettema, Sara Haapalainen, Ayça Dibekoğlu e Delfine Gaillard (Departamento Antidiscriminação, Conselho da Europa).

O relatório contou igualmente com a contribuição de pessoas peritas nacionais de entidades públicas e privadas da Bélgica, Finlândia e Portugal, que participaram em entrevistas no final de 2024 e início de 2025. Os seus pontos de vista enriqueceram as secções nacionais do relatório.





Introdução

A crescente integração da inteligência artificial (IA) em diversas aplicações numa ampla gama de setores coloca desafios significativos à proteção dos direitos fundamentais. Entre estes, a discriminação algorítmica surge como uma preocupação particularmente premente. Investigações empíricas demonstraram que o enviesamento algorítmico não apenas reflete, mas também exacerba as desigualdades sociais existentes em grande escala, sobretudo em domínios onde a tomada de decisões algorítmicas é predominante, como o policiamento, o emprego, a educação e os seguros. Durante um longo período, a interseção entre a legislação em matéria de não discriminação e de proteção de dados serviu como base jurídica principal para a abordagem de casos de discriminação algorítmica no contexto europeu.

Porém, os recentes desenvolvimentos jurídicos, institucionais e políticos reformularam de forma significativa o panorama da governação da IA na Europa. Em 2024, o Conselho da Europa e a União Europeia adotaram instrumentos jurídicos históricos: a Convenção-Quadro do Conselho da Europa sobre Inteligência Artificial, Direitos Humanos, Democracia e Estado de Direito (Convenção-Quadro sobre a IA) e o Regulamento (UE) 2024/1689 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de junho de 2024, que cria regras harmonizadas em matéria de inteligência artificial (Regulamento sobre a IA da UE). Estes instrumentos estabelecem quadros de governação abrangentes concebidos para salvaguardar os direitos fundamentais – incluindo o

direito à não discriminação – no contexto da IA e dos sistemas de tomada de decisões automatizadas (TDA). Prevê-se que a adoção destes quadros gere impactos jurídicos e institucionais substanciais a nível nacional, particularmente tendo em conta que, até 2026, os Estados-Membros deverão alinhar as suas respetivas legislações e estruturas administrativas nacionais com as obrigações estabelecidas no Regulamento sobre a IA da UE.

O Regulamento sobre a IA da UE sublinha a necessidade de as tecnologias de IA e respetivos quadros regulamentares serem desenvolvidos em consonância com os valores da UE, tal como consagrados no artigo 2.º do Tratado da União Europeia (TUE), nos direitos e liberdades fundamentais garantidos pelos Tratados e na Carta dos Direitos Fundamentais, nos termos do artigo 6.º do TUE. Afirma explicitamente que a IA deve ser uma tecnologia centrada no ser humano. Da mesma forma, a Convenção-Quadro sobre a IA do Conselho da Europa afirma o seu objetivo de assegurar que as atividades realizadas ao longo do ciclo de vida dos sistemas de inteligência artificial sejam plenamente coerentes com os direitos humanos, a democracia e o Estado de direito.

Este relatório analisa o modo como estes instrumentos jurídicos emergentes contribuem para o reforço das proteções contra a discriminação algorítmica na Europa e avalia as lacunas que continuam a afetar estes quadros jurídicos.

Paralelamente, duas novas diretivas da UE relativas aos organismos para a igualdade visam reforçar o papel e a capacidade destas instituições em toda a Europa (União Europeia, 2024a, 2024b). Prevê-se que os organismos para a igualdade, a par das instituições nacionais de defesa dos direitos humanos e dos provedores de justiça, desempenhem um papel central na governação dos sistemas de IA e TDA, nomeadamente no que diz respeito ao cumprimento das normas sobre direitos fundamentais, incluindo o princípio da não discriminação. Por conseguinte, o presente relatório visa expor e sintetizar esses desenvolvimentos, por forma a dotar os intervenientes relevantes, tais como os organismos para a igualdade, de instrumentos que lhes permitam adaptar-se a um panorama jurídico em mudança e, se for caso disso, intervir nas evoluções em curso.

O relatório está estruturado em duas partes principais:

- uma avaliação dos quadros jurídicos em vigor;
- uma avaliação das lacunas remanescentes.

A primeira secção apresenta definições (1) e exemplos da implantação e utilização de sistemas de IA e TDA pelas administrações públicas e noutros setores de interesse a nível europeu (2). Depois de explicar como ocorre a discriminação algorítmica (3), identifica os quadros jurídicos, processuais e de governação atuais relacionados com a antidiscriminação, a igualdade e a IA na Europa (4). A secção termina com um olhar sobre o papel atual e potencial das partes interessadas relevantes em relação à discriminação algorítmica (5).

A segunda secção identifica lacunas jurídicas em relação a estes quadros e à sua aplicação. O âmbito deste relatório limita-se primordialmente aos sistemas de IA e TDA utilizados pelas administrações públicas na Europa e, acessoriamente, aos utilizados em setores privados, como as grandes agências de trabalho temporário.



1. Quadros jurídicos em vigor

1.1. Definições

Ao longo deste relatório, os termos «IA» e «sistemas de TDA» são utilizados para descrever o funcionamento de sistemas baseados na aprendizagem e em regras, que podem perpetuar e amplificar a discriminação. O artigo 2.º da Convenção-Quadro sobre a IA do Conselho da Europa define um sistema de IA como «um sistema baseado em máquinas que, para objetivos explícitos ou implícitos e com base nos dados de entrada que recebe, infere a forma de gerar resultados, tais como previsões, conteúdos, recomendações ou decisões que podem influenciar ambientes físicos ou virtuais». Reconhece que «os diferentes sistemas de inteligência artificial apresentam níveis variáveis de autonomia e adaptabilidade após a implantação» (Conselho da Europa, 2024a). Esta definição reflete a definição apresentada no n.º 1 do artigo 3.º do Regulamento sobre a IA da UE¹. No que diz respeito às técnicas de IA, a aprendizagem automática, em particular, passou a ser amplamente utilizada

¹ O Regulamento (UE) 2024/1689 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de junho de 2024, que cria regras harmonizadas em matéria de inteligência artificial, define, no n.º 1 do artigo 3.º, um sistema de IA como «um sistema baseado em máquinas concebido para funcionar com níveis de autonomia variáveis, e que pode apresentar capacidade de adaptação após a implantação e que, para objetivos explícitos ou implícitos, e com base nos dados de entrada que recebe, infere a forma de gerar resultados, tais como previsões, conteúdos, recomendações ou decisões que podem influenciar ambientes físicos ou virtuais».

para identificar as denominadas correlações entre pontos de dados, com vista a fazer previsões e recomendações ou pontuar, classificar e ordenar itens ou pessoas.² Por outro lado, alguns sistemas de TDA não possuem os níveis de adaptabilidade e autonomia necessários para serem considerados sistemas de IA, mas são, não obstante, importantes para análise neste relatório, dado o seu potencial discriminatório. Por exemplo, os sistemas baseados em regras podem classificar incorretamente as pessoas e automatizar os processos de tomada de decisões com base nesse pressuposto, com consequências potencialmente discriminatórias. O termo «sistemas de TDA» abrange uma vasta gama de sistemas de decisão, desde sistemas totalmente automatizados que não envolvem qualquer intervenção humana, tal como definido, por exemplo, no artigo 22.º do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD) da UE, até sistemas semiautomatizados ou de apoio à decisão, que incluem tanto a intervenção de máquinas como a intervenção humana e são amplamente utilizados na prática.³ Este relatório centra-se tanto nos sistemas de IA como nos sistemas de TDA.

1.2. Discriminação algorítmica na Europa

A discriminação na tomada de decisões algorítmicas surge quando os sistemas automatizados prejudicam injustamente determinadas pessoas ou grupos. Existem vários fatores fundamentais que contribuem para a discriminação algorítmica.

Em primeiro lugar, o enviesamento nos dados de treino e avaliação pode conduzir a decisões discriminatórias. Não só a recolha e produção de dados enviesados podem produzir conjuntos de dados não representativos, como também, quando os sistemas de IA e TDA baseados em dados são treinados ou processam dados históricos que refletem preconceitos contra, desigualdades entre ou a exclusão de, por exemplo, determinados grupos étnicos, de género ou socioeconómicos, tendem a reproduzir e/ou amplificar esses enviesamentos. Por exemplo, um algoritmo de seleção treinado com dados históricos de contratação pode favorecer injustamente candidatos do sexo masculino, ao reproduzir decisões de contratação passadas enviesadas por estereótipos discriminatórios contra mulheres ou grupos minoritários.

Em segundo lugar, as escolhas de conceção tomadas pelas/os programadoras/es, nomeadamente a seleção de características alvo e indicadores, o tipo de modelo, as métricas de equidade e os limiares, podem refletir enviesamentos discriminatórios. Se as/os programadoras/es não tiverem em conta as desigualdades sistémicas, os sistemas de IA e TDA podem inadvertidamente tomar decisões que prejudicam desproporcionalmente determinados grupos. Por exemplo, os serviços sociais da Europa utilizam cada vez mais sistemas de TDA para prever fraudes entre as pessoas

2 De acordo com Binns, «[a] maioria das utilizações da aprendizagem automática no setor público é do tipo supervisionada. A supervisão refere-se ao facto de que o algoritmo de aprendizagem precisa de ser instruído sobre o que a decisora ou decisor quer prever ou classificar, ao contrário dos métodos não supervisionados, que são concebidos para descobrir a estrutura latente num conjunto de dados». Ver Binns R. (2020), «Algorithmic decision-making: a guide for lawyers», *Judicial Review*, Vol. 25, n.º 2, pp. 3-4.

3 Para consultar uma taxonomia destes diferentes sistemas de TDA, ver Palmiotto F. (2024), «When is a decision automated? A taxonomy for a fundamental rights analysis», *German Law Journal*, Vol. 25, n.º 2, pp. 210-36, disponível em: <https://doi.org/10.1017/glj.2023.112>, consultado em 6 de novembro de 2025.

beneficiárias de prestações sociais. Foi demonstrado que a própria categoria de «risco» e os indicadores operacionalizados por esses sistemas de TDA refletem, na realidade, estereótipos contra pessoas em situação de pobreza que estão profundamente enraizados nas práticas, formas e instituições dos serviços de assistência social (Dubois, 2021). Este problema reflete a prevalência da denominada discriminação por *proxy*, ou seja, a discriminação baseada no tratamento algorítmico de *proxies*, variáveis aparentemente neutras, que codificam invisivelmente as desigualdades.

Em terceiro lugar, a falta de transparência e responsabilização dos sistemas de IA e TDA atualmente em uso dificulta a monitorização e o combate à discriminação algorítmica. Muitos sistemas de IA e TDA, sobretudo os baseados em modelos complexos de aprendizagem automática, funcionam como «caixas negras», o que significa que os processos de tomada de decisão não são transparentes. Esta falta de transparência dificulta a identificação de quando e como ocorre a discriminação, impedindo um escrutínio e responsabilização eficazes. Por exemplo, o escândalo que ocorreu nos Países Baixos em 2021, desencadeado por um algoritmo utilizado para prever fraudes entre as pessoas beneficiárias de prestações familiares para crianças a cargo, mostrou como era difícil para as pessoas injustamente acusadas compreenderem de que forma e por que motivo tinham sido classificadas como autoras e autores de fraudes, quanto mais contestar essa decisão (Amnistia Internacional, 2021).

Além disso, a inadequação dos testes e da monitorização por parte dos prestadores e de quem é responsável pela implantação de sistemas de IA e TDA, tanto no setor público como no privado, reforça a probabilidade de que a discriminação surja sem aviso prévio. Os processos de teste e monitorização devem ser implementados antes, durante e após a implantação. O envolvimento das organizações da sociedade civil (OSC) relevantes, dos organismos para a igualdade e das instituições de defesa dos direitos humanos garantiria a eficácia desses procedimentos.

Por fim, a velocidade e a escala dos sistemas de IA e TDA conduzem ao risco de que a discriminação se propague a nível sistémico. A promessa de eficiência e redução de custos do setor incentivou muitas organizações, incluindo administrações públicas, a racionalizar a tomada de decisões através da implantação de sistemas de IA e TDA. Porém, sem o investimento de recursos suficientes na prevenção e atenuação da discriminação algorítmica, por exemplo, através da formação de assistentes sociais e do investimento em dados representativos, mecanismos adequados de auditoria e teste e processos de responsabilização, os sistemas de IA e TDA não deixarão de ser discriminatórios. Por conseguinte, a narrativa do setor, segundo a qual os sistemas de IA e TDA permitirão uma redução drástica dos custos, deve ser posta em causa: é que poderá vir a verificar-se que a garantia de que as aplicações de IA e TDA operam de forma legal, ou seja, sem causar discriminação, através de salvaguardas e investimentos adequados, seja de facto dispendiosa.

1.3. Utilização de sistemas de IA e TDA nas administrações públicas e setores de interesse

Os sistemas de IA e TDA são cada vez mais utilizados na Europa, tanto no setor privado como no setor público. Uma análise da literatura mostra exemplos de aplicação em vários domínios, tais como os setores da saúde, das finanças e da

banca, dos transportes e dos recursos humanos. As administrações públicas estão a adotar ou a experimentar progressivamente sistemas de IA e TDA em domínios como as questões fiscais, os transportes, a segurança social, a migração e a justiça e o policiamento. As aplicações podem ser desenvolvidas internamente ou adquiridas a empresas privadas externas. Além de tarefas benignas de apoio administrativo, as principais utilizações dos sistemas de IA e TDA nestes domínios incluem a deteção de fraudes e a vigilância, que apresentam riscos elevados de discriminação. Outras aplicações generalizadas são os robôs de conversação e os assistentes virtuais, que podem igualmente manifestar características discriminatórias, mas provavelmente com um impacto menos prejudicial. Dito isto, a adoção de sistemas de IA, comparativamente com os sistemas de TDA, parece ser diferente: enquanto as aplicações de IA desenvolvidas internamente podem estar atualmente em fase experimental, os sistemas de TDA parecem estar a ser implantados de forma mais ampla.

Desafios relacionados com o mapeamento da utilização de sistemas de IA e TDA

O exercício de inventário realizado nesta secção vem acompanhado de uma advertência importante: mapear a utilização de sistemas de IA e TDA pelas administrações públicas é uma tarefa difícil. A investigação salienta a falta de informações claras e consistentes sobre como as administrações públicas utilizam os sistemas de IA e TDA. Em alguns países, como a Finlândia, as administrações públicas estão sujeitas a obrigações de informação e devem publicar informações relativas à utilização de sistemas de TDA nos seus websites, bem como informar as pessoas sujeitas dessa utilização quando tomam decisões. Contudo, as bases de dados que registam de forma sistemática as aplicações de IA e TDA ainda estão subdesenvolvidas.⁴ Assim, as partes interessadas relevantes, tais como organismos para a igualdade, instituições nacionais de defesa dos direitos humanos e provedores de justiça, enfrentam dificuldades no exercício do seu mandato de investigar, monitorizar, identificar e combater casos de discriminação algorítmica, bem como apoiar as vítimas. Estes obstáculos comprometem a aplicação efetiva do direito à não discriminação. Outras estratégias implementadas para obter informações (por exemplo, pedidos de liberdade de informação, inquéritos parlamentares) também enfrentam desafios e constrangimentos e nem sempre permitem uma compreensão suficiente sobre a utilização de sistemas de IA e TDA pelas administrações públicas. Em França, por exemplo, o pedido de liberdade de informação apresentado por OSC para obter esclarecimentos sobre o sistema de pontuação de risco utilizado pela administração da segurança social que gere as prestações familiares (CNAF) resultou na divulgação limitada do código-fonte dos modelos anteriores (em oposição ao modelo atual) e de listas editadas das variáveis utilizadas (La Quadrature du Net, 2023). Outros desafios incluem a própria falta de transparência sobre o uso de sistemas de IA e TDA, que impede, por si só, que sejam feitas questões e solicitações de informações: se as administrações públicas não comunicarem o uso destes sistemas, torna-se difícil saber, desde logo, onde inquirir.

4 É provável que esta situação mude após a execução do Regulamento sobre a IA da UE.

Emprego

Neste domínio, registou-se já a utilização de ferramentas de definição de perfis por agências públicas de emprego para prever as probabilidades de emprego ou desemprego. A implantação destas ferramentas tem como principal objetivo auxiliar as/os assistentes sociais na atribuição de recursos de apoio aos candidatos a emprego. Algumas destas ferramentas de definição de perfis revelaram-se discriminatórias. Na Áustria, por exemplo, um protótipo desenvolvido pela agência de emprego austríaca denominado algoritmo AMS, que visava prever as perspetivas de emprego das pessoas candidatas a emprego para ajudar as/os assistentes sociais a decidir sobre a alocação de recursos, revelou-se discriminatório, *inter alia*, para mães solteiras e para pessoas candidatas a emprego com antecedentes migratórios (Allhutter et al., 2020). Vêm sendo implantados, desde 2018, sistemas semelhantes pela agência francesa de emprego, France Travail, para avaliar os riscos de fraude, prever desistências e avaliar a empregabilidade dos beneficiários (La Quadrature du Net, 2024). Foram assinalados riscos semelhantes de discriminação contra pessoas em condições sociais e económicas precárias, mas também com base no sexo, raça⁵ ou etnia e deficiência. Outras preocupações incluem a falta de orientação e formação adequadas oferecidas às/aos assistentes sociais que utilizam ferramentas de IA e TDA e as formas como os dados pessoais das pessoas candidatas a emprego são utilizados nas aplicações de definição de perfis. As agências públicas de emprego também podem implementar outros tipos de ferramentas, como algoritmos de correspondência, para recomendar vagas de emprego às pessoas candidatas.

Aplicação da lei

Os sistemas de IA e TDA são também utilizados regularmente pelas autoridades responsáveis pela aplicação da lei. As investigações demonstram, todavia, que as tecnologias de reconhecimento facial podem apresentar enviesamentos discriminatórios.⁶ Mesmo quando os sistemas de IA e TDA em si não são denunciados como sendo enviesados, a sua implantação é criticada por visar e vigiar desproporcionalmente as minorias e realizar definições de perfis étnicos.⁷ Com frequência, as provas de tais utilizações revestem-se de cariz circunstancial e a falta de informações transparentes sobre que sistemas são

5 Uma vez que todos os seres humanos pertencem à mesma espécie, o Comité de Ministros do Conselho da Europa rejeita as teorias baseadas na existência de diferentes “raças”. No entanto, neste documento, o termo “raça” é utilizado para garantir que as pessoas que são geral e erroneamente consideradas como “pertencentes a outra raça” não sejam excluídas da proteção proporcionada pela legislação e pela implementação de políticas.

6 A OSC Liberty criticou uma aplicação de reconhecimento facial utilizada pela Polícia de Gales do Sul, entre outras coisas, por discriminação com base no sexo e/ou raça, uma vez que produzia uma taxa mais elevada de correspondências positivas para rostos femininos e/ou para rostos negros e de minorias étnicas. Ver a decisão subsequente do Tribunal de Recurso do Reino Unido no processo *R (Bridges) c. Chief Constable of South Wales Police* ([2020] EWCA Civ 1058) que destaca que «A avaliação do impacto sobre a igualdade foi manifestamente inadequada e baseou-se num erro de direito (não reconhecendo o risco de discriminação indireta)» e que a sua «abordagem subsequente para avaliar a possível discriminação indireta decorrente da utilização de reconhecimento facial automatizado apresenta falhas».

7 Isso acontece, por exemplo, quando as forças policiais mantêm fotografias de correspondências erradas durante um período de tempo desproporcional nos sistemas, ou quando a vigilância excessiva de locais habitados em grande parte por comunidades racializadas alimenta ferramentas preditivas e reforça a vigilância em massa dessas comunidades.

utilizados e de que forma são utilizados constitui um entrave à realização de investigações sistemáticas sobre os riscos que representam para os direitos fundamentais, incluindo a não discriminação. Conforme assinalado abaixo (ver secção 1.4.1.), o Regulamento sobre a IA da UE prevê amplas exceções para a polícia e para as autoridades responsáveis pela aplicação da lei no que diz respeito à utilização de tecnologias de reconhecimento que processam imagens, tais como rostos e outros dados biométricos.

Setores social e de segurança social

Vários ramos dos sistemas de assistência social e segurança social na Europa estão atualmente a experimentar ou a implementar sistemas de IA e TDA (por exemplo, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Eslovénia, França, Países Baixos, Polónia, Portugal e Suécia). Em França, o sistema utilizado pela agência nacional responsável pela atribuição das prestações familiares tem por objetivo prever os riscos de fraude e de erros entre as pessoas beneficiárias, a fim de ajudar as e os assistentes sociais a orientar os controlos (La Quadrature du Net, 2023). Foram assinalados riscos de discriminação por OSC e foi apresentado um caso ao *Conseil d'État* francês, apontando, entre outros, a discriminação com base no sexo, situação familiar, idade e deficiência (ver *Conseil d'État*, 2024). Nos Países Baixos, um sistema semelhante resultou na demissão do governo em 2021, depois de se ter constatado que discriminava as pessoas beneficiárias com base na raça, origem étnica e cidadania.⁸ No contexto da educação, a Agência Executiva para a Educação neerlandesa utilizou um algoritmo de definição de perfis de risco para apoiar a deteção de fraudes relacionadas com a concessão de bolsas de estudo (Algorithm Audit, 2024a). A agência reconheceu que «[às e a]os estudantes com antecedentes migratórios não europeus era atribuída uma pontuação de risco mais elevada por um certo perfil de risco e eram mais frequentemente selecionadas/os manualmente para uma visita ao domicílio», criando assim uma discriminação indireta (Algorithm Audit, 2024b). Na Bélgica, o sistema OASIS foi descontinuado em 2023, depois de as investigadoras e investigadores terem exposto os riscos de discriminação com base na pobreza. Esses sistemas combinam dados de diferentes administrações (por exemplo, sobre impostos, emprego, prestações familiares, pensões), por vezes combinados com dados recolhidos por empresas privadas (por exemplo, sobre consumo de energia), para definir o perfil das utilizadoras e utilizadores e determinar pontuações de risco.

Migração e cidadania

Os sistemas de IA e TDA também são utilizados por certas administrações públicas na Europa para apoiar a tomada de decisões no domínio da migração, por exemplo, no que diz respeito a decisões sobre cidadania, asilo ou residência. As utilizações relatadas incluem, por exemplo, identificação e avaliação linguística, deteção de fraudes relacionadas com documentos de identidade, gestão de casos, interação com migrantes, nomeadamente através de robôs de conversação, previsão de migrações e tecnologias de vigilância das fronteiras (Rede Europeia das Migrações e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, 2022; Rede Europeia das Instituições

8 O sistema SyRI também foi considerado como tendo interferido de forma desproporcional no direito à privacidade das utilizadoras e utilizadores finais, na medida em que tratava dados pessoais provenientes de várias agências governamentais.

Nacionais de Direitos Humanos, 2024; McGregor e Molnar, 2023). Ainda que estas tecnologias sejam alegadamente utilizadas para melhorar a eficiência da gestão da migração, podem ter um impacto negativo nos direitos das pessoas migrantes, reforçando a discriminação, suscitando preocupações em matéria de privacidade e proteção de dados e dissuadindo as pessoas migrantes que procuram proteção (Rede Europeia das Instituições Nacionais de Direitos Humanos, 2014). De acordo com o Relator Especial da ONU sobre formas contemporâneas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância relacionada, as «fronteiras digitais» abrangem uma série de infraestruturas de governação que «dependem cada vez mais da aprendizagem automática, grandes dados, sistemas automatizados de tomada de decisão algorítmica, análise preditiva e tecnologias digitais relacionadas» (Relator Especial da ONU, 2021). As tecnologias utilizadas incluem «sistemas de identificação, sistemas de reconhecimento facial, sensores terrestres, drones de videovigilância aérea, bases de dados biométricas e inclusivamente processos de tomada de decisão em matéria de vistos e asilo» (*ibidem*).

Autoridades fiscais

Se bem que, em geral, haja menos informações disponíveis sobre a utilização de sistemas de IA e TDA pelas autoridades fiscais, vários países europeus estão atualmente a experimentar essas técnicas, sobretudo com o objetivo de detetar fraudes. Por exemplo, os sistemas de IA e TDA são utilizados para sinalizar ficheiros suspeitos para posterior investigação. As autoridades podem mostrar-se relutantes em revelar informações sobre esses sistemas, por receio de que as utilizadoras e utilizadores consigam «enganar» o sistema. Existem riscos de discriminação, uma vez que os sistemas de deteção de fraudes podem afetar desproporcionalmente pessoas com base em motivos protegidos, por exemplo, estatuto socioeconómico, antecedentes migratórios ou localização geográfica, mesmo quando estas categorias não são explicitamente utilizadas como fatores de risco nestes sistemas. No âmbito do caso SyRI acima mencionado, nos Países Baixos, as autoridades fiscais chegaram a suspeitar que 26 000 famílias estavam a cometer fraude nas prestações sociais. O algoritmo sinalizou desproporcionalmente minorias étnicas e cidadãs e cidadãos não neerlandeses.

Setor privado

No setor privado, os sistemas de IA e TDA são utilizados por empresas de serviços de pessoal. As aplicações incluem a seleção e a definição do perfil das pessoas candidatas a emprego, a correspondência entre as candidaturas a emprego e os respetivos perfis, ou a elaboração e tradução de ofertas de emprego. Estas aplicações podem apresentar riscos de discriminação em diferentes graus. Da mesma forma, os sistemas de IA e TDA são amplamente utilizados nas finanças e no comércio, como no marketing, nos serviços ao cliente (por exemplo, robôs de conversação), na fixação dinâmica de preços e na monitorização de transações. Por exemplo, na Finlândia, foi recusado um crédito online a uma pessoa cliente por uma empresa de serviços financeiros, que utilizou um sistema de pontuação baseado em dados como género, língua, idade e local de residência para avaliar o risco de incumprimento do empréstimo (Algorithm Watch, 2018). O Tribunal Nacional da Não Discriminação e da Igualdade da Finlândia (2017) concluiu que tal constituía uma discriminação direta com base em vários motivos protegidos.

1.4. Quadros jurídicos em vigor

Esta secção analisa os regulamentos, legislação, jurisprudência, procedimentos, políticas, instituições, etc., existentes e examina a forma como abordam a discriminação resultante da utilização de sistemas de IA e TDA.

1.4.1. Governação dos sistemas de IA e TDA

Conselho da Europa

A nível do Conselho da Europa, vários instrumentos abordam a questão da discriminação algorítmica ou podem ser utilizados para o fazer.

Em primeiro lugar, a Convenção-Quadro sobre a IA do Conselho da Europa, que foi adotada em 2024, mas que carece ainda de ratificação para entrar em vigor, «visa assegurar que as atividades realizadas ao longo do ciclo de vida dos sistemas de inteligência artificial sejam plenamente coerentes com os direitos humanos, a democracia e o Estado de direito». No seu preâmbulo, a Convenção-Quadro sobre a IA reconhece que a IA pode «promover [...] a igualdade de género e o empoderamento de todas as mulheres e raparigas». Ao mesmo tempo, expressa as preocupações dos Estados Partes com os «riscos de discriminação em contextos digitais, em particular os que envolvem sistemas de inteligência artificial, e com o seu potencial efeito de criação ou agravamento de desigualdades, incluindo as que afetam as mulheres e as pessoas em situações de vulnerabilidade, no que diz respeito ao exercício dos seus direitos humanos e à sua participação plena, equitativa e efetiva nos assuntos económicos, sociais, culturais e políticos».

No artigo 10.º, que versa sobre igualdade e não discriminação, a Convenção-Quadro sobre a IA determina que os Estados Partes «adotam ou mantêm medidas com vista a assegurar que as atividades realizadas ao longo do ciclo de vida⁹ dos sistemas de inteligência artificial respeitam a igualdade, incluindo a igualdade de género, e a proibição da discriminação, tal como previsto no direito internacional e interno aplicável». As partes da convenção também devem «adotar ou manter medidas destinadas a superar as desigualdades a fim de obter resultados imparciais, justos e equitativos nas atividades realizadas ao longo do ciclo de vida dos sistemas de inteligência artificial, em consonância com as obrigações em matéria de direitos humanos que lhes incumbem por força do direito interno e internacional aplicável». Essas obrigações exigem que os Estados-Membros revejam e, se necessário, reformem a sua legislação por forma a assegurar que os mecanismos legais contra a discriminação incluam a discriminação algorítmica. Conforme plasmado no ponto 77 do relatório

9 Ver pontos 14-15 do relatório explicativo da Convenção-Quadro: «Esta referência ao ciclo de vida assegura uma abordagem abrangente para abordar os riscos relacionados com a IA e os impactos adversos sobre os direitos humanos, a democracia e o Estado de direito, ao incluir todas as fases das atividades relevantes para os sistemas de inteligência artificial». Alguns exemplos de atividades relevantes podem ser: «(1) planeamento e conceção, (2) recolha e tratamento de dados, (3) desenvolvimento de sistemas de inteligência artificial, incluindo a criação de modelos e/ou o aperfeiçoamento de modelos existentes para tarefas específicas, (4) teste, verificação e validação, (5) fornecimento/disponibilização dos sistemas para utilização, (6) implantação, (7) funcionamento e monitorização e (8) retirada».

explicativo, a convenção também estabelece uma obrigação positiva para os Estados adotarem medidas para superar as desigualdades estruturais e históricas em relação às atividades ao longo do ciclo de vida dos sistemas de IA. Os pontos 72-73 do relatório explicativo confirmam que a proibição da discriminação algorítmica estabelecida na convenção se baseia numa abordagem da discriminação algorítmica baseada nos direitos humanos que integra quadros mundiais e regionais de direitos humanos. Os pontos 75-76 do relatório explicativo elaboram uma lista de fontes e tipos bem conhecidos de enviesamento algorítmico. Entre «as diferentes formas pelas quais o enviesamento pode ser intencional ou inadvertidamente integrado nos sistemas de inteligência artificial em várias fases do seu ciclo de vida», o relatório explicativo cita:

- ▶ desenvolvimento («devido a estereótipos ou enviesamentos conscientes ou inconscientes das/os programadoras/es»); modelação («enviesamento potencial integrado no modelo sobre o qual os sistemas são construídos»);
- ▶ dados (conjuntos de dados imprecisos ou insuficientemente representativos nas fases de treino, agregação ou avaliação);
- ▶ implantação («enviesamentos introduzidos quando esses sistemas são implementados em contextos do mundo real»);
- ▶ interpretação («enviesamentos de automatização ou confirmação, pelos quais os seres humanos podem depositar confiança injustificada em máquinas e artefactos tecnológicos ou situações em que selecionam informações que apoiam as suas próprias opiniões, [...] ignorando o seu próprio julgamento potencialmente contraditório e validando resultados algorítmicos sem os questionar»);
- ▶ enviesamento técnico («que ocorre na aprendizagem automática, o que pode resultar em enviesamentos adicionais que não estão presentes nos dados utilizados para treinar o sistema ou tomar decisões»);
- ▶ enviesamento social («não ter devidamente em conta as desigualdades históricas ou atuais da sociedade nas atividades ao longo do ciclo de vida dos sistemas de inteligência artificial»).

Para facilitar a aplicação das obrigações contidas na Convenção, o Conselho da Europa concebeu uma «metodologia [para] assegurar uma abordagem uniforme em relação à identificação, análise e avaliação do risco e do impacto dos [sistemas de IA] no que diz respeito ao gozo dos direitos humanos, ao funcionamento da democracia e ao respeito pelo Estado de direito», designada por HUDERIA (Conselho da Europa, 2022a). Esta consiste numa análise de risco baseada no contexto, num processo de envolvimento das partes interessadas, numa avaliação dos riscos e do impacto e num plano de atenuação, e exige uma revisão iterativa. Ainda que a abordagem difira da classificação baseada no risco adotada ao abrigo do Regulamento sobre a IA da UE (ver abaixo a secção sobre a União Europeia), a metodologia HUDERIA introduz elementos semelhantes através de uma «abordagem gradual e diferenciada das medidas de identificação, avaliação, prevenção e atenuação dos riscos e do impacto, que tem em conta a gravidade e a probabilidade da ocorrência de impactos adversos nos direitos humanos, na democracia e no Estado de direito, bem como fatores contextuais relevantes» (Conselho da Europa, 2024b). Por exemplo, a determinação dos níveis de risco deve ter em conta a escala dos danos potenciais, bem como a sua

gravidade, reversibilidade e probabilidade. As «questões zero», ou seja, as questões relativas à relevância e adequação dos sistemas de IA e TDA para executar determinadas tarefas também devem ser consideradas, com a consequência potencial de que possam ser tomadas decisões de não desenvolver ou implantar esses sistemas se os riscos de violação dos direitos humanos superarem os potenciais benefícios. A metodologia de avaliação dos riscos e do impacto HUDERIA visa garantir uma compatibilidade harmoniosa «com as práticas de conformidade existentes seguidas pela indústria» (Conselho da Europa, 2022a) e pode promover a prevenção da discriminação algorítmica por parte dos intervenientes públicos e privados. Não obstante o artigo 16.º da Convenção prever a criação de um quadro de gestão dos riscos e do impacto, o cumprimento da HUDERIA não é obrigatório para satisfazer as obrigações da Convenção. Apesar de a HUDERIA não ser um instrumento juridicamente vinculativo e afirmar que não oferece orientações interpretativas em relação à Convenção, esta constituirá uma ferramenta particularmente útil para identificar, avaliar e atenuar os riscos de discriminação algorítmica.

Além disso, foram publicadas diversas recomendações para instar os Estados parte a abordarem a discriminação algorítmica nos seus quadros legislativos e processuais. Por exemplo, a Assembleia Parlamentar, na sua Resolução 2343 (2020) sobre «Prevenir a discriminação causada pela utilização da inteligência artificial», exortou os Estados-Membros a:

rever as legislações antidiscriminação e alterá-las conforme necessário, de modo a assegurar que abrangem todos os casos em que a discriminação direta ou indireta, incluindo a discriminação por associação, possa ser causada pela utilização da IA, e que as pessoas queixosas tenham pleno acesso à justiça; a este último respeito, prestar especial atenção à garantia da presunção de inocência, assegurando-se de que as vítimas de discriminação não enfrentem um ónus da prova desproporcionado (Conselho da Europa, Assembleia Parlamentar, 2020a).

Além disso, a Resolução solicitou que os Estados-Membros «se certifiquem de que os organismos responsáveis pela igualdade tenham plenos poderes para tratar das questões de igualdade e não discriminação que ocorram devido à utilização da IA». Exigiu também que fosse solicitado aos governos «que notificassem o parlamento antes da implantação da tecnologia [IA e TDA]» e que «a utilização de tais tecnologias pelas autoridades [...] fosse sistematicamente inscrita num registo público». É notório que muitas destas recomendações detalhadas não estão refletidas na Convenção-Quadro sobre a IA recentemente adotada. O trabalho em curso do Comité Diretor para a Luta contra a Discriminação, a Diversidade e a Inclusão e da Comissão para a Igualdade de Género sobre uma recomendação do Comité de Ministros relativa à igualdade na IA poderá colmatar estas lacunas (Conselho da Europa, a publicar).

Podem ser utilizados outros instrumentos publicados por instituições do Conselho da Europa para fazer face à discriminação algorítmica. Por exemplo, a Recomendação Geral n.º 1 sobre a dimensão digital da violência contra as mulheres adotada pelo Grupo de Peritos sobre o Combate à Violência contra as Mulheres e à Violência Doméstica (GREVIO), incide especificamente nas formas discriminatórias de violência online, tais como o assédio sexual online, a ciberperseguição e a perseguição facilitada pela tecnologia e as dimensões digitais da violência psicológica (Conselho da Europa, 2021a).

Merecem igualmente destaque recomendações mais transversais ou instrumentos centrados em temas relacionados:

- ▶ Recomendação 2102 (2017) da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa sobre «Convergência tecnológica, inteligência artificial e direitos humanos» (Conselho da Europa, Assembleia Parlamentar, 2017);
- ▶ Declaração do Comité de Ministros sobre os riscos para os direitos fundamentais decorrentes do rastreio digital e outras tecnologias de vigilância (Conselho da Europa, 2013);
- ▶ Recomendação do Comissário para os Direitos Humanos sobre «Descodificar a Inteligência Artificial: 10 passos para proteger os direitos humanos» (Conselho da Europa, Comissário para os Direitos Humanos, 2019);
- ▶ Declaração do Comité de Ministros sobre as capacidades manipuladoras dos processos algorítmicos (Conselho da Europa, 2019a);
- ▶ Recomendação CM/Rec(2020) 1 do Comité de Ministros aos Estados-Membros sobre os impactos negativos dos sistemas algorítmicos nos direitos humanos (Conselho da Europa, 2020);
- ▶ Recomendação CM/Rec(2022)13 do Comité de Ministros aos Estados-Membros sobre os impactos das tecnologias digitais na liberdade de expressão (Conselho da Europa, 2022b);
- ▶ Nota de orientação adotada pelo Comité Diretor para os Meios de Comunicação Social e a Sociedade da Informação, «Moderação de conteúdos. Boas práticas para a adoção de quadros jurídicos e processuais eficazes para os mecanismos de autorregulação e de correção da moderação de conteúdos» (Conselho da Europa, 2021b);
- ▶ Recomendação de acompanhamento do Comissário para os Direitos Humanos sobre «Direitos humanos desde a conceção: garantir a proteção dos direitos humanos na era da IA» (Conselho da Europa, Comissário para os Direitos Humanos, 2023).

Estes vários instrumentos oferecem orientações importantes sobre o respeito pelos direitos humanos, em particular a não discriminação, na utilização de sistemas de IA e TDA. Porém, a sua natureza não vinculativa e aplicabilidade limitada restringem a sua eficácia na prática.

União Europeia

A nível da UE, a discriminação algorítmica é regulada por várias disposições do Regulamento sobre a IA da UE (União Europeia, 2024c).¹⁰ O Regulamento sobre a IA da UE destina-se a complementar os quadros existentes em matéria de antidiscriminação e proteção de dados. Adota uma abordagem baseada no risco, prevendo uma série de práticas proibidas e sistemas de risco elevado que estão sujeitos a requisitos específicos. Tal baseia-se no reconhecimento de que «[a]lém das suas inúmeras utilizações benéficas, a IA, pode também ser utilizada indevidamente e conceder

10 Ver também a exposição de motivos e o Pacto para a IA que a acompanha, disponíveis em: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/ai-pact>, consultado em 10 de novembro de 2025.

instrumentos novos e poderosos para práticas manipuladoras, exploratórias e de controlo social. Essas práticas são particularmente prejudiciais e abusivas e deverão ser proibidas por desrespeitarem valores da União [...] nomeadamente o direito à não discriminação» (Considerando 28).

Outros sistemas são considerados de risco elevado porque «podem ainda violar o direito à dignidade e à não discriminação e os valores da igualdade e da justiça» (Considerando 31). A terceira categoria de sistemas de IA, considerada de baixo risco, é regulamentada de forma muito mais flexível. Noutros termos, «[a] dimensão das repercussões negativas causadas pelo sistema de IA nos direitos fundamentais protegidos pela Carta é particularmente importante quando se classifica um sistema de IA como sendo de risco elevado» (Considerando 48). Dito isto, o Considerando 27 do Regulamento recorda que os sete princípios definidos pelo Grupo de Peritos de Alto Nível sobre IA são aplicáveis a todos os sistemas, independentemente do seu nível de risco: estes são «iniciativa e supervisão humana; solidez técnica e segurança; privacidade e governação dos dados; transparência; diversidade, não discriminação e equidade; bem-estar social e ambiental e responsabilização». Neste contexto, a «[d]iversidade, não discriminação e equidade indica que os sistemas de IA são desenvolvidos e utilizados de forma a incluir diferentes intervenientes e a promover a igualdade de acesso, a igualdade de género e a diversidade cultural, evitando simultaneamente efeitos discriminatórios e enviesamentos injustos que sejam proibidos pelo direito da União ou pelo direito nacional» (*ibidem*). Este princípio destina-se a aplicar-se a todos os sistemas de IA colocados no mercado da UE, independentemente da sua classificação de risco.

Sistemas de IA proibidos

A lista de sistemas proibidos, particularmente relevante no contexto da discriminação, está incluída no artigo 5.º do Regulamento sobre a IA da UE. A alínea a) do artigo 5.º proíbe «técnicas subliminares [...] ou técnicas manifestamente manipuladoras ou enganadoras, com o objetivo ou o efeito de distorcer substancialmente o comportamento de uma pessoa ou de um grupo de pessoas prejudicando de forma considerável a sua capacidade de tomar uma decisão informada e [...] que cause ou seja razoavelmente suscetível de causar danos significativos». A alínea b) do artigo 5.º proíbe os sistemas de IA e TDA que «explore[m] vulnerabilidades de uma pessoa singular ou de um grupo específico de pessoas devidas à sua idade, incapacidade ou situação socioeconómica» com o objetivo de distorcer o comportamento e causar danos.

A alínea c) do artigo 5.º proíbe os sistemas de pontuação social que avaliam ou classificam pessoas ou grupos «com base no seu comportamento social ou em características de personalidade ou pessoais, conhecidas, inferidas ou previsíveis», com o objetivo de os tratar de forma desfavorável em contextos sociais não relacionados ou de forma injustificada ou desproporcionada. A alínea d) do artigo 5.º proíbe a utilização de um «sistema de IA para a realização de avaliações de risco de pessoas singulares a fim de avaliar ou prever o risco de uma pessoa singular cometer uma infração penal, com base exclusivamente na definição de perfis de uma pessoa singular ou na avaliação dos seus traços e características de personalidade». A alínea e) do artigo 5.º proíbe a utilização de sistemas de reconhecimento facial baseados

na recolha de imagens a partir da Internet ou de imagens de televisão em circuito fechado (TVCF).

A alínea f) do artigo 5.º proíbe o reconhecimento emocional no local de trabalho e nas instituições de ensino. De acordo com as alíneas g) e h) do artigo 5.º, é proibida «a utilização de sistemas de categorização biométrica que classifiquem individualmente as pessoas singulares com base nos seus dados biométricos para deduzir ou inferir a sua raça, opiniões políticas, filiação sindical, convicções religiosas ou filosóficas, vida sexual ou orientação sexual», bem como a «utilização de sistemas de identificação biométrica à distância em “tempo real” em espaços acessíveis ao público para efeitos de aplicação da lei», a menos e na medida em que essa utilização seja estritamente necessária.

Essas proibições contemplam riscos importantes de discriminação algorítmica por meio de uma proibição geral. Contudo, os críticos apontaram lacunas significativas em relação às amplas exceções concedidas à polícia e às autoridades responsáveis pela aplicação da lei, particularmente em relação ao reconhecimento facial em tempo real e à vigilância biométrica nas alíneas g) e h) do artigo 5.º (European Digital Rights, 2024). A Comissão Europeia emitiu um conjunto de orientações sobre práticas de IA proibidas, que esclarecem o âmbito de aplicação de determinadas disposições do Regulamento sobre a IA da UE. Resulta destas orientações que:

mesmo nos casos em que um sistema de IA não seja proibido pelo Regulamento da Inteligência Artificial, a sua utilização pode, ainda assim, ser proibida ou ilegal com base noutro direito primário ou derivado da União (por exemplo, devido ao incumprimento dos direitos fundamentais num determinado caso, como a falta de base jurídica para o tratamento de dados pessoais exigida ao abrigo da legislação em matéria de proteção de dados, a discriminação proibida pelo direito da União, etc.) (Comissão Europeia, 2025a, parágrafo 43).

Sistemas de IA de risco elevado

O anexo III do Regulamento sobre a IA da UE enumera as denominadas IA de risco elevado utilizadas em biometria, infraestruturas críticas (infraestruturas digitais críticas, tráfego rodoviário ou no abastecimento de água, gás, aquecimento ou eletricidade), educação e formação profissional, emprego, gestão de trabalhadoras e trabalhadores e acesso ao trabalho independente, acesso e usufruto de serviços privados essenciais e serviços e benefícios públicos essenciais, aplicação da lei, migração, asilo e gestão do controlo das fronteiras, bem como administração da justiça e processos democráticos. Estes sistemas de risco elevado estão sujeitos aos requisitos legais específicos enumerados abaixo. O n.º 3 do artigo 6.º prevê que um sistema de IA a que se refere o anexo III «não pode ser considerado de risco elevado se não representar um risco significativo de danos para a saúde, a segurança ou os direitos fundamentais das pessoas singulares, nomeadamente se não influenciarem de forma significativa o resultado da tomada de decisões». Estes incluem sistemas que se destinam a «desempenhar uma tarefa processual restrita» ou uma tarefa puramente «preparatória» e sistemas que se destinam a «melhorar o resultado de uma atividade humana previamente concluída» ou a «detetar padrões de tomada de decisões ou desvios em relação a padrões de tomada de decisões anteriores e não se destina a substituir nem influenciar uma avaliação humana previamente concluída, sem que se proceda a uma verificação adequada por um ser humano». Esta disposição tem o potencial de excluir uma

gama possivelmente vasta de sistemas de IA utilizados em áreas de risco elevado do âmbito de aplicação do artigo 6.º e pode ser utilizada indevidamente para evitar o cumprimento dos requisitos estabelecidos pelo Regulamento sobre a IA da UE para sistemas de risco elevado (ver secção 2.5.). Todavia, esses sistemas continuam sujeitos a certas obrigações: os prestadores que consideram que um sistema de IA não é de risco elevado devem, mesmo assim, elaborar documentação da avaliação antes de esse sistema ser colocado no mercado ou entrar em serviço e devem fornecer essa documentação às autoridades nacionais competentes, mediante pedido. Devem também registar esse sistema de IA na base de dados da UE prevista no artigo 71.º do Regulamento sobre a IA da UE.

Modelos de IA de finalidade geral

Os modelos de IA de finalidade geral (GPAI), definidos pelo n.º 63 do artigo 3.º como um modelo de IA «que apresenta uma generalidade significativa e é capaz de executar de forma competente uma vasta gama de tarefas distintas, independentemente da forma como o modelo é colocado no mercado, e que pode ser integrado numa variedade de sistemas ou aplicações», são especificamente regulamentados pelo artigo 53.º do Regulamento sobre a IA da UE. Os prestadores devem elaborar e apresentar documentação técnica e instruções de utilização, devem cumprir a legislação da UE em matéria de direitos de autor e devem publicar um resumo detalhando os dados utilizados para fins de treino. Os modelos GPAI com uma determinada capacidade e escala são classificados como apresentando um «risco sistémico» nos termos do artigo 51.º do Regulamento sobre a IA da UE e estão sujeitos a requisitos adicionais nos termos do artigo 55.º do mesmo regulamento. Os prestadores desses sistemas devem, *inter alia*, realizar avaliações de modelos e testes antagónicos, bem como monitorizar e comunicar incidentes graves. Além disso, quando os modelos GPAI são integrados num sistema de IA, esse sistema está também sujeito aos requisitos legais aplicáveis à sua categoria de risco (inaceitável, elevado, limitado ou mínimo).

Sistemas de IA com riscos limitados

Por outro lado, as aplicações que apresentam riscos mais limitados estão apenas sujeitas a requisitos de transparência. Por exemplo, quem é responsável pela implantação de robôs de conversação deve informar as utilizadoras e utilizadores de que estão a interagir com um sistema de IA e quem é responsável pela implantação de GPAI que produzem textos, imagens, vídeos ou som deve marcar os resultados como gerados artificialmente, de acordo com o artigo 50.º do Regulamento sobre a IA da UE. As restantes aplicações de IA são consideradas como não apresentando riscos ou apresentando riscos mínimos e não são regulamentadas.

Cronologia para o cumprimento

O Regulamento sobre a IA da UE é um regulamento, pelo que não é necessária qualquer transposição por parte dos Estados-Membros: as disposições aplicam-se diretamente. Dito isto, são necessárias várias etapas para que o Regulamento entre em vigor. A proibição das práticas previstas no artigo 5.º entrou em vigor em fevereiro de 2025 e a Comissão publicou orientações sobre essas proibições (Comissão Europeia, 2025a).

Em 2025, o Serviço para a IA da UE publicou um código de práticas para modelos de GPAI, incluindo os que apresentam riscos sistémicos (Comissão Europeia, 2025b), e prevê-se que elabore orientações para a classificação de sistemas de IA como de risco elevado e um modelo para avaliações de impacto sobre os direitos fundamentais para os sistemas de IA de risco elevado (ver abaixo a secção sobre avaliações de impacto sobre os direitos fundamentais). Até agosto de 2025, os Estados-Membros deverão ter designado as autoridades nacionais competentes (pelo menos uma autoridade notificadora e pelo menos uma autoridade de fiscalização do mercado) encarregadas de supervisionar a execução nacional do Regulamento sobre a IA da UE. Em 2026, o Serviço para a IA da UE deverá decidir sobre as normas técnicas elaboradas pelos organismos de normalização da UE, o Comité Europeu de Normalização (CEN) e o Comité Europeu de Normalização Eletrotécnica (CENELEC), no que diz respeito aos sistemas de gestão de riscos e à prevenção de enviesamentos em sistemas de IA de risco elevado (ver abaixo a secção sobre o CEN-CENELEC). Por fim, as regras relativas aos sistemas de risco elevado deverão entrar em vigor em agosto de 2026, ou agosto de 2027 para os sistemas de IA utilizados como produtos, ou componentes de segurança dos mesmos, que devem ser submetidos a uma avaliação da conformidade por terceiros ao abrigo da legislação de harmonização da União enumerada no anexo I do Regulamento sobre a IA da UE. No que diz respeito aos sistemas de IA de risco elevado já colocados no mercado ou em serviço até agosto de 2026 e sujeitos a «alterações significativas em termos de conceção» ou destinados a ser utilizados por autoridades públicas, os prestadores e quem é responsável pela implantação devem tomar as medidas necessárias para cumprir os requisitos e as obrigações do Regulamento sobre a IA da UE até agosto de 2030 (artigo 111.º, n.º 2). Todas estas etapas irão moldar a capacidade dos Estados-Membros para prevenir e corrigir a discriminação algorítmica.

Governança de dados

Existem disposições específicas do Regulamento sobre a IA da UE que são diretamente relevantes para combater a discriminação algorítmica, sobretudo porque estabelecem requisitos específicos para sistemas de risco elevado. O artigo 10.º sobre «Dados e governação de dados» estabelece critérios de qualidade para o treino, validação e teste dos sistemas de risco elevado enumerados no anexo III. Em particular, as alíneas f) e g) do n.º 2 do artigo 10.º estabelecem que os prestadores de sistemas de IA e TDA devem realizar um «exame para detetar eventuais enviesamentos suscetíveis de afetar a saúde e a segurança das pessoas, de ter repercussões negativas nos direitos fundamentais ou de resultar em discriminações proibidas pelo direito da União, especialmente quando os resultados obtidos a partir dos dados influenciam os dados de entrada para operações futuras» e tomar «medidas adequadas para detetar, prevenir e atenuar eventuais enviesamentos identificados nos termos da alínea f)». Para estes efeitos, as categorias sensíveis de dados pessoais, cuja utilização é geralmente proibida pelo RGPD e pelo Regulamento sobre a IA da UE, podem ser tratadas com base na exceção prevista no n.º 5 do artigo 10.º:

Na medida do estritamente necessário para assegurar a deteção e a correção de enviesamentos em relação aos sistemas de IA de risco elevado [e sob determinadas

condições¹¹], os prestadores desses sistemas podem, excecionalmente, tratar categorias especiais de dados pessoais, sob reserva de garantias adequadas dos direitos e liberdades fundamentais das pessoas singulares.

Essa exceção pode ser útil para identificar discriminação algorítmica, mas não é extensiva a sistemas que não apresentem um risco elevado.

Sistema de gestão de riscos

O artigo 9.º do Regulamento sobre a IA da UE exige que os prestadores de sistemas de IA de risco elevado implementem um sistema de gestão de riscos. Estabelece que «[d]eve ser criado, implantado, documentado e mantido um sistema de gestão de riscos em relação aos sistemas de IA de risco elevado» e que a gestão de riscos deve ser entendida como «um processo iterativo contínuo, planeado e executado ao longo de todo o ciclo de vida». Em particular, os prestadores são convidados a identificar e analisar «os riscos conhecidos e razoavelmente previsíveis que o sistema de IA de risco elevado pode representar para a saúde, a segurança ou os direitos fundamentais quando é utilizado em conformidade com a sua finalidade prevista». Devem proceder à estimativa e avaliação «dos riscos que podem surgir quando o sistema de IA de risco elevado é utilizado em conformidade com a sua finalidade prevista e em condições de utilização indevida razoavelmente previsível», bem como de «outros riscos que possam surgir, com base na análise dos dados recolhidos por meio do sistema de acompanhamento pós-comercialização a que se refere o artigo 72.º». Por fim, devem adotar «medidas adequadas e específicas de gestão de riscos concebidas para fazer face aos riscos identificados». Estas obrigações serão implementadas através de normas técnicas desenvolvidas pelo CEN-CENELEC. Assim, a norma de gestão de riscos que será emitida pelo CEN-CENELEC será um dispositivo fundamental para a gestão de riscos para os direitos fundamentais, nomeadamente a prevenção e a proteção contra a discriminação algorítmica. Mesmo não sendo obrigatório, o cumprimento das normas irá desencadear uma presunção de conformidade dos sistemas de risco elevado, nos termos do artigo 40.º do Regulamento, e a indústria, por conseguinte, terá um incentivo para seguir essas normas. Porém, é importante referir que esta presunção de conformidade se limita exclusivamente aos requisitos do Regulamento sobre a IA

11 Devendo ser cumpridas todas as seguintes condições: «a) A deteção e a correção de enviesamentos não podem ser eficazmente efetuadas através do tratamento de outros dados, nomeadamente dados sintéticos ou anonimizados; b) As categorias especiais de dados pessoais estão sujeitas a limitações técnicas em matéria de reutilização dos dados pessoais e às mais avançadas medidas de segurança e preservação da privacidade, incluindo a pseudonimização; c) As categorias especiais de dados pessoais estão sujeitas a medidas destinadas a assegurar que os dados pessoais tratados estejam seguros, protegidos e sujeitos a garantias adequadas, incluindo controlos rigorosos e uma documentação criteriosa do acesso a esses dados, a fim de evitar uma utilização abusiva e assegurar que apenas tenham acesso a esses dados as pessoas autorizadas e com as devidas obrigações de confidencialidade; d) As categorias especiais de dados pessoais não são transmitidos nem transferidos para terceiros, nem de outra forma consultados por esses terceiros; e) As categorias especiais de dados pessoais são eliminadas assim que o enviesamento tenha sido corrigido ou que os dados pessoais atinjam o fim do respetivo período de conservação, consoante o que ocorrer primeiro; f) Os registos das atividades de tratamento nos termos do Regulamento (UE) 2016/679, do Regulamento (UE) 2018/1725 e da Diretiva (UE) 2016/680 incluem os motivos pelos quais o tratamento de categorias especiais de dados pessoais foi estritamente necessário para detetar e corrigir enviesamentos e os motivos pelos quais não foi possível alcançar esse objetivo através do tratamento de outros dados.»

da UE para sistemas de IA de risco elevado e não é extensiva à legislação da UE em matéria de direitos fundamentais ou à legislação antidiscriminação.

Outros requisitos

Estas disposições são complementadas por várias obrigações de apoio para os prestadores de sistemas de IA de risco elevado, tais como o artigo 11.º relativo à documentação técnica, o artigo 12.º relativo à manutenção de registos, o artigo 13.º relativo à transparência, o artigo 14.º relativo à supervisão humana, o artigo 15.º relativo à exatidão, solidez e cibersegurança e o artigo 17.º relativo aos sistemas de gestão da qualidade. Por exemplo, o n.º 4 do artigo 15.º exige que os prestadores de sistemas de risco elevado «que continuam a aprender após serem colocados no mercado ou colocados em serviço são desenvolvidos de forma a eliminar ou reduzir, tanto quanto possível, o risco de resultados possivelmente enviesados que influenciem os dados de entrada de futuras operações (circuitos de realimentação), bem como a assegurar que esses resultados possivelmente enviesados sejam objeto de medidas de atenuação adequadas». Estas obrigações podem facilitar a aplicação das disposições antidiscriminação existentes.

Base de dados da UE

Os números 1 e 2 do artigo 49.º obriga os prestadores a registar os sistemas de IA na base de dados da UE referida no artigo 71.º do Regulamento. Além disso, o n.º 3 do artigo 49.º impõe que quem é responsável «pela implantação que sejam autoridades públicas, instituições, órgãos ou organismos da União ou pessoas que atuem em seu nome deve registar-se, selecionar o sistema e registar a sua utilização». Quando os sistemas de IA são utilizados nos domínios da aplicação da lei, da migração, do asilo e da gestão do controlo das fronteiras, este registo deve ser feito numa secção não pública da base de dados da UE, à qual apenas a Comissão Europeia e as autoridades nacionais têm acesso. De acordo com o artigo 71.º, as informações contidas na base de dados devem ser «acessíveis e disponibilizadas ao público de forma facilmente utilizável». Este registo público facilitará as investigações sobre os impactos discriminatórios dos sistemas de IA e TDA, incluindo os utilizados pelas administrações públicas, bem como a tarefa das potenciais vítimas de estabelecer provas *prima facie* de discriminação. Contudo, embora seja um bom ponto de partida, a publicidade através de uma base de dados à escala da UE não será suficiente para combater as utilizações discriminatórias dos sistemas de IA e TDA. Adicionalmente, as OSC manifestaram a sua preocupação com a falta de acesso público às informações relativas à aplicação da lei, migração, asilo e gestão do controlo das fronteiras contidas no registo público (Access Now, 2024).

Avaliação de impacto sobre os direitos fundamentais

O artigo 27.º prevê que determinadas entidades responsáveis pela implantação – sobretudo entidades responsáveis pela implantação que são organismos de direito público ou entidades privadas que prestam serviços públicos, mas também responsáveis pela implantação de sistemas de IA destinados a serem utilizados para avaliar a solvabilidade ou determinar a classificação de crédito de pessoas singulares e de sistemas de IA destinados a serem utilizados para a avaliação de riscos e fixação de preços em relação

a pessoas singulares no caso dos seguros de vida e de saúde – devem efetuar uma avaliação de impacto sobre os direitos fundamentais (AIDF) antes de utilizar sistemas de IA de risco elevado. Tal avaliação deve incluir uma descrição dos processos de quem é responsável pela implantação; uma descrição do período em que o sistema de IA se destina a ser utilizado e com que frequência; as categorias de pessoas singulares e grupos suscetíveis de serem afetados pela utilização do sistema de IA no contexto específico; os riscos específicos de danos suscetíveis de terem impacto nesses grupos; as medidas de supervisão humana adotadas; e a forma como esses riscos são abordados, nomeadamente através de mecanismos de governação interna e de apresentação de queixas. As AIDF serão apresentadas às autoridades de fiscalização do mercado e deve ser registado um resumo destas na base de dados da UE (anexo IV, secção C, ponto 4). O acesso às AIDF facilitará a contestação de sistemas de IA e TDA discriminatórios por parte de particulares e organismos para a igualdade. Além disso, de acordo com o Considerando 96:

quem é responsável pela implantação de sistemas de IA de risco elevado, em especial quando os sistemas de IA são utilizados no setor público, poderá implicar as partes interessadas pertinentes, incluindo os representantes de grupos de pessoas suscetíveis de serem afetadas pelo sistema de IA, pessoas peritas independentes e organizações da sociedade civil, na realização dessas avaliações de impacto e na conceção de medidas a tomar em caso de concretização dos riscos.

As AIDF são complementadas pelo artigo 60.º, que estabelece um quadro no qual os prestadores (com ou sem responsáveis pela implantação) podem testar sistemas de IA de risco elevado em condições reais. Se bem que os incidentes graves devam ser comunicados à autoridade nacional do mercado (artigos 60.º, n.º 7, e 73.º) e imediatamente tratados através de medidas de atenuação, a medida em que as partes interessadas relevantes, como os organismos para a igualdade, podem aceder aos resultados dos testes e às medidas de atenuação não é clara e pode depender do contexto nacional. Por um lado, o n.º 4 do artigo 71.º prevê que «As informações [relacionadas com a testagem] registadas em conformidade com o artigo 60.º só devem ser acessíveis às autoridades de fiscalização do mercado e à Comissão, a menos que o prestador ou potencial prestador tenha dado o seu consentimento para tornar essas informações igualmente acessíveis ao público». Com efeito, tal exclui as informações relativas aos testes registadas nos termos da alínea c) do n.º 4 do artigo 60.º dos requisitos de acessibilidade e publicidade. Por outro lado, o n.º 1 do artigo 77.º estabelece o seguinte:

As autoridades ou organismos públicos nacionais que supervisionam ou asseguram o respeito das obrigações previstas na legislação da União que protege os direitos fundamentais, incluindo o direito à não discriminação, no que se refere à utilização de sistemas de IA de risco elevado referidos no anexo III, têm poderes para solicitar e aceder a toda a documentação elaborada ou mantida nos termos do presente regulamento numa língua e formato acessíveis nos casos em que o acesso a essa documentação for necessário para o exercício dos seus mandatos dentro dos limites das respetivas jurisdições. (itálico nosso).

Autoridades responsáveis pela proteção dos direitos fundamentais (organismos do artigo 77.º)

Com efeito, o artigo 77.º do Regulamento sobre a IA da UE relativo aos «Poderes das autoridades responsáveis pela proteção dos direitos fundamentais» reveste-se de particular importância, uma vez que estabelece o quadro de supervisão. Conforme

explicado supra, o n.º 1 do artigo 77.º concede às autoridades de supervisão dos direitos fundamentais designadas pelos Estados-Membros o poder de solicitar e aceder a qualquer documentação criada ou mantida ao abrigo do Regulamento sobre a IA da UE, quando necessário. Ao fazê-lo, confere a uma série de autoridades responsáveis pela proteção dos direitos fundamentais o direito de aceder à documentação elaborada ao abrigo do Regulamento sobre a IA da UE, tais como planos de gestão de riscos, avaliações de impacto ou qualquer outra documentação necessária para o cumprimento eficaz do seu mandato. A Comissão Europeia divulgou uma interpretação ampla da lista de autoridades relevantes. Esta não se limita aos organismos geralmente entendidos como estruturas de direitos humanos, tais como organismos para a igualdade, instituições nacionais de defesa dos direitos humanos e provedores de justiça, mas inclui igualmente autoridades de proteção de dados, autoridades de proteção dos consumidores, autoridades de proteção das crianças, autoridades de direito do trabalho, autoridades de supervisão dos meios de comunicação social e autoridades responsáveis por garantir a integridade eleitoral. As autoridades às quais são concedidos direitos de acesso ao abrigo do artigo 77.º devem supervisionar ou assegurar o respeito pela legislação relevante da União (ou ambos). A Comissão considera que o artigo 77.º não se destina a abranger os tribunais nacionais ou outras autoridades judiciais, agindo na sua capacidade judicial, que já têm direitos de acesso ao abrigo do artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE. As autoridades ou organismos públicos nacionais referidos no n.º 1 do artigo 77.º devem ser anunciados publicamente e notificados à Comissão Europeia pelos Estados-Membros. Dados os novos poderes conferidos aos organismos para a igualdade (ver abaixo a secção sobre o papel dos organismos para a igualdade), estas instituições poderão ser chamadas a desempenhar um papel importante no que diz respeito à aplicação do Regulamento sobre a IA da UE em relação à discriminação algorítmica.

Além disso, o n.º 3 do artigo 77.º prevê que:

Se a documentação a que se refere o n.º 1 não for suficiente para determinar se ocorreu uma infração das obrigações impostas pela legislação da União que protege os direitos fundamentais, a autoridade ou organismo público a que se refere o n.º 1 pode apresentar um pedido fundamentado à autoridade de fiscalização do mercado para organizar a testagem do sistema de IA de risco elevado com recurso a meios técnicos. A autoridade de fiscalização do mercado deve organizar a testagem com a estreita participação da autoridade ou organismo público requerente num prazo razoável após o pedido.

Além disso, o n.º 7 do artigo 73.º do Regulamento sobre a IA da UE prevê que as autoridades nacionais nomeadas como autoridades responsáveis pela proteção dos direitos fundamentais devem ser informadas por uma autoridade de fiscalização do mercado que tenha recebido uma notificação relacionada com um incidente grave, incluindo discriminação, com relação a um sistema de IA de risco elevado. Nos termos do n.º 2 do artigo 79.º, estas autoridades devem ser informadas por uma autoridade de fiscalização do mercado, que deve cooperar plenamente com tais autoridades, sempre que as últimas identifiquem um risco para os direitos fundamentais, incluindo a discriminação, em relação a um sistema de IA que apresente um risco. Os operadores pertinentes devem também cooperar com as referidas autoridades, conforme necessário. Nos termos do n.º 1 do artigo 82.º, as autoridades nacionais responsáveis pela proteção dos direitos fundamentais devem ser consultadas por

uma autoridade de fiscalização do mercado que considere que um sistema de IA de risco elevado conforme apresenta um risco para os direitos fundamentais, como a discriminação, quando o direito fundamental afetado for relevante para o mandato dessa autoridade ou organismo.

Responsabilidade da IA

Em 2022, a Comissão Europeia propôs uma diretiva específica sobre a responsabilidade da IA que visava resolver importantes obstáculos ao acesso à justiça no contexto da IA. Propunha harmonizar as normas em matéria de responsabilidade em toda a UE para ações de responsabilidade civil extracontratual baseadas em culpa por danos relacionados com prejuízos causados pela IA. Porém, a diretiva proposta foi retirada em 2025, tornando ainda mais urgente abordar as questões de responsabilidade da IA a nível nacional e europeu, inclusivamente através de outros meios. O projeto da Diretiva Responsabilidade da IA reconhecia que «as características específicas da IA [...] constituem um problema para as regras existentes» e propunha reduzir «o ónus da prova de forma muito seletiva e proporcionada mediante o recurso à divulgação e a presunções ilidíveis», a fim de facilitar o acesso à justiça em casos de danos induzidos pela IA, incluindo a discriminação algorítmica (Comissão Europeia, 2022a). Em particular, o artigo 3.º da proposta retirada previa que o tribunal ou tribunal arbitral poderia ordenar aos prestadores e a quem é responsável pela implantação de sistemas de IA de risco elevado suspeitos de terem causado danos que divulgassem provas, quando necessário, em processos judiciais. O não cumprimento de um pedido de divulgação ou preservação de provas desencadearia uma presunção ilidível de incumprimento por parte da parte demandada. A exposição de motivos do artigo 4.º da proposta retirada reconhecia que «[o]s demandantes podem ter dificuldade em estabelecer um nexo de causalidade entre o incumprimento e o resultado produzido pelo sistema de IA ou a incapacidade do sistema de IA de produzir um resultado que deu origem ao dano relevante», como a discriminação (*ibidem*). Por conseguinte, o incumprimento do dever de diligência nos termos do Regulamento sobre a IA da UE ou de outras regras da UE deveria ser entendido como uma falha e originaria uma presunção ilidível de uma relação causal entre o dano e a falha. Por exemplo, se o prestador de um sistema de IA de risco elevado não tivesse implementado adequadamente um sistema de gestão de riscos ao abrigo do Regulamento sobre a IA da UE, o tribunal poderia ter presumido que existia uma relação causal entre esta violação do dever de diligência e o dano produzido por esse sistema, como a discriminação. Estas regras poderiam ter facilitado o estabelecimento de um caso, *prima facie*, de discriminação algorítmica em tribunal, caso a parte demandada não tivesse cumprido as suas obrigações ao abrigo do Regulamento sobre a IA da UE. Todavia, teriam de ser cumpridas três condições: o demandante teria de demonstrar uma violação do dever de diligência, teria de ser razoavelmente provável que essa falha tivesse influenciado o resultado prejudicial do sistema de IA e teria de demonstrar que o resultado produzido pelo sistema de IA tinha dado origem ao dano. Para as vítimas individuais de discriminação, a determinação desses elementos colocaria já obstáculos significativos. Assim, no contexto dos sistemas de IA e TDA, devem ser feitas reflexões acerca do ajustamento das regras existentes sobre presunções de discriminação e da inversão do ónus da prova.

Outra legislação e orientações da UE

Podem ser utilizados outros instrumentos legislativos para combater a discriminação algorítmica ao nível da UE. Por exemplo, o artigo 34.º do Regulamento dos Serviços Digitais sobre a avaliação dos riscos pelos «fornecedores de plataformas em linha de muito grande dimensão e de motores de pesquisa em linha de muito grande dimensão» inclui o risco de discriminação (União Europeia, 2022). O mesmo se aplica ao artigo 35.º sobre a atenuação desses riscos.¹² Por outro lado, a Comissão Europeia lançou recentemente uma consulta pública sobre o Regulamento da Equidade Digital, que terá como objetivo reforçar a proteção e a equidade digital dos consumidores.

A UE também adotou políticas importantes sobre a governação dos sistemas de IA e TDA que podem ser utilizadas pelos organismos para a igualdade, por exemplo, para fazer recomendações políticas às decisoras e decisores ou sensibilizar a opinião pública. Por exemplo, a Declaração Europeia sobre os Direitos e Princípios Digitais para a Década Digital, adotada em 2022, apresenta uma carta de direitos digitais (Comissão Europeia, 2022b). Esta declaração expressa o compromisso de «Garantir que os sistemas algorítmicos se baseiem em conjuntos de dados adequados para evitar a discriminação e permitir a supervisão humana de todos os resultados que afetam a segurança e os direitos fundamentais das pessoas». O Livro Branco da Comissão Europeia de 2020 (2020) também se ocupa da discriminação algorítmica.

1.4.2. Instrumentos antidiscriminação

Muito embora as regras específicas para a IA sejam novas ferramentas importantes para os organismos para a igualdade e outras organizações que combatem a discriminação, a ativação da legislação antidiscriminação e da legislação sobre proteção de dados, juntamente com estas novas disposições, será fundamental para combater a discriminação algorítmica. Os quadros jurídicos específicos para a IA complementam, mas não substituem, a legislação em matéria de igualdade. Os requisitos do Regulamento sobre a IA da UE para sistemas de IA de risco elevado, em particular, oferecem um conjunto de salvaguardas técnicas que apoiam - mas não podem garantir - o cumprimento da legislação antidiscriminação. Neste contexto, os organismos para a igualdade desempenharão um papel importante na aplicação dos quadros jurídicos existentes em matéria de igualdade à discriminação algorítmica. Por exemplo, podem providenciar aconselhamento informado sobre a aplicação concreta das regras relativas às presunções de discriminação e à inversão do ónus da prova em casos de assimetrias de informação. Podem também desempenhar um papel importante em relação às qualificações jurídicas dos danos algorítmicos em termos de discriminação direta, indireta e interseccional, ou aconselhar em questões como a forma de aplicar exceções e justificações objetivas neste contexto.

12 Sobre como os organismos para a igualdade podem combater a discriminação online baseada na IA, incluindo o discurso de ódio, ver, por exemplo: Equinet (2018), «Extending the agenda. Equality bodies addressing hate speech», disponível em: <https://equineteurope.org/extending-the-agenda-equality-bodies-addressing-hate-speech>, consultado em 7 de novembro de 2025; Rede Facing Facts/CEJI (2022), «Current activities and gaps in hate speech responses: a mapping report for the Facing Facts Network», disponível em: www.facingfacts.eu/hate-speech-report/, consultado em 7 de novembro de 2025.

Conselho da Europa

Ao nível do Conselho da Europa, há vários instrumentos que proíbem a discriminação e que são aplicáveis à discriminação algorítmica.

Em plano cimeiro, o artigo 14.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos, que estabelece a proibição da discriminação, afirma que «[o] gozo dos direitos e liberdades reconhecidos na presente Convenção deve ser assegurado sem quaisquer distinções, tais como as fundadas no sexo, raça, cor, língua, religião, opiniões políticas ou outras, a origem nacional ou social, a pertença a uma minoria nacional, a riqueza, o nascimento ou qualquer outra situação». Esta lista não exaustiva de formas de discriminação proibidas pode ser utilizada para fazer face aos impactos discriminatórios dos sistemas de IA e TDA sempre que um dos direitos fundamentais enumerados na Convenção tenha sido violado.

Tal é complementado pelo n.º 1 do artigo 1.º do Protocolo n.º 12 à Convenção, que estabelece uma proibição independente contra a discriminação: «O gozo de todo e qualquer direito previsto na lei deve ser garantido sem discriminação alguma em razão, nomeadamente, do sexo, raça, cor, língua, religião, convicções políticas ou outras, origem nacional ou social, pertença a uma minoria nacional, riqueza, nascimento ou outra situação». Além disso, o n.º 2 do mesmo artigo estabelece que «Ninguém pode ser objeto de discriminação por parte de qualquer autoridade pública com base nomeadamente nas razões enunciadas no número 1 do presente artigo». Essa proibição contra a discriminação aplica-se – independentemente de qualquer outro direito fundamental ter sido violado – às administrações públicas que implantem sistemas discriminatórios de IA e TDA em países que ratificaram o Protocolo n.º 12. Este quadro antidiscriminação é complementado, no que diz respeito ao trabalho, pelo artigo 20.º da Carta Social Europeia sobre o direito à igualdade de oportunidades e de tratamento em matéria de emprego e de profissão, sem discriminação baseada no sexo.

Outros instrumentos relevantes incluem a Convenção para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica (Convenção de Istambul) que, na redação do artigo 1.º, n.º 1, alínea b), visa «contribuir para a eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres e promover a igualdade real entre mulheres e homens, incluindo o empoderamento das mulheres» e que interpreta a violência contra as mulheres como «uma violação dos direitos humanos e como uma forma de discriminação contra as mulheres». Por sua vez, o artigo 4.º da Convenção-Quadro para a Proteção das Minorias Nacionais estabelece que «é proibida toda e qualquer forma de discriminação baseada na pertença a uma minoria nacional», o que inclui «atos de discriminação, hostilidade ou violência em razão da [...] identidade étnica, cultural, linguística ou religiosa [da pessoa]» (artigo 6.º). Paralelamente, o n.º 2 do artigo 7.º da Carta Europeia das Línguas Regionais ou Minoritárias, protege as pessoas contra a discriminação com base na «utilização de línguas regionais ou minoritárias».

Além destes instrumentos fundamentais, existem outros documentos importantes que podem ser utilizados no combate à discriminação algorítmica. Por exemplo, a Estratégia para a Igualdade de Género 2024-2029 do Conselho da Europa reconhece o «impacto específico da IA na igualdade de género e nos direitos das mulheres» e insta «os Estados-Membros [a] combaterem a discriminação algorítmica baseada no

género e interseccional através de estratégias multifacetadas de igualdade de género e não discriminação baseadas nos direitos humanos [e] a implementarem normas recentemente desenvolvidas na área da inteligência artificial e da igualdade de género» (Conselho da Europa, 2024c). Tal cria a obrigação de os Estados-Membros reverem a sua legislação para colmatar as lacunas em matéria de discriminação algorítmica.

A Recomendação CM/Rec(2019)1 do Comité de Ministros aos Estados-Membros sobre a prevenção e o combate ao sexismo reconhece que «[a] Internet trouxe uma nova dimensão à expressão e à transmissão do sexismo, nomeadamente do discurso de ódio sexista, a uma vasta audiência, apesar de as raízes do sexismo não assentarem na tecnologia mas em desigualdades persistentes entre mulheres e homens» (Conselho da Europa, 2019b). Afirma que a inteligência artificial coloca desafios específicos «relativamente à igualdade de género e aos estereótipos de género» e que «[o] recurso a algoritmos pode transmitir e reforçar estereótipos de género já existentes contribuindo, dessa forma, para perpetuar o sexismo». Reconhece que o papel dos sistemas de IA e TDA veio «aumentar o escrutínio a que são sujeitos o corpo, o discurso e o ativismo das mulheres», especialmente online. A Recomendação exorta os Estados-Membros a «[i]ntegrar a perspetiva da igualdade de género em todas as políticas, programas e investigação relativa a inteligência artificial com o intuito de evitar os riscos potenciais de perpetuar o sexismo e os estereótipos de género através da tecnologia; estudar de que forma a inteligência artificial pode ajudar a ultrapassar as disparidades entre sexos e a eliminar o sexismo». Recomenda medidas que «aumentem a participação de mulheres e raparigas na área da informação e das tecnologias» e exige que a «a conceção de instrumentos e algoritmos baseados em dados deve levar em conta a dinâmica de género». Além disso, «[h]á que melhorar a transparência quando se fala no tema e sensibilizar para o preconceito de género potencial nos megadados; convém reforçar a oferta de soluções que permitam melhorar a responsabilização». Em suma, esta Recomendação representa um importante instrumento jurídico para combater a discriminação algorítmica.

A Recomendação CM/Rec(2022)17 do Comité de Ministros aos Estados-Membros sobre a proteção dos direitos das mulheres e raparigas migrantes, refugiadas e requerentes de asilo contém uma secção sobre IA, TDA e proteção de dados. A Recomendação estabelece que «qualquer conceção, desenvolvimento e aplicação de sistemas de inteligência artificial e de tomada de decisões automatizadas pelos setores público ou privado ou por prestadores de serviços e subcontratados deve ser não discriminatória, coerente com os princípios de privacidade, transparente e ter mecanismos de governação claros» no contexto do controlo de fronteiras e gestão da migração (Conselho da Europa, 2022c). Incentiva os Estados a assegurar que sejam realizadas avaliações do impacto sobre os direitos humanos antes da introdução de sistemas de IA e TDA no domínio da migração. A Recomendação exige também que as OSC sejam envolvidas nas discussões sobre o desenvolvimento e a implantação de novas tecnologias que afetam mulheres e raparigas migrantes, refugiadas e requerentes de asilo (*ibidem*).

As Orientações do Comité de Ministros do Conselho da Europa sobre a defesa da igualdade e a proteção contra a discriminação e o ódio durante a pandemia de Covid-19 e crises semelhantes no futuro contém várias disposições que incidem sobre o potencial discriminatório da digitalização, da IA e das tecnologias de rastreio de contactos em «grupos vulneráveis», ainda que a ênfase seja colocada na exclusão digital e na falta

de acesso (Conselho da Europa, 2021c). A Recomendação CM/Rec(2022)16 sobre o combate ao discurso de ódio e a Recomendação CM/Rec(2024)4 sobre o combate aos crimes de ódio exortam os Estados-Membros a «proteger os direitos humanos e as liberdades fundamentais no ambiente digital», sublinham o papel e as responsabilidades dos intermediários da Internet na disseminação do discurso de ódio, salientam a importância das provas e dos dados digitais na investigação de crimes de ódio e reconhecem o papel dos «movimentos extremistas que operam sobretudo através de canais digitais e comunicações online» nos crimes de ódio (Conselho da Europa, 2022d). Contudo, estas recomendações não abordam de forma exaustiva o papel dos sistemas de recomendação algorítmica nas redes sociais na promoção da polarização extrema online e, consequentemente, no fomento de estereótipos e preconceitos discriminatórios entre as utilizadoras e utilizadores.

A Convenção do Conselho da Europa para a Proteção das Crianças contra a Exploração Sexual e os Abusos Sexuais (Convenção de Lanzarote) reconhece o «uso crescente das tecnologias de informação e comunicação tanto pelas crianças como pelos autores das infrações penais» e o papel das tecnologias digitais na facilitação do abuso infantil (Conselho da Europa, 2007). A Recomendação CM/Rec(2010)5 do Comité de Ministros sobre medidas para o combate à discriminação em razão da orientação sexual ou da identidade de género, adotada em 2010, pode ser utilizada transversalmente para abordar a discriminação algorítmica, mas não contém qualquer disposição que incida especificamente no impacto discriminatório dos sistemas de IA e TDA, ainda que um número cada vez maior de provas aponte para os efeitos dessas tecnologias no fomento de preconceitos e exclusão, tanto online como offline (Conselho da Europa, 2010). O mesmo se aplica aos instrumentos que proíbem a discriminação contra as pessoas de etnia cigana e viajantes, por exemplo, a Recomendação CM/Rec(2024)1 do Comité de Ministros aos Estados-Membros sobre a igualdade das mulheres e raparigas de etnia cigana e viajantes (Conselho da Europa, 2024d).

As recomendações políticas gerais da Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância proporcionam igualmente recursos jurídicos úteis para combater a discriminação algorítmica, em particular através da lente da aplicação específica de sistemas de IA e TDA:

- ▶ A Recomendação n.º 6 sobre o combate à difusão de material racista, xenófobo e antissemita através da Internet pode ajudar a combater conteúdos racistas, discurso de ódio, assédio cibernético e extremismo alimentados por sistemas de recomendação algorítmica (Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância, 2000);
- ▶ A Recomendação n.º 7 sobre a legislação nacional para combater o racismo e a discriminação racial oferece recursos processuais interessantes para combater a discriminação algorítmica a nível estrutural:

A legislação deve prever que organizações como associações, sindicatos e outras entidades jurídicas que, de acordo com os critérios estabelecidos pela legislação nacional, tenham um interesse legítimo no combate ao racismo e à discriminação racial, tenham o direito de intentar ações cíveis, intervir em processos administrativos ou apresentar queixas-crime, mesmo que não seja referida uma vítima específica (Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância, 2017: 8)

...

[Isto é] essencial para lidar com os casos de discriminação em que é difícil identificar a vítima ou com os casos que afetam um número indeterminado de vítimas (ibidem: 22);

- A Recomendação n.º 8 sobre o combate ao racismo na luta contra o terrorismo convida os Estados-Membros a:

garantir que não existe qualquer discriminação decorrente da sua legislação e regulamentação – ou da respetiva aplicação –, nomeadamente no que respeita aos seguintes domínios:

- controlos efetuados por agentes responsáveis pela aplicação da lei nos países e por pessoal de controlo das fronteiras
- detenção administrativa e preventiva
- [...]
- processo equitativo, processo penal
- proteção de dados pessoais
- proteção de vida privada e familiar
- expulsão, extradição, deportação e princípio da não repulsão
- emissão de vistos
- autorizações de residência e de trabalho e reagrupamento familiar
- aquisição e revogação da cidadania

(Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância, 2004);

À medida que se verifica uma crescente implantação dos sistemas de IA e TDA nestes domínios, em particular para facilitar a aplicação da lei, a recomendação constitui um quadro útil para combater o seu potencial discriminatório, mesmo que não aborde diretamente estas tecnologias;

- A Recomendação n.º 10, sobre a luta contra o racismo e a discriminação racial na educação escolar e através desta, é aplicável nos casos de implantação de sistemas de IA e TDA, por exemplo, em processos de seleção (Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância, 2006);
- A Recomendação n.º 11 sobre o combate ao racismo e à discriminação racial no policiamento, um setor em que a implantação de sistemas de IA e TDA ocorre através, por exemplo, de tecnologias de reconhecimento facial e comparação facial, mas também de sistemas de previsão e vigilância criminal, é relevante (Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância, 2007);
- A Recomendação n.º 14 sobre o combate ao racismo e à discriminação racial no emprego proporciona orientações úteis num domínio em que se verifica uma implantação crescente das ferramentas de seleção de currículos e de apoio à contratação (Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância, 2012);
- A Recomendação n.º 15 sobre a luta contra o discurso de ódio exige que os Estados-Membros «asseguem que o âmbito das infrações [relacionadas com o discurso de ódio] seja definido de forma a permitir que a sua aplicação acompanhe a evolução tecnológica» (Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância, 2015).

Este quadro é complementado por outras recomendações centradas em formas específicas de discriminação, tais como o racismo, a xenofobia, o anticismismo, o antissemitismo, islamofobia e a discriminação contra migrantes em situação irregular e pessoas lésbicas, gays, bissexuais, transgêneros e intersexuais (LGBTI).¹³

União Europeia

A nível da União Europeia, os princípios da não discriminação e da igualdade de género são garantidos no artigo 2.º do TUE sobre os valores da UE e no artigo 3.º do TUE sobre o mercado interno, bem como nos artigos 8.º e 10.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) sobre a integração da igualdade de género e da não discriminação, no artigo 19.º do TFUE, que impõe à UE a adoção de legislação antidiscriminação, e o artigo 157.º do TFUE sobre a igualdade de remuneração. O n.º 1 do artigo 21.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia estabelece que «[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». O artigo 23.º da Carta garante que «[d]eve ser garantida a igualdade entre homens e mulheres em todos os domínios, incluindo em matéria de emprego, trabalho e remuneração».

Várias diretivas estabelecem um conjunto denso de regras contra a discriminação, nomeadamente:

- ▶ Diretiva 2000/43/CE, que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica;
- ▶ Diretiva 2000/78/CE, que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional;
- ▶ Diretiva 2004/113/CE, que aplica o princípio de igualdade de tratamento entre homens e mulheres no acesso a bens e serviços e seu fornecimento;
- ▶ Diretiva 2006/54/CE, relativa à aplicação do princípio da igualdade de oportunidades e igualdade de tratamento entre homens e mulheres em domínios ligados ao emprego e à atividade profissional (reformulação);
- ▶ Diretiva 2010/41/CE, relativa à aplicação do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres que exerçam uma atividade independente;
- ▶ Diretiva 79/7/CEE, relativa à realização progressiva do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres em matéria de segurança social.

Estas são aplicáveis à discriminação algorítmica, sempre que haja lugar à implantação de sistemas discriminatórios de IA e TDA no seu âmbito de aplicação material. Esse âmbito, porém, apresenta lacunas, por exemplo, em relação à discriminação em razão da idade, orientação sexual, deficiência e religião ou crença na aquisição de bens e serviços.

13 Ver todas as recomendações em: www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/ecri-standards, consultado em 9 de novembro de 2025.

Diretivas da União Europeia sobre organismos para a igualdade

Recentemente, duas diretivas reformaram o mandato dos organismos para a igualdade, atores fundamentais no combate à discriminação algorítmica:

- ▶ Diretiva 2024/1499, que estabelece as normas aplicáveis aos organismos para a igualdade em questões de igualdade de tratamento entre as pessoas independentemente da sua origem racial ou étnica, de igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional entre as pessoas, independentemente da sua religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual, e de igualdade de tratamento entre homens e mulheres em matéria de segurança social e no acesso a bens e serviços e seu fornecimento;
- ▶ Diretiva 2024/1500, que estabelece normas aplicáveis aos organismos para a igualdade em questões de igualdade de tratamento e igualdade de oportunidades entre mulheres e homens em domínios ligados ao emprego e à atividade profissional.

Até junho de 2026, os Estados-Membros da UE devem adaptar as suas legislações nacionais às disposições das duas diretivas da UE relativas aos organismos para a igualdade. No que diz respeito aos sistemas automatizados e à IA, estas diretivas preveem que «os organismos para a igualdade deverão estar dotados de recursos humanos e técnicos adequados. Esses recursos deverão, nomeadamente, permitir aos organismos para a igualdade que utilizem, por um lado, sistemas automatizados no seu trabalho, e por outro, avaliem a sua conformidade com as regras de não discriminação».

1.4.3. Instrumentos de proteção de dados

A legislação em matéria de proteção de dados é outra peça do puzzle legislativo que os organismos para a igualdade e outras organizações que combatem a desigualdade na Europa necessitam de ativar para combater a discriminação algorítmica.

Conselho da Europa

A nível do Conselho da Europa, o quadro legislativo em matéria de proteção de dados pode ser utilizado para combater a discriminação algorítmica. A Convenção Modernizada para a Proteção das Pessoas relativamente ao Tratamento Automatizado de Dados de Carácter Pessoal (Convenção 108+), e em particular o artigo 6.º, que restringe a utilização de categorias especiais de dados, exorta os Estados-Membros a implementarem «garantias [...] [para] proteger contra os riscos que o tratamento de dados sensíveis pode representar para os interesses, direitos e liberdades fundamentais da pessoa em causa, nomeadamente o risco de discriminação» (Conselho da Europa, 2018). O artigo 11.º da Convenção-Quadro sobre a IA relativo à privacidade e à proteção de dados pessoais alarga estas restrições às «atividades realizadas ao longo do ciclo de vida dos sistemas de inteligência artificial», em particular solicitando aos Estados-Membros que garantam que «o direito à privacidade das pessoas e os seus dados pessoais sejam protegidos, nomeadamente através das leis, normas e quadros nacionais e internacionais aplicáveis» e que «tenham sido implementadas garantias e salvaguardas eficazes para as pessoas, em conformidade com as obrigações jurídicas

nacionais e internacionais aplicáveis». Após a sua entrada em vigor, a Convenção 108+ também se aplicará aos domínios da segurança nacional e da defesa, o que significa que o seu âmbito de aplicação é mais vasto do que o do RGPD.

Este quadro é complementado pelas Orientações sobre a inteligência artificial e a proteção de dados, publicadas em 2019 pelo Comité Consultivo da Convenção para a Proteção das Pessoas relativamente ao Tratamento Automatizado de Dados de Carácter Pessoal (Convenção 108) (Conselho da Europa, 2019c). Salienta que «[e]m todas as fases do tratamento, incluindo a recolha de dados, as pessoas programadoras, fabricantes e prestadores de serviços de IA devem adotar uma abordagem baseada nos direitos humanos desde a conceção e evitar quaisquer potenciais enviesamentos, incluindo os não intencionais ou ocultos, e o risco de discriminação ou outros impactos adversos nos direitos humanos e nas liberdades fundamentais das pessoas titulares dos dados». Incentiva igualmente «[a] cooperação [...] entre as autoridades de controlo da proteção de dados e outros organismos com competências relacionadas com a IA, tais como: proteção dos consumidores; concorrência; antidiscriminação; reguladores setoriais e autoridades reguladoras dos meios de comunicação social».

Além disso, as Orientações sobre reconhecimento facial adotadas em 2021 estabelecem que «[a] utilização do reconhecimento facial com o único objetivo de determinar a cor da pele, as crenças religiosas ou outras, o sexo, a origem racial ou étnica, a idade, a saúde ou a condição social de uma pessoa deve ser proibida, a menos que sejam previstas salvaguardas adequadas por lei para evitar qualquer risco de discriminação» (Conselho da Europa, 2021d). Oferece também orientações para programadores, fabricantes e prestadores de serviços relativamente à representatividade dos conjuntos de dados. Baseando as suas recomendações no artigo 5.º da Convenção 108+ sobre a exatidão dos dados, as orientações estabelecem que as pessoas programadoras, fabricantes e as utilizadoras e utilizadores «devem evitar erros de etiquetagem, testando suficientemente os seus sistemas e identificando e eliminando disparidades na exatidão, nomeadamente no que diz respeito às variações demográficas na cor da pele, idade e género, evitando assim a discriminação involuntária». As orientações solicitam também que as autoridades responsáveis pela aplicação da lei, «ao considerarem a implantação de tecnologias de reconhecimento facial em ambientes não controlados, tenham em conta o risco para vários direitos fundamentais, incluindo os direitos à proteção de dados, privacidade, liberdade de expressão, liberdade de reunião e liberdade de circulação, ou a proibição da discriminação, dependendo das utilizações potenciais em diferentes locais», nomeadamente através de avaliações de impacto em matéria de proteção de dados.

União Europeia

A nível da União Europeia, várias disposições do RGPD podem desempenhar um papel importante no combate à discriminação nos sistemas de IA e TDA (União Europeia, 2016a). Em primeiro lugar, o artigo 9.º sobre categorias sensíveis de dados pessoais impede, em princípio, que os prestadores e quem é responsável pela implantação utilizem esses dados como variáveis (por exemplo, etiquetas, variáveis de entrada, fatores de risco) em sistemas de IA e TDA. Dito isto, tal como referido acima, o n.º 5 do artigo 10.º do Regulamento sobre a IA da UE permite essa utilização, em articulação com a alínea g) do n.º 1 do artigo 9.º do RGPD, quando a finalidade é detetar e

atenuar a discriminação algorítmica. Com efeito, o Considerando 70 do Regulamento sobre a IA da UE esclarece:

A fim de proteger o direito de terceiros da discriminação que possa resultar do enviesamento nos sistemas de IA, os prestadores deverão, a título excecional, na medida do estritamente necessário para assegurar a deteção e a correção de enviesamentos em relação aos sistemas de IA de risco elevado, sob reserva de salvaguardas adequadas dos direitos e liberdades fundamentais das pessoas singulares [...] ser capazes de tratar também categorias especiais de dados pessoais, por razões de interesse público substancial, na aceção da [alínea g) do n.º 2 do artigo 9.º do RGPD.]

Além disso, o artigo 22.º do RGPD afirma o direito de não sujeição a decisões totalmente automatizadas. Em especial, «a pessoa titular dos dados tem o direito de não ficar sujeito a nenhuma decisão tomada exclusivamente com base no tratamento automatizado, incluindo a definição de perfis, que produza efeitos na sua esfera jurídica ou que a afete significativamente de forma similar». Esta disposição foi utilizada para contestar a classificação de crédito discriminatória nos processos SCHUFA Holding e Dun & Bradstreet Austria (consultar a secção 1.4.4.). Embora o Considerando 71 do RGPD conceda às pessoas titulares de dados o direito de «obter uma explicação sobre a decisão tomada na sequência ...[da] avaliação» por um sistema de tomada de decisões totalmente automatizado, durante muito tempo, havia incerteza jurídica em torno da questão de saber se o RGPD proporcionava o direito a uma explicação e da possível natureza e contornos desse direito (Wachter. Mittelstadt e Floridi 2017; Malgieri e Comandé 2017; Selbst e Powles, 2017). O RGPD confere às pessoas titulares de dados o direito de receber «as informações adicionais, necessárias para garantir um tratamento equitativo e transparente» (n.º 2 do artigo 13.º e n.º 2 do artigo 14.º), incluindo no que respeita à «existência de decisões automatizadas, incluindo a definição de perfis, referida no artigo 22.º, n.ºs 1 e 4, e, pelo menos nesses casos, informações úteis relativas à lógica subjacente, bem como a importância e as consequências previstas de tal tratamento para a pessoa titular dos dados» (alínea f) do n.º 2 do artigo 13.º, alínea g) do n.º 2 do artigo 14.º e alínea h) do n.º 1 do artigo 15.º). Na decisão Dun & Bradstreet Austria (consultar a secção 1.4.4.), o Tribunal de Justiça da União Europeia confirmou a existência e o âmbito do direito à explicação previsto na alínea h) do n.º 1 do artigo 15.º do RGPD, que condiciona o acesso a informações úteis sobre a forma como foi tomada uma decisão e oferece uma base para contestar decisões automatizadas com base no n.º 3 do artigo 22.º do RGPD. O n.º 1 do artigo 22.º do RGPD estabelece que as pessoas titulares dos dados têm o direito de «não ficar sujeitas a nenhuma decisão tomada exclusivamente com base no tratamento automatizado, incluindo a definição de perfis, que produza efeitos na sua esfera jurídica ou que a afete significativamente de forma similar». Contudo, este direito não se aplica quando o tratamento automatizado ou a definição de perfis for «necessária para a celebração ou a execução de um contrato entre a pessoa titular dos dados e quem é responsável pelo tratamento», ou caso a pessoa titular dos dados tenha dado o seu «consentimento explícito», nos termos das alíneas a) e c) do n.º 2 do artigo 22.º do RGPD. Neste caso, o n.º 3 do artigo 22.º do RGPD exige que quem é responsável pelo tratamento de dados aplique «medidas adequadas para salvaguardar os direitos e liberdades e legítimos interesses da pessoa titular dos dados, designadamente o direito de, pelo menos, obter intervenção humana por parte de quem é responsável, manifestar o seu ponto de vista e contestar a

decisão». O direito à explicação recentemente estabelecido pelo Tribunal de Justiça pode facilitar o acesso à justiça, pelo menos em casos de discriminação algorítmica baseada em perfis ou processos de tomada de decisões totalmente automatizados.

No âmbito do direito penal, aplica-se a Diretiva 2016/680, relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas autoridades competentes para efeitos de prevenção, investigação, deteção ou repressão de infrações penais ou execução de sanções penais, e à livre circulação desses dados (União Europeia, 2016b). Oferece garantias mais limitadas que podem não ser suficientes para combater a discriminação algorítmica nesses domínios de implantação.

1.4.4. Jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos e do Tribunal de Justiça da União Europeia

Tribunal Europeu dos Direitos Humanos

Na sua decisão no caso *Glukhin c. Rússia*, em 2023, o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos apreciou a legalidade da utilização pela polícia de tecnologias de reconhecimento facial em tempo real (Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, 2023). Neste caso, um indivíduo foi preso após publicar nas suas redes sociais fotos e um vídeo de uma manifestação pacífica que realizou sozinho no metro de Moscovo, descoberto pela polícia durante uma monitorização de rotina da Internet. Para o identificar, a polícia utilizou imagens de videovigilância de câmaras TVCF que filmam espaços públicos, combinadas com dados biométricos, neste caso, tecnologia de reconhecimento facial. O Tribunal concluiu que se verificou uma violação da liberdade de expressão do requerente ao abrigo do artigo 10.º e do seu direito à vida privada ao abrigo do artigo 8.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos. Em particular, o Tribunal declarou «que a utilização de tecnologia de reconhecimento facial altamente intrusiva no contexto do exercício pelo requerente do seu direito à liberdade de expressão consagrado na Convenção é incompatível com os ideais e valores de uma sociedade democrática regida pelo Estado de direito, que a Convenção se propõe manter e promover». Ao considerar «a dificuldade do requerente em provar as suas alegações, uma vez que o direito nacional não previa um registo ou notificação oficial da utilização da tecnologia de reconhecimento facial», o Tribunal reconhece também que a falta de transparência sobre a utilização dessas tecnologias dificulta a apresentação de provas e a atenuação desses obstáculos (*ibidem*, parágrafo 72).

Tribunal de Justiça da União Europeia

Um pedido de decisão prejudicial apresentado pela Bélgica sobre a aplicação ampla da Diretiva relativa aos Registos de Identificação de Passageiros da UE, incluindo sobre a forma como a automatização do sistema de tratamento de dados deve ser implementada pelas autoridades nacionais, deu origem a uma decisão no processo C-817/19 *Ligue des droits humains ASBL c. Conseil des ministres* (Tribunal de Justiça da União Europeia, 2022). O caso centrou-se na tensão entre o tratamento automatizado de dados através de algoritmos de aprendizagem automática e a não discriminação. O Tribunal de Justiça destacou as salvaguardas relativas ao tratamento automatizado de dados, proibindo o uso de algoritmos de IA de autoaprendizagem para evitar

resultados discriminatórios. Ademais, os critérios pré-estabelecidos utilizados para avaliar ameaças terroristas não podem assentar na «raça ou origem étnica da pessoa, nas suas opiniões políticas, religião ou convicções filosóficas, na sua filiação sindical, na sua saúde, vida sexual ou orientação sexual» (*ibidem*).

Na sua decisão no processo C-634/21 *SCHUFA Holding*, o Tribunal de Justiça classificou a definição de perfis sob a forma de pontuação de risco de crédito como uma decisão individual automatizada abrangida pelo artigo 22.º do RGPD (Tribunal de Justiça da União Europeia, 2023). No contexto do litígio que deu origem à decisão em causa, foi recusado à parte requerente um empréstimo por uma instituição financeira com base na pontuação de risco atribuída pela SCHUFA Holding, uma empresa alemã de classificação de crédito. A questão era «se a determinação de um valor de probabilidade [...] constitui uma decisão individual automatizada, na aceção do artigo 22.º, n.º 1, do RGPD», ou seja, «uma decisão baseada exclusivamente no tratamento automatizado, incluindo a definição de perfis, que produz efeitos na esfera jurídica da pessoa titular dos dados ou que a afeta significativamente de forma similar» (*ibidem*: parágrafos 20 e 27). Embora a pontuação de risco atribuída pela SCHUFA seja transmitida a uma parte terceira, a quem compete, em última instância, tomar a decisão contratual, o Tribunal argumentou que essa parte terceira «se baseia “essencialmente” nesse valor» (*ibidem*: parágrafo 48). O Tribunal também sugeriu que o conceito de «decisão» previsto no artigo 22.º do RGPD «é suficientemente amplo para incluir o resultado do cálculo da solvabilidade de uma pessoa sob a forma de um valor de probabilidade relativo à capacidade dessa pessoa para cumprir as suas obrigações de pagamento no futuro» (*ibidem*: parágrafo 46). Assim, quando «o valor de probabilidade estabelecido por uma sociedade que fornece informações comerciais e comunicado a um banco desempenha um papel determinante na concessão de um crédito, a determinação desse valor deve ser qualificada, em si mesma, de decisão que produz, em relação à pessoa titular dos dados, “efeitos na sua esfera jurídica ou que a afet[a] significativamente de forma similar”, na aceção do artigo 22.º, n.º 1, do RGPD» (*ibidem*: parágrafo 50). Esta é uma decisão histórica que oferece uma base jurídica para contestar a discriminação baseada em perfis e outras decisões predominantemente assentes em pontuações de risco automatizadas.

O Tribunal de Justiça desenvolveu mais aprofundadamente os recursos legais disponíveis para as vítimas de discriminação algorítmica na sua decisão *Dun & Bradstreet Austria* (Tribunal de Justiça da União Europeia, 2025). Neste caso, a parte requerente viu recusado um contrato de telecomunicações móveis por uma empresa austríaca de telecomunicações com base numa avaliação de crédito automatizada. A pontuação de risco algorítmica atribuída pela Dun & Bradstreet, uma empresa especializada na realização de avaliações de crédito, indicava que a parte requerente não possuía solvência financeira suficiente para celebrar este contrato, que implicaria um pagamento mensal do montante de dez euros (*ibidem*: parágrafos 2 e 16). A parte requerente recorreu à autoridade austríaca para a proteção de dados, que ordenou à empresa de avaliação de crédito que prestasse «informações úteis relativas à lógica subjacente à decisão automatizada com base nos dados pessoais» à parte requerente (*ibidem*: número 17). Invocando a confidencialidade comercial, a empresa de avaliação de crédito recusou inicialmente o fornecimento de informações à parte requerente, salvo a sua pontuação de risco (*ibidem*). Apenas precisou que «tinham

sido “agregados de forma equivalente” certos dados sociodemográficos [relativos à parte requerente] » para estabelecer essa pontuação de risco, algo que o tribunal austríaco considerou insuficiente. Na tentativa de executar essa decisão, um tribunal nacional nomeou uma pessoa especializada que considerou que o cumprimento da obrigação de fornecer «informações úteis» exigiria a divulgação pela Dun & Bradstreet Austria à parte requerente dos dados pessoais (por exemplo, data de nascimento, endereço, sexo) que foram tratados para gerar os «fatores» e «o valor concreto» atribuído à parte requerente para cada fator, «a fórmula matemática» na qual a pontuação se baseou, «a indicação específica dos intervalos dentro dos quais o mesmo valor é atribuído a diferentes dados para o mesmo fator», bem como «uma lista indicativa dos “scores” de pessoas (“scoring”) para o período que abrange os seis meses anteriores e os seis meses subsequentes à definição do “score” [da parte requerente] e que foram obtidos com base na mesma regra de cálculo» para efeitos de verificação da exatidão (*ibidem*: parágrafos 23 a 25). No entender do tribunal nacional, a possibilidade de as partes demandantes verificarem a exatidão da definição de perfis é crucial para efeitos de aplicação.¹⁴ No litígio em causa, por exemplo, «as informações comunicadas [à parte requerente], entre as quais, nomeadamente, o “score” obtido, comprovassem uma elevada solvência por parte desta, [enquanto] a definição de perfis reais levou a considerar que a mesma não era solvente» (*ibidem*: número 27). Por conseguinte, o acesso a informações úteis condiciona a capacidade das partes demandantes de contestarem a criação de perfis discriminatórios ou decisões automatizadas no contexto do n.º 3 do artigo 22.º do RGPD (consultar a secção 1.4.3.). (*ibidem*: parágrafo 55).¹⁵

O Tribunal de Justiça explicou que «o direito de obter “informações úteis relativas à lógica subjacente” a decisões automatizadas, na aceção da [alínea h) do n.º 1 do artigo 15.º], deve ser entendido como um direito à explicação sobre o procedimento e os princípios concretamente aplicados para explorar, por via automatizada, os dados pessoais da pessoa titular dos dados com vista a obter um determinado resultado, como um perfil de solvência», devendo essa explicação «ser fornecida através de informações pertinentes e de forma concisa, transparente, inteligível e de fácil acesso» (*ibidem*: parágrafos 58-59). Embora o Tribunal não tenha enumerado os elementos relevantes, indicou que «a simples comunicação de uma fórmula matemática complexa, como um algoritmo, nem a descrição detalhada de todas as etapas das decisões automatizadas», não satisfaria os requisitos da alínea h) do n.º 1 do artigo 15.º, pois «nenhuma dessas modalidades constitui uma explicação suficientemente concisa e inteligível» (*ibidem*: parágrafo 59). Por outras palavras:

14 O tribunal nacional argumentou que «[n]a hipótese de o artigo 15.º, n.º 1, alínea h), do RGPD não garantir essa possibilidade, o direito aí previsto de acesso aos dados pessoais da pessoa titular dos dados e a outras informações ficaria esvaziado de qualquer alcance e tornar-se-ia inútil, tanto mais que, nesse caso, cada responsável poderia estar em condições de prestar informações erradas» (*ibidem*: parágrafo 29).

15 O Tribunal declarou que «no contexto específico da adoção de uma decisão que se baseia exclusivamente num tratamento automatizado, a finalidade principal do direito de a pessoa titular dos dados obter as informações previstas no artigo 15.º, n.º 1, alínea h), do RGPD consiste em lhe permitir exercer de forma eficaz os direitos que lhe são reconhecidos pelo artigo 22.º, n.º3, deste regulamento, a saber, os de manifestar o seu ponto de vista sobre essa decisão e de a contestar» (*ibidem*: parágrafo 55).

as «informações úteis relativas à lógica subjacente» às decisões automatizadas, na aceção do artigo 15.º, n.º 1, alínea h), do RGPD, devem descrever o procedimento e os princípios concretamente aplicados de tal modo, que a pessoa titular dos dados possa compreender quais dos seus dados pessoais foram utilizados e de que forma no momento da decisão automatizada em causa, sem que a complexidade das operações a realizar no âmbito de uma decisão automatizada possa exonerar quem é responsável pelo tratamento do seu dever de explicação (*ibidem*: número 61).

Para o Tribunal, pode ser «suficientemente transparente e inteligível o facto de informar a pessoa titular dos dados de como uma variação ao nível dos dados pessoais tidos em conta teria conduzido a um resultado diferente» (*ibidem*). No contexto da legislação antidiscriminação, o direito à explicação é crucial, pois permite às partes demandantes estabelecerem comparações com homólogos reais ou hipotéticos, um elemento essencial do teste de discriminação, que se tornou, no entanto, altamente inacessível no quadro da opacidade algorítmica e da fragmentação epistémica (consultar secção 1.4.3.). Por último, nos casos em que os segredos comerciais possam ser comprometidos, quem é «responsável é obrigado a comunicar as informações alegadamente protegidas à autoridade de controlo ou ao órgão jurisdicional competentes, aos quais incumbe ponderar os direitos e os interesses em causa para determinar o alcance do direito de acesso da pessoa titular dos dados, previsto no artigo 15.º do RGPD» (*ibidem*: número 76).

Em França, 15 organizações contestaram recentemente uma decisão da CNAF (*Caisse nationale des allocations familiales*, um ramo da segurança social) de utilizar um algoritmo de pontuação de risco para decidir quais as pessoas beneficiárias a serem investigadas por fraude junto do *Conseil d'État*. O sistema de TDA demonstrou gerar efeitos discriminatórios, nomeadamente para as mulheres e para as pessoas que vivem em situação de pobreza. As litigantes solicitaram ao *Conseil d'État* que remetesse as questões ao Tribunal de Justiça, inclusive em relação à discriminação algorítmica. Este caso deve ser acompanhado, pois dará ao Tribunal de Justiça a oportunidade de analisar a discriminação algorítmica sob a ótica da discriminação direta e indireta.

1.5. Principais partes interessadas

Serviço Europeu para a IA

São várias as instituições que desempenharão um papel no combate à discriminação algorítmica. O recém-criado Serviço Europeu para a IA¹⁶ (estabelecido no âmbito da Comissão Europeia) apoiará a execução do Regulamento sobre a IA da UE e investigará possíveis infrações. Nos termos do artigo 90.º, o Serviço Europeu para a IA será responsável, em particular, pelo tratamento dos alertas desencadeados pelo Painel Científico de Peritos Independentes (artigo 68.º do Regulamento sobre a IA da UE) relativos a GPAI que apresentem riscos sistémicos. À semelhança de uma autoridade de fiscalização do mercado, o Serviço para a IA também disporá de poderes para monitorizar e supervisionar a conformidade dos sistemas de IA que incorporam um

¹⁶ Ver <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/ai-office>, consultado em 10 de novembro de 2025.

modelo de GPAI (n.º 1 do artigo 75.º do Regulamento sobre a IA da UE). De igual modo, irá cooperar com as autoridades de fiscalização do mercado para monitorizar, investigar e avaliar a conformidade dos GPAI utilizados em domínios de risco elevado (n.º 2 do artigo 75.º do Regulamento sobre a IA da UE). Nos termos do n.º 3 do artigo 75.º do Regulamento sobre a IA da UE, quando «uma autoridade de fiscalização do mercado não estiver em condições de concluir a sua investigação sobre o sistema de IA de risco elevado devido à sua incapacidade de aceder a determinadas informações relacionadas com o modelo de IA de finalidade geral, apesar de ter envidado todos os esforços adequados para obter essas informações, pode apresentar um pedido fundamentado ao Serviço para a IA a fim de que o acesso a essas informações seja garantido». À luz destas disposições, é provável que os organismos para a igualdade designados ao abrigo do artigo 77.º do Regulamento sobre a IA da UE cooperem com o Serviço para a IA, direta ou indiretamente, no âmbito da sua colaboração com as autoridades de fiscalização do mercado, quando abordam riscos ou violações dos direitos antidiscriminação. Com efeito, tal como explicado na secção 1.4.1., o n.º 7 do artigo 73.º do Regulamento sobre a IA da UE exige que as autoridades de fiscalização do mercado relevantes comuniquem às autoridades ou organismos públicos nacionais previstos no n.º 1 do artigo 77.º do Regulamento sobre a IA da UE qualquer incidente grave, entendido como «a infração das obrigações decorrentes do direito da União destinadas a proteger os direitos fundamentais», nos termos da alínea c) do n.º 49 do artigo 3.º do Regulamento sobre a IA da UE. O n.º 2 do artigo 79.º do Regulamento sobre a IA da UE também estatui que, «[s]e forem identificados riscos para os direitos fundamentais», as autoridades de fiscalização do mercado devem «informar as autoridades ou os organismos públicos nacionais competentes a que se refere o artigo 77.º, n.º1, e com eles cooperar plenamente». É igualmente exigida a consulta às autoridades previstas no n.º 1 do artigo 77.º, nos termos do n.º 1 do artigo 82.º do Regulamento sobre a IA da UE.

Comité Europeu para a Inteligência Artificial

O artigo 65.º do Regulamento sobre a IA da UE também estabelece um Comité Europeu para a Inteligência Artificial.¹⁷ O Comité para a IA é composto por representantes dos Estados-Membros e concede o estatuto de observador à Autoridade Europeia para a Proteção de Dados. O Comité para a IA desempenha um papel fundamental na execução do Regulamento sobre a IA da UE, nomeadamente ajudando a «coordenar e assegurar a cooperação entre os Estados-Membros da UE, com vista a uma execução e aplicação coerentes do Regulamento sobre a IA da UE em toda a União» (Comissão Europeia 2025c). Proporciona uma plataforma de cooperação para as autoridades nacionais competentes responsáveis pela execução do Regulamento sobre a IA da UE e facilita a partilha de conhecimentos técnicos e regulamentares, bem como de boas práticas. Compete-lhe também criar subgrupos para facilitar a cooperação em questões de aplicação, em particular, dois subgrupos permanentes a fim de proporcionar uma plataforma de cooperação e intercâmbio entre as autoridades de fiscalização do mercado e as autoridades notificadoras, mas também para prestar aconselhamento sobre temas relacionados com a política de IA.

17 Ver <https://artificialintelligenceact.eu/article/65>, consultado em 10 de novembro de 2025.

Fórum Consultivo para a IA

O artigo 67.º do Regulamento sobre a IA da UE estabelece um Fórum Consultivo para a IA¹⁸ responsável por fornecer conhecimentos técnicos especializados e aconselhar e apoiar o trabalho do Comité para a IA e da Comissão Europeia. O Fórum Consultivo é composto por «uma seleção equilibrada de partes interessadas, incluindo a indústria, as empresas em fase de arranque, as PME [pequenas e médias empresas], a sociedade civil e o meio académico», com representação equilibrada de interesses comerciais e não comerciais, bem como de PME e outras empresas.

Painel Científico de Peritos Independentes

O artigo 68.º do Regulamento sobre a IA da UE estabelece um Painel Científico de Peritos Independentes que visa apoiar as atividades de aplicação nos termos do Regulamento. O Painel é composto por peritos independentes selecionados pela Comissão com base nos conhecimentos científicos ou técnicos atualizados no domínio da IA necessários para as funções de:

- ▶ apoiar a execução e aplicação do Regulamento sobre a IA da UE, sobretudo no que respeita aos modelos de GPAI (por exemplo, alertando o Serviço para a IA para eventuais riscos sistémicos, contribuindo para o desenvolvimento de instrumentos e metodologias de avaliação das capacidades dos GPAI, pres-tando aconselhamento sobre a classificação dos modelos de IA de finalidade geral com ou sem risco sistémico e contribuindo para o desenvolvimento de instrumentos e modelos);
- ▶ apoiar as autoridades de fiscalização do mercado no seu trabalho, a pedido destas;
- ▶ apoiar as atividades de fiscalização do mercado transfronteiriças;
- ▶ apoiar o Serviço para a IA no exercício das suas funções no contexto do procedimento de salvaguarda da União.

CEN-CENELEC

O **Comité Técnico Conjunto 21 do CEN-CENELEC** (JTC 21) está a elaborar normas para a IA em resposta a um pedido de normalização da Comissão Europeia.¹⁹ Atualmente, o JTC 21 está a trabalhar na elaboração de uma norma harmonizada que transponha o requisito, estabelecido pelo artigo 9.º do Regulamento sobre a IA da UE, de que os fornecedores de sistemas de IA de risco elevado disponham de um sistema de gestão de riscos.

Papel dos organismos para a igualdade

Os organismos para a igualdade têm um papel fundamental a desempenhar. A discriminação algorítmica manifesta-se frequentemente de formas difíceis de detetar e comprovar. Tal constitui um obstáculo significativo ao acesso à justiça para as pessoas afetadas. As pessoas vítimas de discriminação algorítmica poderão ter dificuldades em compreender de que forma e por que motivo foram tratadas de forma injusta,

18 Ver <https://artificialintelligenceact.eu/article/67/>, consultado em 10 de novembro de 2025.

19 Decisão de Execução da Comissão Europeia, de 22 de maio de 2023, relativa ao pedido de normalização C(2023)3215.

o que torna difícil contestar essas decisões. Por conseguinte, os organismos para a igualdade desempenham um papel crucial no apoio às vítimas e na promoção da responsabilização. Neste contexto, as diretivas recentemente adotadas relativas aos organismos para a igualdade (Diretiva 2024/1500 e Diretiva 2024/1499) reforçam o papel e os poderes desses organismos no que respeita à sua independência, recursos e função de facilitar o acesso à justiça. De igual modo, confirmam o papel dos organismos para a igualdade na abordagem da discriminação baseada na IA:

É fundamental prestar atenção às oportunidades e aos riscos decorrentes da utilização de sistemas automatizados, incluindo a inteligência artificial. Em especial, os organismos para a igualdade deverão estar dotados de recursos humanos e técnicos adequados. Esses recursos deverão, nomeadamente, permitir aos organismos para a igualdade que utilizem, por um lado, sistemas automatizados no seu trabalho, e por outro, avaliem a sua conformidade com as regras de não discriminação. Quando o organismo para a igualdade faça parte de um organismo com vários mandatos, deverão ser assegurados os recursos necessários ao desempenho do seu mandato (União Europeia, 2024b: Considerando 21; União Europeia, 2024a: Considerando 22).

Neste contexto, os organismos para a igualdade podem desempenhar um papel crucial no apoio às vítimas, na sensibilização, na realização de investigação e na defesa de uma melhor regulamentação dos sistemas de IA e de TDA:

- ▶ atuar *ex officio* e tratar de reclamações de vítimas de discriminação algorítmica: os organismos para a igualdade podem ter poderes de investigação *ex officio* e servir de ponto de contacto acessível para potenciais vítimas de discriminação algorítmica. Estes podem tratar das reclamações das vítimas, investigar alegados casos de enviesamento algorítmico e prestar aconselhamento e apoio sobre como intentar uma ação judicial;
- ▶ prestar assistência jurídica e levar casos a tribunal: tal pode incluir decidir casos que envolvam discriminação algorítmica, aconselhar as pessoas sobre como contestar decisões discriminatórias impulsionadas por sistemas de IA ou de TDA ou, em alguns casos, representar potenciais vítimas ou agir em seu nome em tribunal;
- ▶ sensibilizar e informar as vítimas e o público em geral: os organismos para a igualdade podem desempenhar um papel crucial na educação do público sobre os potenciais danos da discriminação algorítmica, nomeadamente através da divulgação de informações sobre como contestar decisões automatizadas injustas e quais os direitos das vítimas em relação aos processos baseados em IA e de TDA;
- ▶ recolher dados e realizar investigação sobre a discriminação associada aos sistemas de IA e de TDA: outra função fundamental dos organismos para a igualdade consiste na recolha de dados sobre a incidência da discriminação algorítmica. Ao acompanhar sistematicamente as reclamações relativas aos sistemas de IA e de TDA e realizar pesquisas, recolha de dados e monitorização, os organismos para a igualdade podem identificar padrões de discriminação e destacar questões sistémicas que podem exigir intervenção regulatória;
- ▶ apresentar recomendações às entidades políticas e legislativas: esses dados também podem fornecer provas concretas da necessidade de reformas legais (por exemplo, em relação às obrigações de registo e informação). Os organismos para a igualdade podem fazer recomendações fundamentadas às entidades políticas e legislativas sobre a forma de regulamentar os sistemas de IA e de

TDA com base nas suas atividades de monitorização, nomeadamente do ponto de vista da aplicação e das dificuldades inerentes;

- colaborar com as partes interessadas para promover a igualdade nos sistemas de IA e TDA: os organismos para a igualdade podem colaborar com uma vasta gama de partes interessadas – incluindo entidades patronais, prestadores de serviços, instituições públicas e OSC – para incentivar a adoção de boas práticas em matéria de igualdade no que respeita aos sistemas de IA e de TDA. Tal poderia envolver ajudar as organizações a desenvolver e executar planos de igualdade que minimizem o risco de enviesamento algorítmico, fornecendo orientações sobre como testar sistemas de IA e de TDA em termos de discriminação.



2. Lacunas jurídicas

Esta secção identifica as lacunas e necessidades dos atuais quadros jurídicos, processuais e de governação, à luz dos riscos discriminatórios decorrentes da utilização de sistemas de IA e de TDA nas administrações públicas e noutros setores abrangidos pelo âmbito do presente estudo. Resume também os principais obstáculos, lacunas e necessidades encontrados pelos organismos para a igualdade e outras partes interessadas relevantes nas suas funções de monitorização e supervisão.

2.1. Justificações para a adoção de sistemas de IA e de TDA

Ficou demonstrado na secção I que a adoção das tecnologias de IA e de TDA é cada vez mais generalizada. Contudo, colocam-se vários problemas em relação à sua adoção. Por um lado, as narrativas que promovem a adoção desses sistemas são problemáticas e aumentam os riscos jurídicos. Os sistemas de IA e de TDA são frequentemente apresentados como «neutros» ou, pelo menos, «menos enviesados» do que os decisores humanos. A sua implantação poderia ser justificada pela predisposição para racionalizar os processos de tomada de decisão. Como estes sistemas são conhecidos por serem amplamente enviesados, tal narrativa pode criar a ilusão de que a implantação da IA e da TDA reduz ou chega mesmo a impedir a discriminação. Tal acarreta o risco de que as violações da legislação antidiscriminação sejam ignoradas.

Além disso, os sistemas de IA e de TDA são frequentemente promovidos como meios para aumentar a eficiência em termos de custos nos processos de tomada de decisão, sobretudo nas administrações públicas que estão sujeitas a um maior escrutínio público no contexto de cortes nas despesas e políticas de austeridade. Essa lógica leva à adoção de IA e de TDA para usos específicos, como a detecção de fraudes ou a avaliação de riscos, que são apresentados como impulsionadores da eficiência dos gastos. Esta narrativa dissimula, pelo menos, duas questões importantes:

- ▶ deverão estas tecnologias ser adotadas para outros fins, por exemplo, para melhorar o acesso a direitos e serviços públicos, que, segundo estudos regulares, são subutilizados? (Défenseur des Droits, 2024);
- ▶ poderão estes sistemas realmente permitir a redução da despesa pública, mantendo a mesma qualidade dos serviços públicos, depois de internalizados todos os custos relacionados com a salvaguarda dos direitos fundamentais?

Por exemplo, prevenir a materialização dos riscos de discriminação através de procedimentos adequados de teste, monitorização e auditoria, formar profissionais que lidam com recomendações algorítmicas para garantir uma supervisão humana eficaz e criar mecanismos eficazes de informação e reparação para as pessoas que utilizam serviços públicos é dispendioso. Quando as administrações públicas decidirem implementar esses sistemas, esses custos deverão, sem dúvida, ser totalmente internalizados pelas mesmas. Tal deliberação também deve levar as decisoras e decisores públicos a pronunciarem-se claramente: quando a implantação de um sistema de IA ou de TDA parecer demasiado arriscada ou dispendiosa, após a aplicação adequada de medidas de prevenção e salvaguardas dos direitos fundamentais, tal deve conduzir à decisão de não implementar esse sistema.

2.2. Falta de transparência

Tal como especificado nas secções relevantes abaixo, existe uma falta generalizada de informação sistemática, clara e acessível sobre o desenvolvimento, a experimentação e a implantação de sistemas de IA e de TDA nas administrações públicas e noutros âmbitos. A utilização de sistemas de IA e TDA nas administrações públicas não é sistematicamente mapeada, não obstante os planos ou esforços em curso para criar bases de dados sobre essas utilizações (por exemplo, o Registo de Algoritmos neerlandês).²⁰ Os casos de discriminação algorítmica são ainda muito raros e, muitas vezes, são estruturados em torno de questões relacionadas com a proteção de dados, em vez de discriminação e igualdade. Os escassos casos existentes surgiram quase sempre nos tribunais, com o apoio de organismos para a igualdade e de OSC. No entanto, a falta de informação sobre quando, onde e por que motivo os sistemas de IA e de TDA são utilizados pelas administrações públicas (e, consequentemente, a inexistência, até ao momento, de obrigações legais de comunicação) dificulta a monitorização, avaliação e contestação eficazes e sistemáticas de casos de discriminação algorítmica por parte destas entidades, apesar dos seus poderes de investigação. De facto, para utilizar estes poderes de investigação de forma eficaz, é sobretudo necessário estar ciente da existência das aplicações de IA ou de TDA. Em vez disso, os organismos para a igualdade têm

²⁰ Ver <https://algoritmes.overheid.nl/en>, consultado em 10 de novembro de 2025.

frequentemente de recorrer a investigações dos meios de comunicação social, a OSC especializadas ou a redes informais para identificar potenciais casos de discriminação algorítmica. Embora os peritos nacionais constatem que são regularmente enviados pedidos de informação (por exemplo, ao abrigo da legislação em matéria de liberdade de informação) às autoridades públicas com o objetivo de criar registos públicos da utilização de sistemas de IA e de TDA nas administrações públicas, a sua legitimidade é por vezes questionada, podendo mesmo ficar sem resposta quando não possuem carácter vinculativo, sobretudo quando esses pedidos dizem respeito a aplicações sensíveis, tais como as tecnologias de vigilância digital. Além disso, é frequente que as partes demandantes não consigam verificar as informações recebidas. Por vezes, também são utilizados outros canais para obter informações, nomeadamente questões dirigidas ao governo em colaboração com membros dos parlamentos nacionais. No entanto, a eficácia dos pedidos de liberdade de informação e das questões nos parlamentos é prejudicada pela própria falta de transparência sobre o uso de aplicações de IA e de TDA. Alguns organismos para a igualdade oferecem exemplos positivos a este respeito: a título de exemplo, a Provedoria de Justiça contra a discriminação da Finlândia pode enviar pedidos obrigatórios de informações e esclarecimentos às administrações públicas. Estes poderes podem facilitar o acesso às informações e a transparência no que respeita à utilização de sistemas de IA e de TDA e aos seus potenciais efeitos discriminatórios.

Em certa medida, a falta de informação será resolvida pela nova regulamentação sobre a IA. A título de exemplo, a base de dados da UE relativa a IA prevista no artigo 71.º do Regulamento sobre a IA da UE incluirá informações públicas sobre as aplicações de IA de risco elevado.²¹ Além disso, as alíneas a) e b) do artigo 14.º da Convenção-Quadro sobre a IA exigem que «as informações importantes relativas aos sistemas de inteligência artificial suscetíveis de afetar significativamente os direitos humanos e às utilizações relevantes desses sistemas são documentadas, facultadas aos organismos autorizados a aceder às mesmas e, se for caso disso, disponibilizadas ou comunicadas às pessoas afetadas», permitindo a estas últimas «contestar decisões tomadas diretamente em resultado da utilização do sistema ou substancialmente fundamentadas nessa utilização». Estas disposições são reforçadas pelos artigos 8.º e 9.º da convenção sobre transparência e supervisão e sobre a responsabilização e responsabilidade. Estes requisitos de informação e transparência podem permitir o escrutínio público. Na mesma linha, o artigo 16.º da Convenção exige a adoção e manutenção de um quadro de gestão de riscos e impactos (apoiado pela avaliação do impacto normalizada HUDERIA), e a alínea f) do n.º 2 do artigo 16.º da convenção exige que «os riscos, os impactos reais e potenciais e a abordagem de gestão dos riscos» sejam documentados. A disponibilização de tais informações poderia ajudar os órgãos responsáveis pela proteção dos direitos fundamentais a prevenir e combater a discriminação algorítmica. Por sua vez, o Regulamento sobre a IA da UE prevê que as autoridades designadas no âmbito do seu artigo 77.º tenham

21 Os sistemas de IA de risco elevado, incluindo a biometria, utilizados nos domínios da atuação dos órgãos de aplicação da lei, da migração, do asilo e da gestão do controlo das fronteiras são registadas numa secção não pública da base de dados, à qual a Comissão Europeia e as autoridades nacionais específicas de fiscalização do mercado (por exemplo, as agências de proteção de dados) têm acesso.

acesso à documentação técnica e aos sistemas de avaliação de riscos assentes no Regulamento sobre a IA da UE e nas avaliações de impacto sobre os direitos fundamentais, quando obrigatórias nos termos do artigo 27.º do Regulamento sobre a IA da UE (limitado a quem é responsável pela implantação que oferece serviços públicos ou privados essenciais).

Não obstante, tais obrigações de informação e transparência poderiam ter sido formuladas em termos mais gerais. De momento, trata-se apenas de sistemas de IA de risco elevado, excluindo os sistemas descritos como não sendo de risco elevado e os sistemas de TDA que não são considerados abrangidos pela definição de IA. Em 2020, a Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa exigiu que fosse solicitado aos governos «que notificassem o parlamento antes da implantação da tecnologia [IA e TDA]» e que «a utilização de tais tecnologias pelas autoridades [...] fosse sistematicamente inscrita num registo público» (Conselho da Europa, Assembleia Parlamentar, 2020b). Este facto não se reflete diretamente na Convenção-Quadro sobre a IA, recentemente adotada, que não exige a criação de um registo público. Por sua vez, o Regulamento sobre a IA da UE não prevê notificações aos parlamentos nacionais ou às instituições da UE aquando da implantação de sistemas de IA ou de TDA pelas autoridades públicas.

2.3. Questões relacionadas com o acesso à justiça

O acesso à justiça é dificultado devido a diversas assimetrias de informação e poder. Conforme explicado acima, uma das principais conclusões da investigação realizada a nível nacional mostra que a falta de um mapeamento claro e consistente das utilizações dos sistemas de IA e TDA pelas administrações públicas compromete o direito à não discriminação e a sua aplicação. O facto de não se ter conhecimento de que uma determinada decisão administrativa foi tomada com (o apoio de) um sistema de IA ou de TDA impede que as pessoas sujeitas a tais decisões cheguem a suspeitar de discriminação algorítmica. Mesmo quando surge a suspeita, a falta de obrigações generalizadas impostas às administrações públicas no sentido de fornecerem informações sobre o tipo de sistema utilizado, os fatores de decisão implementados e a forma como este é usado no processo de tomada de decisão impede as vítimas de apresentarem provas suficientes para estabelecer presunções de discriminação nos tribunais.²²

É certo que a legislação europeia antidiscriminação prevê uma partilha do ónus da prova entre as partes demandantes e as partes demandadas, a fim de aliviar o ónus das partes demandantes quando alegam discriminação. A legislação europeia antidiscriminação prevê que «quando uma pessoa que se considere lesada pela não aplicação, no que lhe diz respeito, do princípio da igualdade de tratamento apresentar, perante um tribunal ou outra instância competente, elementos de facto constitutivos da presunção de discriminação direta ou indireta, incumba à parte demandada provar que não houve violação do princípio da igualdade de

²² Em certa medida, é possível atenuar esta dificuldade através da ativação do direito à explicação previsto no RGPD, embora os obstáculos processuais e os custos possam ser elevados para as vítimas individuais.

tratamento».²³ Do mesmo modo, o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos transfere o ónus da prova de que não houve discriminação para a parte demandada quando uma parte requerente apresenta factos credíveis e coerentes a partir dos quais se pode presumir que houve discriminação: «[A] prova pode decorrer da coexistência de inferências suficientemente fortes, claras e concordantes ou de presunções de facto semelhantes não refutadas» (Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, 2007). Em princípio, estas regras facilitam a tarefa das partes demandantes, apenas exigindo que estas estabeleçam uma presunção de discriminação antes que o ónus da prova possa ser transferido para a parte demandada. Incumbe, em seguida, à parte demandada afastar a presunção de discriminação.

Contudo, estas regras não respondem de forma suficiente às assimetrias de poder e informação manifestadas quando uma decisão é tomada com (o apoio de) um sistema de IA ou de TDA, podendo revelar-se insuficientes em casos de discriminação algorítmica. Por um lado, os peritos nacionais indicam que, por vezes, os tribunais estabelecem um limiar probatório elevado para transferir o ónus da prova para as partes demandadas. Por outro lado, a opacidade algorítmica complica a tarefa das partes demandantes individuais que tentam estabelecer uma presunção de discriminação algorítmica (consultar a secção 2.2. supra). As assimetrias de informação e poder também assumem a forma do que Milano e Prunkl (2024) chamam de «fragmentação epistémica», ou seja, «uma característica estrutural de ambientes mediados por algoritmos que isolam as pessoas», impedindo assim «as pessoas e as comunidades de partilhar e comparar significativamente as suas experiências». Assim, a fragmentação epistémica «torna mais difícil identificar e concetualizar os danos emergentes nestes ambientes», em particular devido ao facto de a legislação europeia antidiscriminação depender da capacidade das vítimas de demonstrar que foram sujeitas a um tratamento diferenciado ou a uma desvantagem específica em comparação a outras pessoas em situações semelhantes (*ibidem*). Conjuntamente, a opacidade algorítmica e a fragmentação epistémica dificultam bastante o desafio jurídico imposto pela utilização de IA e TDA discriminatórias.

Assim, na prática, o acesso à justiça encontra-se comprometido. Para dar um exemplo concreto, os sistemas de TDA utilizados por várias administrações da segurança social para detetar fraudes na Europa criam uma categoria de «pessoas suspeitas» *de facto*, altamente discriminatória, mas muito difícil de contestar por essas pessoas, com consequências graves nas suas vidas (suspensão de prestações sociais, créditos por pagamentos indevidos, etc.). Embora o direito à explicação recentemente confirmado pelo Tribunal de Justiça no contexto da alínea h) do n.º 1 do artigo 15.º e do artigo 22.º do RGPD no processo Dun & Bradstreet Austria resolva em parte o problema (consultar secção 1.4.4.), continuam a existir assimetrias de poder e de informação, as quais devem ser resolvidas através de uma redução ainda maior do ónus da prova para as partes demandantes, conferindo poderes aos organismos para a igualdade e às partes interessadas relevantes para apoiar as potenciais vítimas e aumentar a prevenção.²⁴ Esta questão já foi sublinhada em 2020 pela Assembleia Parlamentar

23 Consultar o n.º 1 do artigo 8º da Diretiva 2000/43/CE. Esta disposição está presente em todas as diretivas antidiscriminação: 2000/78/CE, 2004/113/CE e 2006/54/CE.

24 Esta questão reveste-se de importância ainda maior já que a diretiva relativa à responsabilidade pela IA foi retirada. A diretiva propunha facilitar o estabelecimento de presunções e a inversão do ónus da prova, embora de forma limitada.

do Conselho da Europa, que destacou a necessidade de «prestar especial atenção à garantia da presunção de inocência e assegurar que as vítimas de discriminação não enfrentem um ónus da prova desproporcional» (Conselho da Europa, Assembleia Parlamentar, 2020b). Foi exigido aos Estados-Membros que «garantissem que os organismos para a igualdade tivessem plenos poderes para abordar questões de igualdade e antidiscriminação decorrentes da utilização da IA».

Nesta perspetiva, os poderes de alguns organismos europeus para a igualdade no sentido de promover a proteção contra a discriminação a nível coletivo e estrutural podem ajudar a atenuar estas lacunas. Com efeito, alguns organismos para a igualdade podem contribuir para a prevenção da discriminação algorítmica através de poderes de supervisão, investigação e sancionatórios. Além disso, alguns organismos para a igualdade podem monitorizar a utilização de sistemas de IA e de TDA e contestar resultados discriminatórios em tribunal em nome do interesse público, sem que seja necessário identificar previamente qualquer vítima individual (consultar Tribunal de Justiça da União Europeia, 2008). Embora não seja o caso de todos os organismos europeus para a igualdade, tais poderes podem atenuar a dificuldade de ter de depender de denúncias individuais de vítimas de discriminação para que as investigações possam ser iniciadas. Todavia, para serem eficazes, tais poderes devem ser apoiados por direitos de informação robustos: os organismos para a igualdade devem ter o direito de solicitar e obter informações relevantes e úteis sobre a forma como os sistemas de IA e de TDA são utilizados. Tais poderes devem ser alargados a situações em que os sistemas de IA e de TDA são utilizados para apoiar e auxiliar a tomada de decisões, em vez de se limitarem apenas a situações de automatização total, de modo a refletir o facto de que a tomada de decisões híbrida é a forma de utilização mais comum. A transposição das novas diretivas relativas às normas aplicáveis aos organismos para a igualdade até junho de 2026 será uma boa oportunidade para rever os poderes desses organismos à luz destes novos desafios. Adicionalmente, as vias processuais alternativas, como os mecanismos de apresentação de queixas coletivas (por exemplo, ação popular, ações coletivas), poderiam atenuar as questões relacionadas com o acesso à justiça.

2.4. Aplicação das disposições existentes e futuras

2.4.1. Cooperação institucional

O sistema de aplicação estabelecido pelo Regulamento sobre a IA da UE é complexo e não deixa muita margem para reclamações individuais. Embora as autoridades de fiscalização do mercado possam receber reclamações, não têm a obrigação de investigar com base nas mesmas. Neste contexto, o papel dos organismos para a igualdade torna-se ainda mais importante. O sistema de aplicação estabelecido pelo Regulamento sobre a IA da UE prevê a cooperação entre as várias partes interessadas, nomeadamente os organismos para a igualdade, outras autoridades de supervisão dos direitos fundamentais designadas nos termos do artigo 77.º, as autoridades de fiscalização do mercado e outras instituições relevantes. Além disso, os organismos para a igualdade cooperarão com outras instituições de defesa dos direitos fundamentais nomeadas ao abrigo do artigo 77.º do Regulamento sobre a

IA da UE. No entanto, segundo algumas das instituições entrevistadas para efeitos deste relatório, poderão existir desafios significativos a este respeito. Em particular, devem ser desenvolvidas e implementadas metodologias de cooperação e assegurados canais de comunicação institucionais, a fim de promover uma abordagem baseada na complementaridade e na interseccionalidade institucionais. Acresce que as autoridades competentes, incluindo os pontos de contacto únicos e as autoridades de fiscalização do mercado, devem ter um conhecimento adequado dos riscos de discriminação apresentados pelas tecnologias algorítmicas e das formas jurídicas e institucionais de combater a discriminação.

2.4.2. Lacunas conceituais

Existem outros problemas de aplicação relativos aos conceitos e procedimentos consagrados na legislação europeia antidiscriminação. Em termos mais concretos, o funcionamento da IA, nomeadamente da aprendizagem automática, assenta em correlações e não na causalidade. Tal aumenta o risco da chamada discriminação por *proxy*, a qual as juízas e os juízes podem hesitar em tratar como discriminação direta, mesmo quando se sabe que tais *proxies* estão correlacionados com motivos protegidos.²⁵ A título de exemplo, em determinados contextos, sabe-se que o local de residência das pessoas está fortemente correlacionado com a raça e a origem étnica. A nível europeu, a residência não consta da lista de motivos protegidos consagrados na legislação antidiscriminação. Por conseguinte, esta discriminação algorítmica por *proxy* é suscetível de ser considerada como discriminação indireta, exceto nos casos em que o local de residência é considerado «inextricavelmente» ou «intrinsecamente ligado» a um motivo protegido, como a raça ou a origem étnica.

A este respeito, o direito derivado da UE que proíbe a discriminação pode revelar-se demasiado limitado, uma vez que apenas o faz em relação a uma lista restrita de motivos protegidos: sexo, raça ou origem étnica, deficiência, orientação sexual, religião ou crença e idade. Os danos algorítmicos relacionados com outras características sociais apenas seriam considerados diretamente discriminatórios se fossem considerados «intrinsecamente ligados» a um destes motivos protegidos. No entanto, tais danos podem ser considerados discriminação indireta se afetarem um grupo relacionado com um desses motivos protegidos. Outros danos algorítmicos cairiam fora do âmbito da proteção jurídica, desde que não fossem contemplados por quadros legislativos nacionais específicos, que podem ser mais abrangentes do que a legislação europeia.

Em contrapartida, as listas abertas, como os critérios de proteção consagrados no n.º 1 do artigo 21.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e no artigo 14.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos, poderiam oferecer mais flexibilidade no combate à discriminação algorítmica por *proxy*. Isso deve-se ao facto

25 Para mais informações sobre discriminação por *proxy*, ver Bartoletti I. e Xenidis R. (2023), «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», disponível em: <https://edoc.coe.int/en/artificial-intelligence/11649-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.html>, consultado em 10 de novembro de 2025, Publicação do Conselho da Europa, Estrasburgo.

de permitirem aos juízes considerar que existe 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» e «sexo, raça, cor, língua, religião, opiniões políticas ou outras, a origem nacional ou social, a pertença a uma minoria nacional, a riqueza, o nascimento ou qualquer outra situação».

A questão de saber como qualificar a discriminação algorítmica por *proxy* é importante. Embora esta qualificação não faça diferença ao abrigo da legislação antidiscriminação da Convenção, devido à existência de um regime unitário de justificações abertas tanto para a discriminação direta como indireta, o problema é diferente ao abrigo da legislação europeia antidiscriminação. Nesse caso, a discriminação direta beneficia de um regime de justificação mais rigoroso, baseado em exceções fechadas. Dada a falta de transparência, opacidade e complexidade dos sistemas de IA e de TDA, um regime de justificação aberto que exija uma análise contextual pode não ser o mais adequado. Porém, comprovar a discriminação direta é geralmente problemático no contexto algorítmico. Como já foi referido, além dos problemas de justificação, os próprios conceitos de discriminação direta e indireta não são totalmente adequados para abranger a discriminação algorítmica, que mistura características de ambas as noções (Xenidis, 2021).

O elevado nível de diferenciação alcançado pelos sistemas de IA e de TDA também aumenta os riscos de discriminação interseccional, sobretudo quando quem os utiliza combina várias categorias de risco que contribuem para a sua pontuação de risco (por exemplo, género e histórico de migração em exemplos de previsões de desemprego enviesadas). No entanto, a discriminação interseccional ainda não é plenamente reconhecida nas diretivas europeias antidiscriminação (exceto na recente Diretiva 2023/970, relativa à transparência em matéria de igualdade remuneratória) e não é proibida de forma uniforme na legislação nacional, apesar das recentes evoluções. Por conseguinte, os Estados-Membros terão de rever a sua legislação antidiscriminação e proceder às alterações necessárias, de modo a garantir que esta abrange todos os casos em que a utilização de sistemas de IA e de TDA possa causar discriminação direta ou indireta, incluindo discriminação por associação e discriminação interseccional.

2.4.3. Restrições à recolha e ao tratamento de dados

Por último, as restrições legais existentes à recolha de dados sobre igualdade limitam a possibilidade de investigar de forma eficaz a discriminação algorítmica e promover a igualdade na utilização de sistemas de IA e de TDA. A defesa de procedimentos mais adequados de recolha de dados em matéria de igualdade pode ser necessária para combater eficazmente a discriminação na IA. Existem ainda outras questões relacionadas com a aplicação da lei relativas à utilização de categorias sensíveis de dados pessoais. O n.º 5 do artigo 10.º do Regulamento sobre a IA da UE permite, a título excecional, o tratamento de categorias sensíveis de dados pessoais (definidas no artigo 9.º do RGPD), tais como a etnia ou a orientação sexual, a fim de garantir a deteção de enviesamentos, mas esta possibilidade não abrange os sistemas de IA que não se enquadram na categoria de risco elevado. Tal pode implicar limitações significativas na deteção, prevenção e atenuação de enviesamentos discriminatórios em sistemas considerados de baixo risco, aos quais se aplicam transversalmente obrigações em

matéria de não discriminação. Também é incerto se os organismos para a igualdade e as outras autoridades de supervisão dos direitos fundamentais poderão recorrer às exceções previstas no artigo 9.º do RGPD e no n.º 5 do artigo 10.º do Regulamento sobre a IA da UE para avaliar os impactos discriminatórios de determinados sistemas de IA. A discriminação algorítmica pode ser mais difícil de detetar e monitorizar quando não é possível utilizar categorias sensíveis de dados pessoais – que se sobrepõem a muitas (mas não todas) das categorias protegidas pela legislação europeia e nacional antidiscriminação – para fins de teste, auditoria e avaliação.

2.5. Redução da classificação de risco dos sistemas de IA

A classificação baseada no risco do Regulamento sobre a IA da UE tem sido alvo de críticas. A lista de aplicações de risco elevado constante do anexo III do Regulamento foi descrita como excessivamente rígida no contexto de tecnologias em rápida evolução. Além disso, o Regulamento sobre a IA da UE não oferece orientações claras para decidir se uma aplicação abrangida pelos setores enumerados no anexo III é de risco elevado ou não. Trata-se de uma questão particularmente problemática à luz do n.º 3 do artigo 6.º do Regulamento sobre a IA da UE, que prevê uma série de exceções. A título de exemplo, os prestadores podem declarar que os sistemas que seriam normalmente incluídos na lista de setores de risco elevado não representam, na realidade, um risco significativo para a saúde, a segurança ou os direitos fundamentais das pessoas singulares. Os sistemas de IA não são considerados como sendo de risco elevado quando são utilizados para «desempenhar uma tarefa processual restrita» ou uma «tarefa preparatória no contexto de uma avaliação»,²⁶ para «melhorar o resultado de uma atividade humana previamente concluída» ou para «detetar padrões de tomada de decisões ou desvios em relação aos padrões de tomada de decisões anteriores [...] [onde tais sistemas] não se destina[m] a substituir nem influenciar uma avaliação humana previamente concluída, sem que se proceda a uma verificação adequada por um ser humano». Os prestadores que consideram que os seus sistemas não apresentam um risco elevado apenas devem «documentar a sua avaliação antes de esse sistema ser colocado no mercado ou colocado em serviço» (n.º 4 do artigo 6.º) e registar o sistema em conformidade com o n.º 2 do artigo 49.º.

De momento, não existe qualquer controlo sistemático, uma vez que as autoridades nacionais competentes podem solicitar as avaliações realizadas, embora sem qualquer obrigação sistemática de o fazer. Assim, cria-se uma potencial lacuna que poderia ser amplamente utilizada para reduzir a classificação de risco dos sistemas de IA, a fim de evitar o cumprimento dos requisitos e salvaguardas aplicáveis aos sistemas de risco elevado ao abrigo do Regulamento sobre a IA da UE.²⁷ Neste contexto, a abordagem da Convenção-Quadro sobre a IA, assente nos direitos e não nos riscos, poderá revelar-se particularmente útil para alargar as salvaguardas dos direitos fundamentais às aplicações de IA e de TDA cuja classificação de risco possa ser reduzida. Outra potencial lacuna que poderia ser explorada em ambos

26 Dito isto, nos termos da alínea d) do n.º 3 do artigo 6.º, um sistema de IA utilizado para a definição de perfis de pessoas singulares nos domínios enumerados no anexo III será sempre considerado como sendo de risco elevado.

27 Estes requisitos e salvaguardas são enumerados na secção relativa aos sistemas de IA de risco elevado.

os regulamentos tem que ver com a definição de IA. Dado que ambos os textos se aplicam à IA, e já não, por exemplo, a sistemas baseados em regras simples, certos sistemas de TDA poderiam ser excluídos caso se considere que não se enquadram no âmbito da definição de IA (Comissão Europeia, 2025d). Esta é outra lacuna que os prestadores de sistemas de TDA mais simples podem usar para se subtraírem às obrigações do Regulamento sobre a IA da UE.

2.6. Normas técnicas, organismos para a igualdade e a questão da harmonização

As normas harmonizadas de IA que serão emitidas pelo CEN-CENELEC constituirão um instrumento fundamental para apoiar o respeito pelos direitos fundamentais, incluindo a prevenção e a proteção contra a discriminação algorítmica. Porém, a questão fundamental é: quais serão os riscos de discriminação que os prestadores deverão identificar, avaliar e abordar, segundo as normas? Em particular, quais serão as formas de discriminação a ter em conta pelos prestadores e de que forma terão de ser abordadas para que sejam consideradas conformes com o Regulamento sobre a IA da UE? Colocam-se aqui vários problemas. O primeiro é o poder confiado às organizações privadas envolvidas no processo de corregulação. A maior parte das organizações envolvidas no JTC 21 do CEN-CENELEC, responsável pela elaboração destas normas, são intervenientes do setor que dispõem dos recursos necessários para financiar essa participação. As OSC e organizações com um interesse legítimo podem participar até certo ponto (por exemplo, a Equinet está atualmente envolvida no processo de elaboração de normas), mas frequentemente dispõem de meios financeiros limitados para o fazer. Esta configuração também implica que os conhecimentos especializados no terreno podem apresentar uma distribuição desigual, com um nível adequado de conhecimentos técnicos e conhecimentos jurídicos mais limitados, especialmente no que respeita aos direitos humanos. Os projetos de normas não são públicos, o que dificulta o acompanhamento e a avaliação da eficácia e das falhas das estratégias de aplicação atualmente em discussão. Tal impede tentativas de influenciar essas discussões no sentido de abordar as limitações existentes.

O segundo problema é o da compatibilidade e complementaridade desta abordagem face à legislação europeia em matéria de direitos fundamentais, incluindo a legislação antidiscriminação. Por um lado, o nível de mitigação de riscos que as normas irão prever para fins de conformidade ainda não é claro. Esta é uma questão fundamental, uma vez que o n.º 5 do artigo 9.º do Regulamento sobre a IA da UE estatui que «as medidas de gestão de riscos [...] devem ser de molde a fazer com que o risco residual pertinente associado a cada perigo, bem como o risco residual global dos sistemas de IA de risco elevado, sejam considerados aceitáveis». No que respeita ao enviesamento e à discriminação, os riscos residuais aceitáveis ao abrigo do Regulamento sobre a IA da UE não garantem o cumprimento da legislação europeia em matéria de direitos fundamentais, que adota uma abordagem diferente centrada nos danos efetivos. Com efeito, o n.º 1 do artigo 52.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia estabelece que «[q]ualquer restrição ao exercício dos direitos e liberdades reconhecidos pela presente Carta deve ser prevista por lei e respeitar o conteúdo essencial desses direitos e liberdades» e que «[n]a observância do princípio da proporcionalidade, essas restrições só podem ser introduzidas se

forem necessárias e corresponderem efetivamente a objetivos de interesse geral reconhecidos pela União, ou à necessidade de proteção dos direitos e liberdades de pessoas terceiras». O âmbito das interferências admissíveis, limitado pela essência dos direitos fundamentais e condicionado pela necessidade e pelo interesse geral, parece entrar em conflito com a abordagem de risco residual adotada no Regulamento sobre a IA da UE. No mínimo, a relação entre estes conceitos é ambígua e carecerá de clarificação, potencialmente por parte do Tribunal de Justiça.

Por outro lado, a abordagem de normalização adotada pela UE, em conjunto com o quadro de harmonização máxima (pelo menos parcial) consagrado no novo regulamento da UE sobre a IA, encontra-se em conflito com a abordagem de harmonização mínima das diretivas da UE em matéria de não discriminação. Embora o direito derivado da UE proíba seis motivos de discriminação (raça e origem étnica, sexo e género, deficiência, orientação sexual, religião ou crença e idade), também permite que os Estados-Membros transcendam estes requisitos mínimos e proíbam a discriminação em termos mais gerais através das chamadas «disposições mais favoráveis», desde que no cumprimento dos Tratados da UE. Contudo, ainda não são conhecidas as formas de enviesamento que deverão ser testadas pelos prestadores de sistemas de risco elevado. A título de exemplo, se os testes de enviesamento e a atenuação apenas forem exigidos para os seis motivos protegidos a nível europeu, e se se presumir que os prestadores que cumprem estas normas estão em conformidade com o Regulamento sobre a IA da UE, tal permitir-lhes-á vender os seus produtos em todo o mercado interno. Embora quem é responsável pela implantação possa continuar a ter de responder pela discriminação ao abrigo da legislação europeia e nacional antidiscriminação que preveja uma proteção mais abrangente, surgem questões atinentes a pelo menos dois aspetos.

Primeiramente, as disposições nacionais mais favoráveis que proíbem a discriminação são explicitamente permitidas pela legislação europeia antidiscriminação e não devem ser consideradas como obstáculos à livre circulação. Tal abordagem também violaria o n.º 1 do artigo 21.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que proíbe 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». Outra hipótese seria incluir a definição mais ampla de discriminação consagrada na Carta. Porém, permaneceriam as preocupações com legislações nacionais mais exigentes, expressamente autorizadas pela legislação europeia antidiscriminação. Em simultâneo, se as normas não mencionarem os motivos de discriminação proibidos a serem tidos em conta pelos prestadores de sistemas de IA de risco elevado aquando da realização de testes de enviesamento ou da avaliação do impacto do seu sistema nos direitos fundamentais, existe um risco significativo de que tais procedimentos acabem por ser altamente inefcazes.

A segunda questão incide sobre a influência destes mecanismos de conformidade na inversão do ónus da prova em casos de discriminação. A este respeito, é importante recordar que a presunção de conformidade prevista no artigo 40.º do Regulamento sobre a IA da UE apenas se aplica aos requisitos do Regulamento relativos a sistemas de risco elevado (consultar a secção sobre o sistema de gestão de riscos), não se aplicando à legislação antidiscriminação ou a outros direitos fundamentais. Neste contexto, o n.º 1 do artigo 82.º do Regulamento sobre a IA da UE reconhece que

«embora cumpra o presente regulamento, um sistema de IA de risco elevado [pode] apresenta[r] um risco para a saúde, a segurança ou os direitos fundamentais».

Por conseguinte, importa salientar que a abordagem de harmonização máxima (parcial) do Regulamento sobre a IA da UE não deve ser interpretada no sentido de afastar ou minimizar as obrigações antidiscriminação existentes estabelecidas pelo direito primário e derivado da UE.

No que é que isto se traduz para os organismos para a igualdade e para as autoridades responsáveis pela proteção dos direitos fundamentais, como as previstas no artigo 77.º do Regulamento sobre a IA da UE? Primeiramente, pode ser difícil avaliar a conformidade dos sistemas de gestão de riscos e das avaliações de impacto sobre os direitos fundamentais à luz da legislação antidiscriminação, caso não sejam fornecidas informações sobre os motivos de discriminação testados. A questão fundamental é saber se os organismos para a igualdade e as partes interessadas relevantes responsáveis pela aplicação dos direitos fundamentais disporão de informações suficientemente exatas para avaliar de que modo a discriminação foi evitada e/ou como os riscos correspondentes foram mitigados em relação aos grupos legalmente protegidos no contexto dos sistemas de IA de risco elevado, bem como a forma como esses grupos foram definidos durante os procedimentos de avaliação dos riscos. Em segundo lugar, a dissonância jurídica supramencionada cria uma lacuna entre as obrigações dos prestadores (e, consoante o caso, de quem é responsável pela implantação) de prevenir e abordar os riscos de enviesamento discriminatório no contexto de sistemas de risco elevado e o mandato dos organismos para a igualdade e outras autoridades competentes. A maioria dos organismos para a igualdade são mandatados para combater a discriminação com base no conjunto de motivos protegidos pela legislação nacional, que frequentemente extravasa os motivos protegidos pelo direito derivado europeu de antidiscriminação. Dependendo da abordagem adotada nas novas normas ou na sua aplicação (por exemplo, o menor denominador comum ou tipos de enviesamento não especificados), os organismos para a igualdade terão de prestar especial atenção aos motivos de discriminação que apenas são proibidos pela legislação nacional. Com efeito, os riscos de discriminação algorítmica podem não ter sido testados pelos prestadores relativamente a estes motivos protegidos a nível nacional.

Além disso, a normalização coloca vários desafios aos organismos para a igualdade. Poderá ser necessário que os organismos para a igualdade monitorizem e influenciem a forma como as novas normas harmonizadas de IA são definidas pelo CEN-CENELEC, uma vez que o cumprimento dessas normas implicará uma presunção de conformidade com os requisitos essenciais do Regulamento sobre a IA da UE para os prestadores de sistemas de IA de risco elevado. Contudo, surgem várias complicações. Em primeiro lugar, embora a Equinet esteja envolvida em alguns subgrupos do JTC 21 responsáveis pela elaboração dessas normas de IA, o grau de publicidade e acessibilidade das normas acordadas permanece incerto. No processo *Public.Resource.Org e Right to Know c. Comissão Europeia e o.*, o Tribunal de Justiça decidiu que as normas devem ser tornadas publicamente acessíveis às cidadãs e aos cidadãos da UE (Tribunal de Justiça da União Europeia, 2024). Uma vez que o litígio dizia respeito ao acesso a normas relacionadas com a segurança dos brinquedos, resta saber se este requisito de transparência se aplicará de forma semelhante às normas de IA e se estas serão disponibilizadas gratuitamente.

Em segundo lugar, pode ser necessário dispor de conhecimentos técnicos para compreender e avaliar de forma crítica se as normas de IA garantem suficientemente o respeito dos direitos fundamentais e da legislação antidiscriminação. Segundo um relatório da Equinet, as normas «determinarão quais as informações e o nível de detalhe a incluir na documentação» produzida ao abrigo dos requisitos essenciais para sistemas de IA de risco elevado previstos no Regulamento sobre a IA da UE e, consequentemente, «o tipo de gestão de riscos e de monitorização pós-comercialização a ser realizada pelos prestadores para antecipar, identificar e mitigar os riscos para os direitos fundamentais» (Mittelstadt, 2025).

Por conseguinte, os organismos para a igualdade devem prestar especial atenção às escolhas técnicas implementadas pelas novas normas de IA:

- ▶ Quais são as métricas de equidade utilizadas para medir o desempenho? Que limiares são utilizados para quantificar os riscos de enviesamento discriminatório? Quais são as medidas de correção de enviesamento e os métodos de equidade utilizados? Estão em conformidade com a legislação e a jurisprudência europeias em matéria de antidiscriminação?
- ▶ Como são definidos os níveis aceitáveis de «risco residual» de discriminação?
- ▶ Como se define o objetivo pretendido dos sistemas, o nível de exatidão esperado e as utilizações abusivas previsíveis?
- ▶ Como são medidos e mitigados os riscos e impactos discriminatórios relativos aos grupos protegidos pela legislação europeia antidiscriminação?
- ▶ Como são definidos os grupos específicos na documentação técnica, na gestão de riscos e nas avaliações de impacto?
- ▶ A discriminação interseccional é devidamente tida em conta?
- ▶ As definições técnicas dos diferentes grupos abrangem toda a população protegida contra motivos proibidos de discriminação?

É importante prestar atenção a todas estas questões para evitar o branqueamento ético e dos direitos fundamentais.

Este é um desafio para os organismos para a igualdade, que poderão ter de procurar novas competências, conhecimentos e recursos para poderem dar resposta a estas questões. Estabelecer modelos de cooperação sólidos com as autoridades competentes (autoridades de fiscalização do mercado, pontos de contacto únicos, o Serviço para a IA, etc.) e com organismos que possuam conhecimentos especializados complementares (agências de proteção de dados, provedores de justiça, gabinetes de proteção dos consumidores, etc.), bem como com partes terceiras relevantes (investigadoras e investigadores, OSC, etc.), pode ajudar os organismos para a igualdade a enfrentar o desafio dos conhecimentos especializados e dos recursos.

Resumo – Utilização da IA na administração pública belga e recomendações políticas em matéria de discriminação algorítmica



O resumo assenta no relatório de análise da situação atual e das lacunas, cuja secção belga foi redigida por Ine van Zeeland.²⁸

Utilização da IA na administração pública

A administração pública belga utiliza várias aplicações de inteligência artificial (IA) e tem vários projetos de IA em curso, nomeadamente nos setores policial, financeiro, de emprego e do ensino. Devido à falta de um registo público destes sistemas abrangente, não é possível mapear de forma completa e coerente a utilização de sistemas de IA e de tomada de decisões automatizadas (TDA) nos serviços públicos da Bélgica. O Serviço Público Federal (SPF) de Políticas e Apoio (BoSA) organiza um Observatório da IA que lançou iniciativas destinadas à recolha de informações sobre a utilização de sistemas de IA ou de TDA nos serviços públicos belgas. Estão a ser realizados ou planeados projetos semelhantes de recolha de informações por outros organismos, como o Instituto de IA para o bem comum de Bruxelas (FARI) e o SPF de Segurança Social.

Legislação e jurisprudência relevante

O Regulamento sobre a IA da UE, em conjunto com a legislação europeia e belga antidiscriminação e de proteção de dados, formam um quadro jurídico que permite

28 Este texto é um relatório confidencial que analisa como os sistemas de IA e TDA são utilizados no setor público na Bélgica, avaliando os quadros jurídicos e políticos relacionados com a IA sob a perspetiva da igualdade e da não discriminação e apresentando recomendações às autoridades e às/aos decisoras/es políticas/os.

combater a discriminação algorítmica. A jurisprudência belga sobre IA, TDA e discriminação é relativamente recente. O relatório de análise da situação atual e das lacunas identificou alguns casos pertinentes para o tema, tais como a decisão do Tribunal de Justiça no processo C-817/19 *Ligue des droits humains ASBL c. Conseil des ministres*,²⁹ que se pronunciou sobre a tensão entre o tratamento automatizado de dados através de algoritmos de aprendizagem automática e a não discriminação.

No que respeita à proteção de dados, a Unidade de Contencioso da GBA-APD pronunciou-se duas vezes sobre casos relativos a sistemas de TDA com potencial relevância em termos de antidiscriminação; um caso envolvia a classificação de crédito atribuída por uma empresa de partilha de automóveis³⁰ e o outro incidia sobre o desenvolvimento de um modelo algorítmico baseado em dados de cartões de pagamento.³¹ No entanto, as decisões da Unidade de Contencioso em ambos os casos diziam respeito a requisitos do RGPD que não tinham influência direta sobre a discriminação. Em geral, podem existir casos judiciais não detetados de tratamento desigual por parte dos sistemas de IA e de TDA. Com efeito, em 2022, o Tribunal de Primeira Instância de Bruxelas proferiu uma decisão num processo relativo à discriminação indireta através da TDA por veículos com câmaras ANPR («scan cars») operados pela Parking.³²

Além do acervo da UE, existem possibilidades adicionais para prevenir e combater a discriminação algorítmica contidas na Convenção-Quadro do Conselho da Europa sobre Inteligência Artificial, Direitos Humanos, Democracia e Estado de Direito, aberta à assinatura em setembro de 2024, cujo artigo 10.º, sobre igualdade e não discriminação, proíbe a discriminação e exige aos Estados «manter medidas destinadas a superar as desigualdades a fim de obter resultados imparciais, justos e equitativos».

Lacunas nos quadros jurídicos e políticos

Falta de transparência

Uma questão crucial na Bélgica consiste na falta de transparência e de relatórios sobre a utilização de sistemas de IA e de TDA, uma vez que, atualmente, não existe qualquer obrigação formal de as organizações do setor público divulgarem ou registarem a sua utilização de sistemas de IA e de TDA. A inexistência de uma base de dados abrangente e acessível ao público acarreta riscos tanto a nível da supervisão como da responsabilização, além de criar desafios para os organismos para a igualdade no que respeita ao acompanhamento dos riscos de discriminação ou ao apoio a pessoas que possam estar em risco de ser discriminadas por esses sistemas. A investigação neste domínio revela sistematicamente que os casos de discriminação algorítmica são insuficientemente comunicados e investigados.

29 C-817/19 *Ligue des droits humains ASBL c. Conseil des ministres* EU:C:2022:491.

30 Décision 168/2023 du 19 décembre 2023, Chambre Contentieuse GBA-APD.

31 Décision quant au fond 46/2024 du 15 mars 2024, Chambre Contentieuse GBA-APD

32 Caso 21/6495/C, disponível em: www.unia.be/fr/legislation-et-jurisprudence/jurisprudence/tribunal-de-premiere-instance-de-bruxelles-le-2-mai-20221, consultado em 10 de novembro de 2025. As partes demandantes neste processo eram uma pessoa com deficiência e o Collectif accessibilité Wallonie Bruxelles (CAWaB), com o apoio do organismo interfederal para a igualdade, Unia.

Falta de sensibilização e de uma abordagem harmonizada em matéria de direitos fundamentais

Apesar das várias formações e orientações éticas, o conhecimento sistemático dos riscos associados à discriminação é limitado em muitos serviços públicos. Em termos gerais, a administração pública carece de uma abordagem normalizada para avaliar os riscos relacionados com os direitos fundamentais e a discriminação na utilização da IA nos serviços públicos. Verifica-se a inexistência de uma abordagem harmonizada que inclua as perspetivas dos grupos ou pessoas afetadas e de especialistas em direitos fundamentais na conceção, desenvolvimento e implantação de sistemas de IA e de TDA.

Panorama fragmentado para supervisão

A Bélgica apresenta um panorama institucional complexo no que respeita à supervisão, em que as competências estão repartidas entre os níveis federal, regional e comunitário. Isto representa um desafio para a harmonização da supervisão e da interpretação da lei, bem como o risco de uma aplicação incoerente do Regulamento sobre a IA da UE pelos serviços públicos belgas.

Lacunas a nível de recursos e conhecimentos técnicos

Os organismos para a igualdade e as autoridades de supervisão belgas enfrentam desafios significativos na luta contra a discriminação baseada na IA e na TDA, devido à limitação dos recursos públicos financeiros, humanos e técnicos.

Principais recomendações

- ▶ **Criar um registo público de sistemas de IA e de TDA:** Instituir a obrigação legal de comunicar a utilização de sistemas de IA e de TDA no setor público num registo ou repositório nacional com um determinado nível de acesso público, em complemento ao registo europeu, a fim de garantir a transparência e uma supervisão eficaz.
- ▶ **Estabelecer mecanismos avançados de coordenação entre as autoridades nacionais competentes a vários níveis:** Facilitar e organizar acordos de cooperação formais a fim de garantir a harmonização da supervisão e da tomada de decisões pelas respetivas autoridades e criar orientações em matéria de envolvimento mútuo, de modo a assegurar que as autoridades responsáveis pela aplicação do artigo 77.º do Regulamento sobre a IA da UE e as estruturas nacionais de direitos humanos sejam ativamente incluídas nas investigações.
- ▶ **Formar uma rede de partilha de práticas promissoras e reforçar as sinergias:** Incentivar e apoiar as autoridades públicas na criação de uma rede estrutural de cooperação interfederal para aconselhamento prático, orientação e aprendizagem a partir das melhores práticas. Deste modo, é possível dar resposta à fragmentação dos conhecimentos e competências necessários para desenvolver ou adquirir sistemas de IA e de TDA cuja conceção incorpore proteções dos direitos fundamentais ou que, pelo menos, permitam monitorizar o impacto ao

longo do ciclo de vida do sistema. Essa rede deve incluir peritos nos domínios da antidiscriminação, dos direitos fundamentais e da proteção dos dados pessoais.

- ▶ **Estabelecer garantias processuais no sentido de aumentar a eficácia da reparação em casos que envolvam sistemas de IA ou de TDA, incluindo a alteração da legislação antidiscriminação, sempre que necessário:** Introduzir uma inversão do ónus da prova na legislação, instituindo uma presunção de enviesamento algorítmico destinada a apoiar as pessoas que, de outra forma, enfrentariam obstáculos quase impossíveis em termos de prova. Sempre que necessário, a legislação antidiscriminação deve ser alterada por forma a sustentar esta presunção. Em simultâneo, deve ser mais fácil para as organizações de interesse público instaurarem ações coletivas em contextos relacionados com o emprego, os cuidados de saúde e a segurança social, à semelhança do que acontece com a regulamentação e os procedimentos de reclamação centrados no consumidor.
- ▶ **Elaborar e publicar resumos das avaliações de impacto sobre os direitos fundamentais:** Introduzir uma abordagem harmonizada em matéria de avaliações de impacto sobre os direitos fundamentais. Estas devem ser aplicadas a todas as organizações do setor público e incluir as perspetivas dos grupos afetados e dos organismos para a igualdade, devendo ser publicados os resumos das avaliações de impacto sobre os direitos fundamentais.
- ▶ **Incluir a antidiscriminação na contratação pública de sistemas de IA e de TDA:** Garantir a integração de requisitos antidiscriminação na contratação pública de IA e de TDA, a fim de melhorar a diligência devida.
- ▶ **Sensibilizar o público para a utilização da IA e aumentar a literacia no domínio da IA:** A sensibilização do público para a utilização da IA nos serviços públicos deve ser reforçada através de campanhas de sensibilização e de esforços no sentido de aumentar a literacia no domínio da IA, nomeadamente na área da educação.
- ▶ **Garantir a disponibilidade de recursos públicos e conhecimentos técnicos adequados para os organismos para a igualdade e para as autoridades de supervisão no que respeita à utilização da IA:** Tratam-se de elementos indispensáveis para que os organismos para a igualdade e as autoridades de supervisão cumpram as suas funções ao abrigo do Regulamento sobre a IA da UE e da legislação antidiscriminação.
- ▶ **Formar o pessoal do setor público sobre o impacto da IA e da TDA nos direitos fundamentais:** A formação deve ir além da ética e abordar os impactos da IA nos direitos fundamentais, conferindo especial atenção aos riscos de discriminação.
- ▶ **Reforçar a colaboração entre os organismos para a igualdade, outras instituições públicas e a sociedade civil:** Reforçar e institucionalizar a colaboração, por exemplo, através de «comunidades de práticas» que reduzam os obstáculos colocados às pessoas afetadas à procura de apoio.

Resumo – Utilização da IA na administração pública finlandesa e recomendações políticas em matéria de discriminação algorítmica



O resumo assenta no relatório de análise da situação atual e das lacunas, cuja secção finlandesa foi redigida por Emeline Banzuzi.³³

Utilização estabelecida da tomada de decisões automatizadas e utilização emergente da inteligência artificial na administração pública

Na Finlândia, há já muito tempo que as administrações públicas utilizam sistemas de tomada de decisões automatizadas (TDA), cuja implantação é feita com o intuito de lidar com um grande número de decisões administrativas de forma eficiente, especialmente em áreas como migração, policiamento, emprego e recrutamento. Em contrapartida, o recurso à inteligência artificial (IA) permanece limitado, restringindo-se sobretudo à utilização da IA generativa (GenAI) por motivos de eficiência, como o uso do Microsoft Copilot no apoio à elaboração de documentos ou à tomada de notas. No entanto, há várias autoridades públicas a explorar ou a testar aplicações de IA, incluindo o Serviço de Imigração da Finlândia (Migri), que está a considerar a utilização da IA, em particular para a conversão de voz para texto traduzido; a Polícia Finlandesa, que utiliza IA para ler matrículas; e a cidade de Helsínquia, que está a testar o «Helsinki GPT», uma ferramenta de IA destinada à categorização e definição de prioridades quanto ao feedback das utilizadores e utilizadores e à geração de respostas.

33 Este texto é um relatório confidencial que analisa como os sistemas de IA e TDA são utilizados no setor público na Finlândia, avaliando os quadros jurídicos e políticos relacionados com a IA sob a perspetiva da igualdade e da não discriminação e apresentando recomendações às autoridades e às/aos decisoras/es políticas/os.

Quadro jurídico e institucional

O Regulamento sobre a IA da UE, em conjunto com a legislação europeia e finlandesa antidiscriminação e de proteção de dados, formam um quadro jurídico que permite combater a discriminação algorítmica. As autoridades finlandesas estão a preparar-se para adaptar os seus quadros jurídicos e institucionais às obrigações introduzidas pelo Regulamento sobre a IA da UE. Existem duas propostas legislativas em curso relativas à implementação do Regulamento sobre a IA da UE na Finlândia. A primeira procura, por exemplo, regular a supervisão de determinados sistemas de IA e a aplicação de coimas, bem como designar as autoridades competentes e um ponto de contacto único na legislação nacional, conforme exigido pelo Regulamento sobre a IA da UE. A segunda visa regular, por exemplo, o estabelecimento e o funcionamento de «ambientes de testagem da IA». Outros trabalhos preparatórios institucionais incluem o estabelecimento de mecanismos de coordenação e o esclarecimento das funções de supervisão.

Na Finlândia, a utilização de TDA é regulada em separado no âmbito do respetivo Ato Administrativo, que apenas permite a utilização de TDA em circunstâncias nas quais não é necessária, para a decisão, uma apreciação casuística específica ou nas quais existe uma pessoa responsável que resolve qualquer aspeto que requeira uma apreciação casuística específica. A TDA deve assentar em regras pré-determinadas por uma pessoa singular.

A legislação antidiscriminação e de igualdade na Finlândia é relativamente abrangente, porquanto reforça a promoção da igualdade em vez de se concentrar exclusivamente na prevenção da discriminação. O dever de promover a igualdade impõe que as autoridades públicas tomem medidas ativas e preventivas com vista a garantir a igualdade de tratamento, aplicando-se esta obrigação também à conceção, desenvolvimento e utilização de sistemas de IA e de TDA. Além do acervo da UE, existem possibilidades adicionais para prevenir e combater a discriminação algorítmica contidas na Convenção-Quadro do Conselho da Europa sobre Inteligência Artificial, Direitos Humanos, Democracia e Estado de Direito, aberta à assinatura em setembro de 2024 e assinada pela UE, cujo artigo 10.º, sobre igualdade e não discriminação, proíbe a discriminação e exige aos Estados «manter medidas destinadas a superar as desigualdades a fim de obter resultados imparciais, justos e equitativos».

Nomeadamente, a única decisão judicial bem conhecida relativa à discriminação e à TDA na Finlândia reporta-se a um caso relativo a uma empresa de serviços financeiros, em que o Tribunal Nacional da Não Discriminação e da Igualdade finlandês ordenou à empresa que parasse de utilizar um método estatístico de classificação de crédito que se baseava em motivos de discriminação proibidos, nomeadamente o local de residência, a idade e o género.³⁴

34 Decisão 216/2017 do Tribunal Nacional da Não Discriminação e da Igualdade finlandês. Disponível em: www.yvtltk.fi/material/sites/ytaltk/tapausselosteet/zedi26zya/Decision_YVTltk_xx16_2017_Multiple_discrimination_in_the_assessment_of_creditworthiness.pdf, consultado em 10 de novembro de 2025.

Lacunas nos quadros jurídicos e políticos

Necessidade de uma abordagem normalizada para avaliar os impactos sobre a igualdade e a não discriminação

O relatório conclui que as avaliações de impacto sobre a igualdade e a não discriminação não são realizadas de forma sistemática nos sistemas de IA ou de TDA, apesar da obrigação legal de promover a igualdade e avaliar os impactos sobre a igualdade aplicável às autoridades públicas. Porém, um quadro de avaliação nacional desenvolvido no âmbito das atividades de análise, avaliação e investigação do Governo finlandês³⁵ proporciona uma ferramenta existente para avaliar os sistemas de IA. É necessária uma metodologia comum para as avaliações de impacto sobre a igualdade e os direitos fundamentais, de modo a garantir que as considerações relativas à igualdade sejam integradas de forma consistente ao longo do ciclo de vida dos sistemas de IA e de TDA. A Provedoria de Justiça contra a discriminação instou o governo a garantir que as autoridades públicas dispõem de um método eficaz e sistematicamente aplicado para avaliar os impactos sobre a igualdade, inclusivamente na contratação pública.³⁶

Perceção limitada dos riscos de discriminação

Embora as autoridades públicas tenham recebido formação e desenvolvido orientações éticas, estas tirariam proveito de recursos adicionais, formação mais específica e uma compreensão mais aprofundada da discriminação algorítmica e da legislação antidiscriminação como parte das obrigações em matéria de direitos fundamentais.

Recursos limitados e falta de conhecimentos técnicos no domínio dos direitos humanos para os organismos para a igualdade e as autoridades de supervisão

Prevê-se que os organismos para a igualdade e outras autoridades de supervisão dos direitos fundamentais desempenhem um papel reforçado ao abrigo do artigo 77.º do Regulamento sobre a IA da UE, adquirindo poderes de acesso à documentação e de solicitação de testes a sistemas de risco elevado. Contudo, a sua capacidade de cumprir este papel reforçado pode ser condicionada pela escassez de recursos humanos, técnicos e financeiros, mesmo com o aumento da utilização de sistemas de IA, uma vez que a sensibilização do público e a literacia no domínio da IA ainda têm uma extensão limitada. Além disso, é necessário que todas as partes responsáveis pela supervisão ao abrigo do Regulamento sobre a IA da UE possuam conhecimentos significativos sobre a proteção dos direitos fundamentais, incluindo a identificação

35 Ojanen A. et al. (2022), «Promoting equality in the use of Artificial Intelligence – An assessment framework for non-discriminatory AI», Policy Brief 2022:25.

36 «Recomendações da Provedoria de Justiça contra a discriminação dirigidas ao programa público 2023-2027» (Original finlandês *Yhdenvertaisuusvaltuutetun suositukset hallitusohjelmaan 2023-2027*), disponível em: [https://yhdenvertaisuusvaltuutettu.fi/documents/25249352/143315235/Yhdenvertaisuusvaltuutetun+suositukset+hallitusohjelmaan+\(PDF\).pdf/dd8d4ddf-2ab7-9c-25-437d-c6619da62712/Yhdenvertaisuusvaltuutetun+suositukset+hallitusohjelmaan+\(PDF\).pdf?t=1681804769918](https://yhdenvertaisuusvaltuutettu.fi/documents/25249352/143315235/Yhdenvertaisuusvaltuutetun+suositukset+hallitusohjelmaan+(PDF).pdf/dd8d4ddf-2ab7-9c-25-437d-c6619da62712/Yhdenvertaisuusvaltuutetun+suositukset+hallitusohjelmaan+(PDF).pdf?t=1681804769918), consultado em 10 de novembro de 2025.

e avaliação de diferentes formas de discriminação. Os recursos também devem ser aumentados por forma a garantir a existência de um mecanismo preventivo eficaz que proteja a igualdade antes da materialização dos riscos de discriminação.

Inexistência de um registo público e harmonizado dos sistemas de IA e de TDA

Não existe uma base de dados pública nacional única que reúna informações sobre a utilização de sistemas de IA ou de TDA nas administrações públicas finlandesas. Contudo, a utilização da TDA é feita na observância das obrigações de transparência do Ato Administrativo: as autoridades devem publicar informações gerais sobre a utilização da TDA nos seus websites e informar as pessoas sempre que forem tomadas decisões com recurso à TDA que as afetem. Embora as agências devam publicar informações sobre essa utilização nos seus próprios websites, estas divulgações permanecem fragmentadas.

Supervisão fragmentada e coordenação institucional

As responsabilidades de supervisão encontram-se atualmente distribuídas por várias autoridades que agem na qualidade de autoridades nacionais competentes, tais como as autoridades de fiscalização do mercado e as autoridades responsáveis pela proteção dos direitos fundamentais. Embora esta divisão garanta uma cobertura intersectorial, também acarreta o risco de interpretações incoerentes e lacunas na aplicação da lei no que respeita à garantia da proteção dos direitos fundamentais, sobretudo se os mecanismos de cooperação não forem formalizados e as autoridades não dispuserem de conhecimentos técnicos suficientes no domínio da não discriminação.

Principais recomendações

- ▶ **Garantir a sensibilização e a execução adequadas da legislação antidiscriminação, incluindo as obrigações de promoção da igualdade:** Para o efeito, é necessário garantir a existência de conhecimentos técnicos suficientes no domínio da não discriminação, proporcionar formação e melhorar a sensibilização e a compreensão destas obrigações junto das autoridades competentes. É igualmente necessário transmitir conhecimentos técnicos e orientações suficientes no domínio da não discriminação às partes envolvidas ou responsáveis pela supervisão da contratação pública e das subvenções relativas à aquisição e utilização da IA.
- ▶ **Introduzir um quadro normalizado para avaliações de impacto sobre a igualdade e os direitos fundamentais no ciclo de vida dos sistemas de IA:** Estas avaliações devem ser aplicadas à totalidade das autoridades públicas, em colaboração com os organismos para a igualdade, a sociedade civil e os grupos afetados. Os resumos das avaliações devem ser publicados, para reforçar a responsabilização.
- ▶ **Aumentar a alocação de recursos aos organismos para a igualdade e às autoridades de supervisão:** As autoridades nacionais competentes responsáveis

pela aplicação do Regulamento sobre a IA da UE devem dispor de recursos suficientes para desempenhar as suas funções de supervisão de forma eficaz e participar de forma significativa no quadro nacional de governação da IA.

- ▶ **Criar um registo público nacional dos sistemas de IA e de TDA utilizados pelas autoridades públicas, complementando a base de dados à escala da UE prevista no Regulamento sobre a IA da UE:** Esse registo deve fazer aumentar a transparência, servir de auxílio à supervisão e apoiar os organismos para a igualdade e o público na monitorização dos riscos de discriminação.
- ▶ **Normalizar os mecanismos de coordenação e cooperação entre as autoridades competentes, incluindo no domínio da proteção e promoção da igualdade:** Para o efeito, é necessário assegurar que as autoridades competentes dispõem de conhecimentos técnicos suficientes no domínio da igualdade e da não discriminação, com vista a garantir uma execução uniforme do Regulamento sobre a IA da UE. Convém reforçar a cooperação entre a Provedoria de Justiça contra a discriminação e a Provedoria de Justiça para a Proteção de Dados no domínio da discriminação algorítmica, uma vez que os casos nesta matéria podem sobrepor-se ao direito à não discriminação e aos direitos das pessoas titulares de dados.

Resumo –Utilização da IA na administração pública portuguesa e recomendações políticas em matéria de discriminação algorítmica



O resumo assenta no relatório de análise da situação atual e das lacunas, cuja secção portuguesa foi redigida por Eduardo dos Santos.³⁷

Utilização da inteligência artificial na administração pública

Em Portugal, a utilização da inteligência artificial (IA) é incipiente, sendo que se vem registando uma expansão gradual através de iniciativas-piloto e esforços de digitalização. A título de exemplo, no portal nacional de contratação pública contam-se 119 contratos relacionados com IA desde 2009, tendo quase metade dos mesmos sido adjudicados em 2023 e 2024.³⁸ A IA é aplicada em setores como a justiça e a saúde, tendo vários serviços públicos lançado robôs de conversação baseados em IA para prestar assistência virtual relativa aos serviços.

Quadro jurídico e institucional

O Regulamento sobre a IA da UE, em conjunto com a legislação europeia e portuguesa antidiscriminação e de proteção de dados, formam um quadro jurídico que permite combater a discriminação algorítmica. Além do acervo da UE, existem possibilidades adicionais para prevenir e combater a discriminação algorítmica contidas

³⁷ Este texto é um relatório confidencial que analisa como os sistemas de IA e TDA são utilizados no setor público em Portugal, avaliando os quadros jurídicos e políticos relacionados com a IA sob a perspetiva da igualdade e da não discriminação e apresentando recomendações às autoridades e às/aos decisoras/es políticas/os.

³⁸ Portal Base, disponível em: www.base.gov.pt, consultado em 10 de novembro de 2025.

na Convenção-Quadro do Conselho da Europa sobre Inteligência Artificial, Direitos Humanos, Democracia e Estado de Direito, aberta à assinatura em setembro de 2024, cujo artigo 10.º, sobre igualdade e não discriminação, proíbe a discriminação e exige aos Estados «manter medidas destinadas a superar as desigualdades a fim de obter resultados imparciais, justos e equitativos».

Em Portugal, destaca-se um processo judicial que teve por objeto a tomada de decisões algorítmicas, no ano de 2021. A TAP, companhia aérea público-privada, utilizou um algoritmo para selecionar até 500 trabalhadoras e trabalhadores para despedimento com base em parâmetros como produtividade, absentismo, experiência, contribuição, custo e qualificações. As trabalhadoras e trabalhadores criticaram a falta de transparência, uma vez que a ponderação de cada critério não foi divulgada. Em 2023, num processo que envolveu 23 trabalhadoras e trabalhadores, o Tribunal do Trabalho de Lisboa considerou ilegal o despedimento coletivo.

O Governo português adotou vários instrumentos estratégicos para promover a digitalização e a utilização responsável da IA, tais como a Estratégia Nacional de Inteligência Artificial³⁹, publicada em 2019 no âmbito da Iniciativa Nacional Competências Digitais (INCoDe.2030), e a Estratégia Digital Nacional⁴⁰ para 2030. Porém, o relatório de análise da situação atual e das lacunas constata que a proliferação de estratégias, planos e agendas ao longo dos anos pode ser contraproducente se não for devidamente coordenada e integrada.

Em 2024, Portugal criou o Conselho para o Digital na Administração Pública, com um Grupo Técnico de Trabalho de Inteligência Artificial dedicado a monitorizar a execução do Regulamento sobre a IA da UE. Outro papel central é desempenhado pela antiga Agência para a Modernização Administrativa, reestruturada como Agência para a Reforma Tecnológica do Estado em 2025, que garante a utilização responsável dos sistemas digitais e de IA na administração pública. As entidades públicas que pretendam adquirir bens ou serviços neste domínio, incluindo sistemas de IA, devem informar a agência, podendo ser sujeitas à sua avaliação. A agência desenvolveu um guia sobre a IA na administração pública e uma ferramenta de avaliação de riscos, abrangendo certas questões éticas, de igualdade e inclusão.

Lacunas nos quadros jurídicos e políticos

Transparência limitada e inexistência de um registo nacional de IA e tomada de decisões automatizadas (TDA)

Não existe um registo público abrangente dos sistemas de IA ou de TDA utilizados na administração pública portuguesa. Atualmente, não existe nenhum mecanismo público que permita às cidadãs e aos cidadãos ou aos órgãos de supervisão identificar quais os sistemas de IA ou de TDA utilizados pelas entidades públicas. Esta falta de

39 Estratégia Nacional de Inteligência Artificial, disponível em: www.incode2030.gov.pt/en/estrategia-nacional-de-inteligencia-artificial-en, consultado em 10 de novembro de 2025.

40 Portugal Digital Strategy – The key to simplification (Estratégia Digital Nacional - Onde o digital simplifica), disponível em: <https://digital.gov.pt/documentos/portugal-digital-strategy>, consultado em 10 de novembro de 2025.

transparência pode dificultar a avaliação dos riscos potenciais de discriminação e dos danos causados por esses sistemas.

Exclusão dos organismos para a igualdade e de defesa dos direitos fundamentais do quadro de governação do Regulamento sobre a IA da UE

A lista de autoridades nomeadas por Portugal ao abrigo do artigo 77.º do Regulamento sobre a IA da UE inclui um total de 14 entidades: as inspeções-gerais das finanças, da defesa, da justiça, da administração interna e da educação, bem como reguladores setoriais, como a Autoridade Nacional de Comunicações, a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica e a Autoridade para as Condições do Trabalho. Nela não figuram, como entidades que «protege[m] os direitos fundamentais, incluindo o direito à não discriminação», nos termos do artigo 77.º, quaisquer instituições de defesa dos direitos fundamentais, organismos para a igualdade ou o Provedor de Justiça. A ausência desses órgãos levanta preocupações sobre como os potenciais casos de discriminação algorítmica serão tratados de acordo com a legislação da UE e nacional e sobre como as pessoas que enfrentam discriminação poderão obter reparação de forma consistente no âmbito do quadro de governação do Regulamento sobre a IA da UE.

Mecanismos fragmentados de supervisão e coordenação

As responsabilidades em matéria de governação da IA encontram-se dispersas por várias autoridades, não existindo canais de comunicação estruturados entre estas entidades e as instituições com mandatos em matéria de direitos humanos ou igualdade, tais como o Provedor de Justiça ou organismos para a igualdade, como a Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (CIG). A ausência de um mecanismo de cooperação dificulta a identificação e resposta a potenciais sobreposições ou lacunas na supervisão, sobretudo no que respeita aos direitos fundamentais e às obrigações em matéria de não discriminação.

Limitação da sensibilização, dos recursos e da capacidade técnica

Em Portugal, as considerações relativas à igualdade e aos direitos humanos ainda não estão a ser sistematicamente integradas nos processos de conceção ou aquisição de IA, nem na utilização da IA na administração pública. Os organismos para a igualdade e outras instituições competentes dispõem de meios limitados para aceder a conhecimentos técnicos suficientes sobre a IA e carecem dos recursos necessários para realizar avaliações técnicas dos sistemas de IA com vista a apoiar as pessoas que possam ser afetadas por discriminação. A Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género e outros organismos relevantes enfrentam restrições de recursos que limitam a sua capacidade de enfrentar os desafios emergentes, bem como poderes limitados (ou seja, falta de mandatos de investigação e litigação), o que restringe a sua capacidade de responder a questões de discriminação algorítmica.

Principais recomendações

- ▶ **Criar um registo público dos sistemas de IA e de TDA utilizados na administração pública:** A introdução da obrigação de as autoridades públicas comunicarem e documentarem os sistemas de IA num registo centralizado contribuiria para a promoção da transparência, para auxiliar a supervisão efetuada pelos organismos de supervisão e pelos organismos para a igualdade e para o aumento da confiança do público.
- ▶ **Reforçar os poderes de investigação e aplicação dos organismos para a igualdade e integrar os organismos para a igualdade e de defesa dos direitos fundamentais como organismos nacionais ao abrigo do artigo 77.º:** No contexto da transposição das diretivas da UE relativas às normas aplicáveis aos organismos para a igualdade,⁴¹ tal resultaria num reforço destas instituições, permitindo-lhes exercer um controlo proativo, participar na governação da IA e garantir o cumprimento efetivo das obrigações em matéria de antidiscriminação previstas na legislação europeia e nacional.
- ▶ **Até que os organismos para a igualdade e de defesa dos direitos fundamentais sejam nomeados como organismos ao abrigo do artigo 77.º, é necessário esclarecer os mandatos institucionais e reforçar a coordenação interinstitucional entre as autoridades:** A definição de responsabilidades claras e de mecanismos formais de cooperação entre as autoridades para a igualdade, a proteção de dados e a proteção dos consumidores garantiria um intercâmbio coerente de informações e a execução do Regulamento sobre a IA da UE.
- ▶ **Criar um quadro harmonizado para avaliar os impactos em matéria de igualdade, igualdade de género e direitos fundamentais, com base nas estratégias nacionais no domínio da IA, no guia da Agência para a Modernização Administrativa e no Regulamento sobre a IA da UE:** Este quadro desenvolveria uma abordagem nacional normalizada para orientar as autoridades públicas na avaliação dos riscos de discriminação algorítmica e garantir a aplicação coerente de salvaguardas no setor público.
- ▶ **Oferecer programas de formação e desenvolvimento de capacidades no domínio dos direitos fundamentais para funcionárias e funcionários públicos e autoridades competentes ao abrigo do Regulamento sobre a IA da UE:** Devem ser envidados esforços específicos de formação e desenvolvimento de capacidades para que as autoridades identifiquem e combatam a discriminação algorítmica, incluindo a discriminação baseada no género.
- ▶ **Incorporar os princípios de antidiscriminação e igualdade de género com maior destaque na contratação pública de sistemas de IA e de TDA:** Tal inclui a supervisão contínua dos sistemas de IA com auditorias regulares durante a implantação e utilização.
- ▶ **Promover campanhas de literacia no domínio da IA e sensibilização do público:** É necessário desenvolver campanhas de sensibilização e materiais educativos para informar o público sobre como a IA é utilizada na administração pública, os seus potenciais impactos e os mecanismos de reparação

41 Diretiva UE 2024/1499 e Diretiva UE 2024/1500.

disponíveis. O reforço da literacia no domínio da IA contribuiria para o aumento da transparência e da responsabilização na utilização destes sistemas.

- ▶ **Garantir um financiamento adequado e conhecimentos técnicos no domínio da IA para os organismos para a igualdade:** Os organismos para a igualdade devem dispor de financiamento suficiente e de conhecimentos técnicos no domínio da IA para combater a discriminação algorítmica.
- ▶ **Explorar como a iniciativa governamental em curso para desenvolver uma nova geração de serviços públicos omnicanal e centrados no ser humano, no âmbito da plataforma gov.pt, permitiria às cidadãs e aos cidadãos apresentar reclamações e denúncias relacionadas com a discriminação baseada em IA.**

Referências

Access Now (2024), *Joint statement – A dangerous precedent: how the EU AI Act fails migrants and people on the move*, disponível em: www.accessnow.org/press-release/joint-statement-ai-act-fails-migrants-and-people-on-the-move, consultado em 10 de novembro de 2025.

Algorithm Audit (2024a), *Preventing prejudice. Recommendations for risk profiling in the College Grant Control process: a quantitative and qualitative analysis*, disponível em: https://algorithmaudit.eu/algoprudence/cases/aa202401_preventing-prejudice/, consultado em 10 de novembro de 2025.

Algorithm Audit (2024b), *DUO control process biased towards students with a non-European migration background*, disponível em: https://algorithmaudit.eu/events/press_room/#DUO_CBS, consultado em 15 de novembro de 2025.

Algorithm Watch (2018), *Finnish credit score ruling raises questions about discrimination and how to avoid it*, disponível em: [Finnish Credit Score Ruling raises Questions about Discrimination and how to avoid it - AlgorithmWatch](https://www.algorithwatch.org/en/news/finnish-credit-score-ruling-raises-questions-about-discrimination-and-how-to-avoid-it), consultado em 15 de novembro de 2025.

Allhutter D. et al. (2020), «Algorithmic profiling of job seekers in Austria: how austerity politics are made effective», *Frontiers in Big Data*, Vol. 3, n.º 5.

Amnistia Internacional (2021), *Dutch childcare benefit scandal an urgent wake-up call to ban racist algorithms*, disponível em: www.amnesty.org/en/latest/news/2021/10/xenophobic-machines-dutch-child-benefit-scandal, consultado em 10 de novembro de 2025.

Conseil d'État (2024), *Requête introductive d'instance*, 15 de outubro, disponível em: www.laquadrature.net/wp-content/uploads/sites/8/2024/10/LQDN_Cnaf_Memoire_Introductif_anon.pdf, consultado em 10 de novembro de 2025.

Conselho da Europa (2007), Convenção (n.º 201) para a Proteção das Crianças contra a Exploração Sexual e os Abusos Sexuais (Lanzarote, 25 de outubro de 2007), disponível em: <https://rm.coe.int/1680084822>, consultado em 10 de novembro de 2025.

Conselho da Europa (2010), Recommendation CM/Rec(2010)5 of the Committee of Ministers on measures to combat discrimination on grounds of sexual orientation or gender identity (Recomendação CM/Rec(2010)5 do Comité de Ministros sobre medidas para o combate à discriminação em razão da orientação sexual ou da identidade de género), disponível em: <https://search.coe.int/cm?i=09000016805cf40a>, consultado em 10 de novembro de 2025.

Conselho da Europa (2013), Declaration by the Committee of Ministers on risks to fundamental rights stemming from digital tracking and other surveillance technologies (Declaração do Comité de Ministros sobre os riscos para os direitos fundamentais decorrentes do rastreio digital e outras tecnologias de vigilância), disponível em: <https://search.coe.int/cm?i=09000016805c8011>, consultado em 10 de novembro de 2025.

Conselho da Europa (2018), Convenção para a Proteção das Pessoas relativamente ao Tratamento Automatizado de Dados de Carácter Pessoal (Convenção 108+), disponível em: <https://rm.coe.int/convention-108-convention-for-the-protection-of-individuals-with-regar/16808b36f1>, consultado em 10 de novembro de 2025.

Conselho da Europa (2019a), Declaration by the Committee of Ministers on the manipulative capabilities of algorithmic processes (Declaração do Comité de Ministros sobre as capacidades manipuladoras dos processos algorítmicos), Decl(13/02/2019)1, disponível em: <https://search.coe.int/cm?i=090000168092dd4b>, consultado em 10 de novembro de 2025.

Conselho da Europa (2019b), Recommendation CM/Rec(2019)1 of the Committee of Ministers to member States on preventing and combating sexism (Recomendação CM/Rec(2019)1 do Comité de Ministros «Prevenir e Combater o Sexismo»), disponível em: <https://rm.coe.int/168093b26a>, consultado em 10 de novembro de 2025.

Conselho da Europa (2019c), «Guidelines on artificial intelligence and data protection» («Orientações sobre a inteligência artificial e proteção de dados»), Comité Consultivo da Convenção para a Proteção das Pessoas relativamente ao Tratamento Automatizado de Dados de Carácter Pessoal (Convenção 108), disponível em: <https://rm.coe.int/guidelines-on-artificial-intelligence-and-data-protection/168091f9d8>, consultado em 10 de novembro de 2025.

Conselho da Europa (2020), Recommendation CM/Rec(2020)1 of the Committee of Ministers to member States on the human rights impacts of algorithmic systems (Recomendação CM/Rec(2020)1 do Comité de Ministros aos Estados-Membros sobre os impactos negativos dos sistemas algorítmicos nos direitos humanos), disponível em: <https://search.coe.int/cm?i=09000016809e1154>, consultado em 10 de novembro de 2025.

Conselho da Europa (2021a), *General Recommendation No. 1 on the digital dimension of violence against women (Recomendação Geral n.º 1 sobre a dimensão digital da violência contra as mulheres)*, Grupo de Peritos sobre o Combate à Violência contra as Mulheres e à Violência Doméstica (GREVIO), disponível em: <https://edoc.coe.int/fr/violence-l-gard-des-femmes/10643-grevio-general-recommendation-no-1-on-the-digital-dimension-of-violence-against-women.html>, consultado em 10 de novembro de 2025.

Conselho da Europa (2021b), «Content moderation: best practices towards effective legal and procedural frameworks for self-regulatory and co-regulatory mechanisms of content moderation» («Moderação de conteúdos. Boas práticas para a adoção de quadros jurídicos e processuais eficazes para os mecanismos de autorregulação e de correção da moderação de conteúdos»), Nota de Orientação, Comité Diretor para os Meios de Comunicação Social e a Sociedade da Informação (CDMSI), disponível em: <https://rm.coe.int/content-moderation-en/1680a2cc18>, consultado em 10 de novembro de 2025.

Conselho da Europa (2021c), «Guidelines on upholding equality and protecting against discrimination and hate during the Covid-19 pandemic and similar crises in the future» («Orientações sobre a defesa da igualdade e a proteção contra a discriminação e o ódio durante a pandemia de Covid-19 e crises semelhantes no futuro»),

Comité de Ministros, CM(2021)37-add1rev, disponível em: <https://edoc.coe.int/en/living-together-diversity-and-freedom-in-europe/9745-guidelines-of-the-committee-of-ministers-of-the-council-of-europe-on-upholding-equality-and-protecting-against-discrimination-and-hate-during-the-covid-19-pandemic-and-similar-crises-in-the-future.html>, consultado em 10 de novembro de 2025.

Conselho da Europa (2021d), «Guidelines on facial recognition» («Orientações sobre reconhecimento facial»), Comité Consultivo da Convenção para a Proteção das Pessoas relativamente ao Tratamento Automatizado de Dados de Carácter Pessoal (Convention 108), disponível em: <https://edoc.coe.int/en/artificial-intelligence/9753-guidelines-on-facial-recognition.html>, consultado em 10 de novembro de 2025.

Conselho da Europa (2022a), Outline of HUDERIA risk and impact assessment methodology (Descrição da metodologia de avaliação dos riscos e do impacto Huderia), Comité sobre Inteligência Artificial, disponível em: <https://rm.coe.int/cai-bu-2022-03-outline-of-huderia-risk-and-impact-assessment-methodolo/1680a81e14>, consultado em 10 de novembro de 2025.

Conselho da Europa (2022b), Recommendation CM/Rec(2022)13 of the Committee of Ministers to member States on the impacts of digital technologies on freedom of expression (Recomendação CM/Rec(2022)13 do Comité de Ministros aos Estados-Membros sobre os impactos das tecnologias digitais na liberdade de expressão), disponível em: <https://search.coe.int/cm?i=0900001680a61729>, consultado em 10 de novembro de 2025.

Conselho da Europa (2022c), Recommendation CM/Rec(2022)17 of the Committee of Ministers to member States on protecting the rights of migrant, refugee and asylum-seeking women and girls (Recomendação CM/Rec(2022)17 do Comité de Ministros aos Estados-Membros sobre a proteção dos direitos das mulheres e raparigas migrantes, refugiadas e requerentes de asilo), disponível em: <https://rm.coe.int/prems-092222-gbr-2573-recommandation-cm-rec-2022-17-a5-bat-web-1-/1680a6ef9a#:~:text=Member%20States%20should%20ensure%20that,the%20same%20conditions%20as%20nationals,> consultado em 10 de novembro de 2025.

Conselho da Europa (2022d), Recommendation CM/Rec(2022)16 of the Committee of Ministers on combating hate speech (Recomendação CM/Rec(2022)16 do Comité de Ministros sobre o combate ao discurso de ódio), disponível em: <https://search.coe.int/cm?i=0900001680a67955>, consultado em 10 de novembro de 2025.

Conselho da Europa, Recommendation CM/Rec(2024)4 of the Committee of Ministers on combating hate crime (Recomendação CM/Rec(2024)4 do Comité de Ministros sobre o combate aos crimes de ódio), disponível em: <https://search.coe.int/cm?i=0900001680af9736>, consultado em 10 de novembro de 2025.

Conselho da Europa (2024a), Convenção-Quadro do Conselho da Europa sobre Inteligência Artificial, Direitos Humanos, Democracia e Estado de Direito, Vilnius.

Conselho da Europa (2024b), «Methodology for the risk and impact assessment of artificial intelligence systems from the point of view of human rights, democracy and the rule of law (Huderia Methodology)» («Metodologia de avaliação dos riscos e do impacto dos sistemas de IA nos direitos humanos, na democracia e no Estado de

direito (Metodologia Huderia)», Comité sobre Inteligência Artificial, disponível em: <https://rm.coe.int/cai-2024-16rev2-methodology-for-the-risk-and-impact-assessment-of-arti/1680b2a09f>, consultado em 10 de novembro de 2025.

Conselho da Europa (2024c), Gender Equality Strategy 2024-2029 (Estratégia para a Igualdade de Género 2024-2029), disponível em: <https://rm.coe.int/prems-073024-gbr-2573-gender-equality-strategy-2024-29-txt-web-a5-2756/1680afc66a>, consultado em 10 de novembro de 2025.

Conselho da Europa (2024d), Recommendation CM/Rec(2024)1 of the Committee of Ministers to member States on equality of Roma and Traveller women and girls (Recomendação CM/Rec(2024)1 do Comité de Ministros aos Estados-Membros sobre a igualdade das mulheres e raparigas de etnia cigana e viajantes), disponível em: <https://search.coe.int/cm?i=0900001680af27e4>, consultado em 10 de novembro de 2025.

Conselho da Europa (a publicar), Draft Recommendation of the Committee of Ministers to member States 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 (Projeto de Recomendação do Comité de Ministros aos Estados-Membros sobre o impacto dos sistemas de inteligência artificial, o seu potencial para promover a igualdade – incluindo a igualdade de género – e os riscos que poderão representar relativamente à não discriminação), Comité de Peritos sobre Inteligência Artificial, Igualdade e Discriminação (GEC/ADI-AI).

Conselho da Europa, Comissário para os Direitos Humanos (2019), «Unboxing AI: 10 steps to protect human rights» («Descodificar a IA: 10 passos para proteger os direitos humanos»), disponível em: <https://book.coe.int/fr/commissaire-aux-droits-de-l-homme/9664-unboxing-artificial-intelligence-10-steps-to-protect-human-rights.html>, consultado em 10 de novembro de 2025.

Conselho da Europa, Comissário para os Direitos Humanos (2023), «Human rights by design: future-proofing human rights protection in the era of AI» («Direitos humanos desde a conceção: garantir a proteção dos direitos humanos na era da IA»), Recomendação de Acompanhamento, disponível em: <https://book.coe.int/fr/commissaire-aux-droits-de-l-homme/11759-pdf-human-rights-by-design-future-proofing-human-rights-protection-in-the-era-of-ai.html>, consultado em 10 de novembro de 2025.

Conselho da Europa, Assembleia Parlamentar (2017), Recommendation 2102 (2017) on «Technological convergence, artificial intelligence and human rights» (Recomendação 2102 (2017) sobre «Convergência tecnológica, inteligência artificial e direitos humanos»), disponível em: <https://pace.coe.int/en/files/23726/html>, consultado em 10 de novembro de 2025.

Conselho da Europa, Assembleia Parlamentar (2020a), Resolution 2343 on «Preventing discrimination caused by the use of artificial intelligence» (Resolução 2343 sobre «Prevenção de discriminação resultante da utilização da inteligência artificial»), disponível em: <https://pace.coe.int/en/files/28807/html>, consultado em 10 de novembro de 2025.

Conselho da Europa, Assembleia Parlamentar (2020b), Resolution 2183 (2020) on «Preventing discrimination caused by the use of artificial intelligence» (Resolução 2183 (2020) sobre «Prevenção de discriminação resultante da utilização da inteligência artificial»), disponível em: <https://pace.coe.int/en/files/28809/html>, consultado em 10 de novembro de 2025.

Tribunal de Justiça da União Europeia (2008), C-54/07 *Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding contre Firma Feryn NV* EU:C:2008:397.

Tribunal de Justiça da União Europeia (2022), C-817/19 *Ligue des droits humains ASBL c. Conseil des ministres* EU:C:2022:491.

Tribunal de Justiça da União Europeia (2023), C-634/21 *SCHUFA Holding* (Classificação) EU:C:2023:957.

Tribunal de Justiça da União Europeia (2024), C-588/21 P *Public.Resource.Org e Right to Know c. Comissão e o.* EU:C:2024:201.

Tribunal de Justiça da União Europeia (2025), C203/22 *Dun & Bradstreet Austria* EU:C:2025:117.

Défenseur des Droits (2024), «Algorithms, AI systems and public services: what rights do users have?», disponível em: www.defenseurdesdroits.fr/our-last-reports-and-studies-316, consultado em 10 de novembro de 2025.

Dubois V. (2021), *Contrôler les assistés : Genèses et usages d'un mot d'ordre*, Raisons d'agir, Paris.

Comissão Europeia (2020), «Livro Branco sobre a inteligência artificial – Uma abordagem europeia virada para a excelência e a confiança», COM(2020) 65 final.

Comissão Europeia (2022a), «Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à adaptação das regras de responsabilidade civil extracontratual à inteligência artificial (Diretiva Responsabilidade da IA)», COM/2022/496 final.

Comissão Europeia (2022b), «Declaração Europeia sobre os Direitos e Princípios Digitais para a Década Digital», COM(2022) 28 final.

Comissão Europeia (2025a), «Commission Guidelines on prohibited artificial intelligence practices established by Regulation (EU) 2024/1689 (AI Act)» («Orientações da Comissão sobre práticas proibidas de inteligência artificial estabelecidas pelo Regulamento (UE) 2024/1689 (Regulamento sobre a IA da UE)»), disponível em: <https://ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection/document/112367>, consultado em 10 de novembro de 2025.

Comissão Europeia (2025b), *The General-Purpose AI Code of Practice (Código de Conduta para a IA de Finalidade Geral)*, disponível em: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/contents-code-gpai>, consultado em 10 de novembro de 2025.

Comissão Europeia (2025c), *AI Board (Comité para a IA)*, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/ai-board>, consultado em 10 de novembro de 2025.

Comissão Europeia (2025d), «Commission Guidelines on the definition of an artificial intelligence system established by Regulation (EU) 2024/1689 (AI Act)» («Orientações

da Comissão sobre a definição de um sistema de inteligência artificial estabelecidas pelo Regulamento (UE) 2024/1689 (Regulamento sobre a IA da UE)», C(2025) 924 final.

Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância (2000), «ECRI General Policy Recommendation No. 6 on combating the dissemination of racist, xenophobic and antisemitic material via the internet» («Recomendação de Política Geral n.º 6 da CERI sobre o combate à difusão de material racista, xenófobo e antisemita através da Internet»), disponível em: <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-6-on-combating-the-dissemination/16808b5a8d>, consultado em 10 de novembro de 2025.

Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância (2004), «ECRI General Policy Recommendation No. 8 on combating racism while fighting terrorism» («Recomendação de Política Geral n.º 8 da CERI sobre o combate ao racismo na luta contra o terrorismo»), disponível em: <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-8-on-combating-racism-while-figh/16808b5abc>, accessed 10 November 2025.

Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância (2006), «ECRI General Policy Recommendation No. 10 on combating racism and racial discrimination in and through school education» («Recomendação de Política Geral n.º 10 da CERI sobre a luta contra o racismo e a discriminação racial na educação escolar e através desta»), disponível em: <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-10-on-combating-racism-and-racia/16808b5ad5>, consultado em 10 de novembro de 2025.

Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância (2007), «ECRI General Policy Recommendation No. 11 on combating racism and racial discrimination in policing» («Recomendação de Política Geral n.º 11 da CERI sobre o combate ao racismo e à discriminação racial no policiamento»), disponível em: <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-11-on-combating-racism-and-racia/16808b5adf>, consultado em 10 de novembro de 2025.

Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância (2012), «ECRI General Policy Recommendation No. 14 on combating racism and racial discrimination in employment» («Recomendação de Política Geral n.º 14 da CERI sobre o combate ao racismo e à discriminação racial no emprego»), disponível em: <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-14-on-combating-racism-and-racia/16808b5afc>, consultado em 10 de novembro de 2025.

Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância (2015), «ECRI General Policy Recommendation No. 15 on combating hate speech» («Recomendação de Política Geral n.º 15 da CERI sobre a luta contra o discurso de ódio»), disponível em: <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-15-on-combating-hate-speech/16808b5b01>, consultado em 10 de novembro de 2025.

Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância (2017), «ECRI General Policy Recommendation No. 7 (revised) on national legislation to combat racism and racial discrimination » («Recomendação de Política Geral n.º 7 da CERI (revista) sobre legislação nacional para combater o racismo e a discriminação racial»), disponível em: www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/recommendation-no.7, consultado em 10 de novembro de 2025.

Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (2007), Queixa n.º 57325/00, *D. H. e o. c. República Checa* (Grande Secção, 13 de novembro de 2007), parágrafo 178.

Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (2023), Queixa n.º 11519/20, *Glukhin c. Rússia* (Terceira Secção, 2023).

European Digital Rights (2024), *How to fight biometric mass surveillance after the AI Act: a legal and practical guide*, disponível em: <https://edri.org/our-work/how-to-fight-biometric-mass-surveillance-after-the-ai-act-a-legal-and-practical-guide>, consultado em 10 de novembro de 2025.

Rede Europeia das Migrações e Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (2022), «The use of digitalisation and artificial intelligence in migration management», disponível em: www.oecd.org/en/topics/sub-issues/migration-policies-returns-and-attracting-talent/migration-policy-debates-and-data-briefs.html, consultado em 10 de novembro de 2025.

Rede Europeia das Instituições Nacionais de Direitos Humanos (2024), «Technologies, migration, and human rights: the role of European NHRIs», documento de enquadramento da ENNHRI, disponível em: <https://ennhri.org/publications-statements/#artificial-intelligence-publications>, consultado em 10 de novembro de 2025.

União Europeia (2016a), Regulamento (UE) 2016/679, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE.

União Europeia (2016b), Diretiva 2016/680, relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas autoridades competentes para efeitos de prevenção, investigação, deteção ou repressão de infrações penais ou execução de sanções penais, e à livre circulação desses dados.

União Europeia (2022), Regulamento (UE) 2022/2065 do Parlamento Europeu e do Conselho de 19 de outubro de 2022 relativo a um mercado único para os serviços digitais.

União Europeia (2024a), Diretiva (UE) 2024/1499 do Conselho, que estabelece as normas aplicáveis aos organismos para a igualdade em questões de igualdade de tratamento entre as pessoas independentemente da sua origem racial ou étnica, de igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional entre as pessoas, independentemente da sua religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual, e de igualdade de tratamento entre homens e mulheres em matéria de segurança social e no acesso a bens e serviços e seu fornecimento.

União Europeia (2024b), Diretiva (UE) 2024/1500, que estabelece normas aplicáveis aos organismos para a igualdade em questões de igualdade de tratamento e igualdade de oportunidades entre mulheres e homens em domínios ligados ao emprego e à atividade profissional.

União Europeia (2024c), Regulamento (UE) 2024/1689 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de junho de 2024, que cria regras harmonizadas em matéria de inteligência artificial e que altera os Regulamentos (CE) n.º 300/2008, (UE) n.º

167/2013, (UE) n.º 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 e (UE) 2019/2144 e as Diretivas 2014/90/UE, (UE) 2016/797 e (UE) 2020/1828 (Regulamento da Inteligência Artificial), disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401689, consultado em 10 de novembro de 2025.

Comité de Lanzarote (2024), Declaration on protecting children against sexual exploitation and sexual abuse facilitated by emerging technologies (Declaração sobre a proteção de crianças contra a exploração sexual e o abuso sexual facilitados pelas tecnologias emergentes), disponível em: <https://rm.coe.int/declaration-on-protecting-children-against-sexual-exploitation-and-sex/1680b25a78>, consultado em 10 de novembro de 2025.

La Quadrature du Net (2023), *Notation des allocataires : l'indécence des pratiques de la CAF désormais indéniable*, disponível em: www.laquadrature.net/2023/11/27/notation-des-allocataires-lindence-des-pratiques-de-la-caf-desormais-indeniable, consultado em 10 de novembro de 2025.

La Quadrature du Net (2024), *À France Travail, l'essor du contrôle algorithmique*, 25 de junho, disponível em: www.laquadrature.net/2024/06/25/a-france-travail-lessor-du-controle-algorithmique, consultado em 10 de novembro de 2025.

Malgieri G. e Comandé G. (2017), «Why a right to legibility of automated decision-making exists in the General Data Protection Regulation», *International Data Privacy Law*, Vol. 7, 4.ª Edição, p. 243-65.

McGregor L. e Molnar P. (2023), «Digital border governance: a human rights based approach», Universidade de Essex e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos.

Milano S. e Prunkl C. (2024), «Algorithmic profiling as a source of hermeneutical injustice», *Philosophical Studies*, Vol. 182, pp. 185-203.

Mittelstadt B. (2025), «How to use the Artificial Intelligence Act to investigate AI bias and discrimination: a guide for Equality Bodies» («Como utilizar o Regulamento sobre a Inteligência Artificial para investigar o enviesamento e a discriminação na IA: Um guia para os organismos para a igualdade»), Rede Europeia dos Organismos para a Igualdade (Equinet), Bruxelas.

Tribunal Nacional da Não Discriminação e da Igualdade da Finlândia (2017), Decisão 216/2017, disponível em: www.yvtltk.fi/material/sites/ytaltk/tapausselosteet/zedi-26zya/Decision_YVTltk_xx16_2017_Multiple_discrimination_in_the_assessment_of_creditworthiness.pdf, consultado em 10 de novembro de 2025.

Selbts A. D. e Powles J. (2017) «Meaningful information and the right to explanation», *International Data Privacy Law*, Vol. 7, n.º 4, pp. 233-42.

Relatora Especial das Nações Unidas (2021), *Racial and Xenophobic discrimination and the use of digital technologies in border and immigration enforcement – Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance (Discriminação racial e xenofobia e o uso de tecnologias digitais no controlo fronteiriço e da imigração – Relatório da Relatora Especial das Nações Unidas para formas contemporâneas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerâncias*

relacionadas), Achiume E. Tendayi, Relatora Especial das Nações Unidas para formas contemporâneas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerâncias relacionadas, A/HRC/48/76.

Wachter S., Mittelstadt B. e Floridi L. (2017), «Why a right to explanation of automated decision-making does not exist in the General Data Protection Regulation», *International Data Privacy Law*, Vol. 7, 2.^a Edição, pp. 76-99.

Xenidis R. (2021), «Tuning EU equality law to algorithmic discrimination: three pathways to resilience», *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 27, 6.^a Edição, pp. 736-58.

A crescente integração da inteligência artificial (IA) em diversas aplicações numa ampla gama de setores apresenta desafios significativos para a proteção dos direitos fundamentais. Entre eles, a discriminação algorítmica surge como uma preocupação particularmente urgente. Pesquisas empíricas demonstraram que o viés algorítmico não apenas reflete, mas também exacerba as desigualdades sociais existentes em grande escala, particularmente em domínios onde a tomada de decisões algorítmicas é predominante – como policiamento, emprego, educação e seguros. Em 2024, tanto a União Europeia como o Conselho da Europa adotaram instrumentos jurídicos históricos: o Regulamento sobre a IA da UE (Regulamento 2024/1689) e a Convenção-Quadro do Conselho da Europa sobre Inteligência Artificial e Direitos Humanos, Democracia e Estado de Direito. Este relatório examina como estes instrumentos jurídicos emergentes contribuem para reforçar as proteções contra a discriminação algorítmica na Europa e avalia as lacunas que continuam a afetar estes quadros jurídicos. O relatório visa também acompanhar e sintetizar estes últimos desenvolvimentos, a fim de dotar as/os intervenientes relevantes, tais como os organismos para a igualdade, de ferramentas que lhes permitam adaptar-se a um panorama jurídico em mudança e, quando relevante, intervir nas evoluções em curso.



YHDENVERTAISUUSVALTUUTETTU
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN



COMISSÃO PARA A CIDADANIA
E A IGUALDADE DE GÉNERO

PREMS 163825

POR

Os Estados-Membros da União Europeia decidiram associar os seus conhecimentos, recursos e destinos. Juntos, construíram uma zona de estabilidade, democracia e desenvolvimento sustentável, mantendo simultaneamente a diversidade cultural, a tolerância e as liberdades individuais. A União Europeia está empenhada em partilhar as suas realizações e os seus valores com países e povos para além das suas fronteiras.

www.europa.eu

O Conselho da Europa é a principal organização de direitos humanos no continente. Integra 46 Estados-Membros, incluindo todos os membros da União Europeia. Todos os Estados-Membros do Conselho da Europa assinaram a Convenção Europeia dos Direitos Humanos, um tratado destinado a proteger os direitos humanos, a democracia e o Estado de direito. O Tribunal Europeu dos Direitos Humanos controla a implementação da Convenção nos Estados-Membros.

www.coe.int



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE