

# ORIENTAÇÕES POLÍTICAS EUROPEIAS SOBRE IA E DISCRIMINAÇÃO BASEADA EM ALGORITMOS

para organismos para a igualdade  
e outras estruturas nacionais  
de direitos humanos



## 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

**Kris Shrishak**  
**Soizic Pénicaud**

Co-funded  
by the European Union



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Co-funded and implemented  
by the Council of Europe

# **ORIENTAÇÕES POLÍTICAS EUROPEIAS SOBRE IA E DISCRIMINAÇÃO BASEADA EM ALGORITMOS**

para organismos para a igualdade  
e outras estruturas nacionais  
de direitos humanos

**Kris Shrishak  
Soizic Pénicaud**

*O relatório foi elaborado com o apoio financeiro da União Europeia e do Conselho da Europa. O conteúdo é da exclusiva responsabilidade das autoras e autores. 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](mailto: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](mailto: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

# Contents

<b>ABREVIATURAS</b>	<b>5</b>
<b>AGRADECIMENTOS</b>	<b>7</b>
<b>RESUMO</b>	<b>8</b>
<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>10</b>
Contexto das orientações	10
Objetivo das orientações	11
Metodologia	12
Estruturação das orientações	12
<b>PARTE I</b>	<b>14</b>
<b>1. CONTEXTUALIZAÇÃO GERAL DO REGULAMENTO SOBRE A IA</b>	<b>15</b>
<b>2. PROIBIÇÕES</b>	<b>18</b>
2.1. Introdução às práticas de IA proibidas	18
2.2. Sistemas de IA que manipulam, enganam ou exploram vulnerabilidades das pessoas	20
2.3. Classificação social	25
2.4. Avaliação do risco de cometer uma infração penal	29
2.5. Recolha de imagens para construir ou expandir bases de dados de reconhecimento facial	31
2.6. Reconhecimento de emoções	33
2.7. Categorização biométrica	36
2.8. Sistemas de identificação biométrica à distância	38
<b>3. SISTEMAS DE IA DE RISCO ELEVADO</b>	<b>43</b>
3.1. Classificação de sistemas de IA de risco elevado	43
3.2. Alteração da lista de casos de utilização de risco elevado	47
3.3. Requisitos do sistema de gestão de riscos	50
3.4. Requisitos de governação de dados	52
3.5. Avaliação de impacto sobre os direitos fundamentais (AIDF)	56
3.6. Base de dados da UE relativa a sistemas de IA de risco elevado enumerados no anexo III	61
<b>4. REQUISITOS DE TRANSPARÊNCIA DOS SISTEMAS DE IA</b>	<b>69</b>
4.1. Contexto e significado	69
<b>5. APLICAÇÃO</b>	<b>72</b>
5.1. Poderes dos organismos responsáveis pela proteção dos direitos fundamentais	72
5.2. Vias de recurso	77
5.3. Mecanismos de cooperação	80
<b>PARTE II</b>	<b>86</b>
<b>6. DIRETIVAS RELATIVAS ÀS NORMAS</b>	<b>87</b>
6.1. Contexto geral	87
6.2. Alterações ao mandato e aos recursos	88
6.3. Alterações aos poderes	92
<b>7. FOCO TEMÁTICO</b>	<b>101</b>
7.1. Foco temático: Aplicação da lei, migração, asilo e controlo das fronteiras	101
7.2. Foco temático: Educação	106
7.3. Foco temático: Emprego	108
7.4. Foco temático: Serviços de segurança social e apoio ao emprego	110
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>114</b>



# Abreviaturas

---

<b>AFAR</b>	Justiça Algorítmica para Pessoas Requerentes de Asilo e Refugiadas
<b>AFM</b>	Autoridade(s) de fiscalização do mercado
<b>AIDF</b>	Avaliação/avaliações de impacto sobre os direitos fundamentais
<b>AIPD</b>	Avaliação/avaliações de impacto sobre a proteção de dados
<b>APD</b>	Autoridade(s) de proteção de dados
<b>ARAL</b>	Autoridade(s) responsável/responsáveis pela aplicação da lei
<b>CNIL</b>	La Commission nationale de l'informatique et des libertés (autoridade francesa responsável pela proteção de dados)
<b>Comissão</b>	Comissão Europeia
<b>Convenção 108+</b>	Convenção Modernizada n.º 108 do Conselho da Europa para a Proteção das Pessoas relativamente ao Tratamento Automatizado de Dados de Caráter Pessoal
<b>Convenção-Quadro</b>	Convenção-Quadro do Conselho da Europa sobre Inteligência Artificial e Direitos Humanos, Democracia e Estado de Direito (STCE n.º 225)
<b>CTEM</b>	Ciência, tecnologia, engenharia e matemática
<b>DAL</b>	Diretiva relativa à Aplicação da Lei
<b>DSCSA</b>	Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual (2010/13/UE)
<b>ECRI</b>	Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância
<b>EEE</b>	Espaço Económico Europeu
<b>ENDH</b>	Estrutura(s) nacional(is) de direitos humanos
<b>Equinet</b>	Rede Europeia de Organismos para a Igualdade
<b>FARI</b>	Instituto de Inteligência Artificial para o Bem Comum

<b>HUDERIA</b>	Metodologia de avaliação dos riscos e do impacto dos sistemas de IA nos direitos humanos, na democracia e no Estado de direito
<b>IA</b>	Inteligência artificial
<b>IBD</b>	Sistemas de identificação biométrica à distância
<b>OCR</b>	Reconhecimento ótico de caracteres
<b>OI</b>	Organismo(s) para a igualdade
<b>OSC</b>	Organizações da sociedade civil
<b>PEReN</b>	Le Pôle d’expertise de la régulation numérique (Centro de especialização para a regulamentação das plataformas digitais)
<b>Regulamento relativo aos dispositivos médicos</b>	Regulamento (UE) 2017/745 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de abril de 2017, relativo aos dispositivos médicos
<b>Regulamento sobre a IA</b>	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
<b>RGPD</b>	Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (Regulamento (UE) 2016/679)
<b>RMD</b>	Regulamento dos Mercados Digitais
<b>RSD</b>	Regulamento dos Serviços Digitais
<b>TDA</b>	Tomada de decisão automatizada
<b>TJUE</b>	Tribunal de Justiça da União Europeia
<b>TVCF</b>	Televisão em circuito fechado
<b>UE</b>	União Europeia
<b>Unia</b>	Centro Interfederal para a Igualdade de Oportunidades

No que respeita ao glossário, ver o [Artigo 3](#) do Regulamento sobre a IA da UE, relativo às definições.

# 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 Kris Shrishak (consultor internacional, Conselho da Europa) e Soizic Pénicaut (consultora internacional, Conselho da Europa).

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 e Nadine Brauns (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).

Agradecemos em especial a Louise Hooper (consultora internacional, Conselho da Europa) pela sua contribuição especializada e revisão da versão inicial do texto e a Milla Vidina (Equinet, Rede Europeia de Organismos para a Igualdade) pelo seu feedback construtivo.

O relatório contou igualmente com a contribuição de peritas e peritos nacionais de organismos para a igualdade e de organizações da sociedade civil que participaram em entrevistas na primavera de 2025. Os seus pontos de vista enriqueceram as secções analíticas e operacionais das presentes orientações.



YHDENVERTAISUUSVALTUUTETTU  
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN





# Resumo

---

As orientações políticas europeias sobre IA e discriminação baseada em algoritmos estabelecem como os organismos para a igualdade e, quando relevante, outras estruturas nacionais de direitos humanos (ENDH) podem usar os seus mandatos ao abrigo dos quadros jurídicos europeus – em particular o Regulamento (UE) 2024/1689, que cria regras harmonizadas em matéria de inteligência artificial (Regulamento sobre a IA da UE) — para salvaguardar os direitos fundamentais e abordar os riscos de discriminação na implantação de sistemas de IA e de tomada de decisão automatizada (TDA), especialmente no setor público. Numa altura em que esses sistemas são cada vez mais utilizados em serviços públicos e privados, estas instituições desempenham um papel fundamental na salvaguarda dos direitos fundamentais e na abordagem dos riscos de discriminação.

As orientações estão organizadas em duas secções principais. A primeira secção centra-se nas disposições fundamentais do Regulamento sobre a IA que são mais relevantes para os organismos para a igualdade e as ENDH, e explica como estas podem ser utilizadas na prática:

1. **Sistemas de IA proibidos:** As orientações explicam as proibições explícitas estabelecidas no artigo 5.º para os sistemas de IA considerados incompatíveis com os valores e os direitos fundamentais da União, incluindo o direito à não discriminação. Estas proibições abrangem, entre outros e em determinadas condições, os sistemas de IA que manipulam, enganam, exploram vulnerabilidades, os sistemas utilizados para pontuação social ou avaliações de risco criminal, a recolha de imagens para criar ou expandir bases de dados de reconhecimento facial, bem como os sistemas de reconhecimento de emoções, categorização biométrica e identificação biométrica remota em tempo real.
2. **Sistemas de IA de risco elevado:** As orientações esclarecem como os sistemas de IA utilizados em áreas críticas, tais como a biometria, a aplicação da lei, a proteção social e a segurança social, o emprego, a educação e o acesso a serviços essenciais, podem ser classificados como «de risco elevado» e, por conseguinte, sujeitos a obrigações rigorosas em matéria de gestão de riscos, governação de dados, documentação, supervisão humana e avaliações de impacto sobre os direitos fundamentais. Descrevem o que os organismos para a igualdade e as ENDH devem ter em conta ao tomarem decisões de classificação e ao analisarem o cumprimento destas obrigações numa perspetiva de igualdade e não discriminação.
3. **Transparência e bases de dados:** As orientações descrevem como os novos requisitos de transparência e as bases de dados a nível da UE — em particular a base de dados da UE para determinados sistemas de IA de risco elevado — podem criar oportunidades de supervisão. As obrigações de registo e de ligação podem ajudar os organismos para a igualdade e as ENDH a identificar onde os sistemas de IA são utilizados para efeitos de monitorização e inquéritos, e a apoiar as pessoas que possam ser afetadas.

4. Aplicação: As orientações examinam o papel dos organismos de proteção dos direitos fundamentais enumerados no artigo 77.º do Regulamento sobre a IA, as vias de recurso disponíveis para as pessoas e os mecanismos e oportunidades de cooperação entre organismos para a igualdade, autoridades de proteção de dados, autoridades de fiscalização do mercado e outras entidades reguladoras e intervenientes. Apresentam recomendações políticas sobre a forma como os organismos para a igualdade e as ENDH podem utilizar os seus poderes de tratamento de reclamações, inquérito, litígio, aconselhamento e sensibilização para prevenir, detetar e corrigir a discriminação algorítmica neste quadro de cooperação entre múltiplas partes interessadas.

Ao longo desta primeira secção, as funções e responsabilidades dos organismos para a igualdade e das ENDH são explicitamente articuladas com recomendações políticas específicas sobre a forma como estas instituições podem prevenir, detetar e responder à discriminação algorítmica, nomeadamente através da promoção da igualdade, da sensibilização, do apoio a reclamações, da tomada de medidas legais e da estreita colaboração com as autoridades nacionais competentes no âmbito do sistema mais vasto de supervisão da IA.

A segunda secção das orientações tem dois pilares. Em primeiro lugar, analisa as novas diretivas da UE sobre normas para organismos para a igualdade («Diretivas relativas às Normas») e explica como as suas disposições em matéria de mandato, independência, recursos e poderes — incluindo promoção, acesso à justiça e recolha de dados — podem ser mobilizadas para abordar os riscos de discriminação associados aos sistemas de IA e TDA. Em segundo lugar, oferece pontos de entrada temáticos para a utilização da IA em setores frequentemente abrangidos pelos mandatos dos organismos para a igualdade: aplicação da lei, migração, asilo e controlo das fronteiras, bem-estar e segurança social, emprego e educação. Para cada setor, associa utilizações concretas da IA às disposições relevantes do Regulamento sobre a IA (proibições, classificações de risco elevado, requisitos de transparência e registo) e descreve em que casos são essenciais salvaguardas específicas do setor e o envolvimento dos organismos para a igualdade e das ENDH.

As orientações foram concebidas para serem adaptáveis a diferentes contextos nacionais e para apoiar os organismos para a igualdade e as ENDH no aconselhamento às pessoas que decidem das políticas e que regulam, em conformidade com as normas do Conselho da Europa, tais como a Convenção 108+ e a Convenção-Quadro sobre Inteligência Artificial e Direitos Humanos, Democracia e Estado de Direito, e para garantir que os sistemas de IA e TDA sejam desenvolvidos e utilizados em conformidade com a legislação europeia em matéria de igualdade e não discriminação.



# Introdução

## Contexto das orientações

As administrações públicas em toda a Europa vêm utilizando sistemas de inteligência artificial (IA) e/ou de tomada de decisão automatizada (TDA) numa vasta gama de domínios políticos, incluindo migração, bem-estar social, justiça, educação, emprego, fiscalidade, aplicação da lei ou cuidados de saúde. A implantação desses sistemas ocorre também em áreas críticas do setor privado, como a banca (por exemplo, aplicações de classificação de crédito) e os seguros. Se é certo que os sistemas de IA e de TDA consubstanciam riscos significativos de discriminação, também é verdade que continuam a existir desafios na identificação e atenuação desses riscos. O recente relatório «*Proteção jurídica contra a discriminação algorítmica na Europa: Quadros jurídicos atuais e lacunas remanescentes*» (Xenidis, 2025), elaborado no âmbito do projeto da União Europeia e do Conselho da Europa, salienta questões críticas: escassa sensibilização para os riscos de discriminação, falta de transparência e de informação significativa sobre a utilização de sistemas de IA/TDA pelas autoridades públicas, dificuldades no acesso à justiça e ausência de práticas de governação normalizadas. Assim, os organismos para a igualdade (OI) e outras estruturas nacionais de direitos humanos (ENDH) têm um papel fundamental na promoção da implantação

de sistemas de IA/TDA em conformidade com os direitos fundamentais por parte das organizações do setor público.

Novos quadros jurídicos, incluindo a Convenção-Quadro do Conselho da Europa sobre Inteligência Artificial e Direitos Humanos, Democracia e Estado de Direito<sup>1</sup> e o Regulamento sobre a IA da UE,<sup>2</sup> visam proteger os direitos fundamentais e prevenir a discriminação no âmbito dos sistemas de IA. Concomitantemente, a União Europeia adotou duas novas diretivas que introduzem normas mínimas para reforçar o papel e as capacidades dos organismos para a igualdade na Europa (doravante as «Diretivas relativas às Normas»<sup>3</sup>). A correta implementação destes novos quadros é fundamental para garantir a sua eficácia.

## Objetivo das orientações

Neste contexto, estas orientações visam dotar os organismos para a igualdade e outras ENDH, especialmente na União Europeia, de meios para combater a discriminação nos sistemas de IA/TDA, nomeadamente:

- ▶ atualizando-os sobre as suas responsabilidades relativamente ao panorama regulamentar em constante mudança no domínio da inteligência artificial, incluindo a forma como este afeta direta ou indiretamente o seu mandato;
- ▶ oferecendo-lhes orientações específicas, recomendações e exemplos de boas práticas para supervisionar a aplicação e execução da nova regulamentação, relacionando-a, ao mesmo tempo, com a regulamentação existente;
- ▶ servindo como recurso que permita aos organismos para a igualdade e às ENDH assistir e aconselhar as partes interessadas nacionais, tais como decisoras e decisores políticos e entidades reguladoras, em matéria de direitos humanos, igualdade e não discriminação.

Estas orientações centram-se, em particular, nos sistemas de IA/TDA do setor público.

- 
- 1 Convenção-Quadro do Conselho da Europa sobre Inteligência Artificial e Direitos Humanos, Democracia e Estado de Direito (Vilnius, 5 de setembro de 2024), doravante a «Convenção-Quadro do Conselho da Europa».
  - 2 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, doravante o «Regulamento sobre a IA».
  - 3 Diretiva (UE) 2024/1499 do Conselho, de 7 de maio de 2024, 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, e que altera as Diretivas 2000/43/CE e 2004/113/CE, Diretiva (UE) 2024/1500 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024, 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, e que altera as Diretivas 2006/54/CE e 2010/41/UE, doravante as «Diretivas relativas às Normas».

## Metodologia

Estas orientações apresentam uma visão geral dos novos desígnios, mandatos e oportunidades para os organismos para a igualdade e as ENDH à luz das novas regulamentações, fornecendo ainda orientações gerais adaptáveis a todos os contextos nacionais.

As orientações baseiam-se e desenvolvem-se a partir:

- ▶ de investigação documental e análise jurídica;
- ▶ das conclusões de um relatório realizado no âmbito do projeto da União Europeia-Conselho da Europa (Xenidis, 2025);
- ▶ de cinco entrevistas semiestruturadas com representantes de organizações da sociedade civil e organismos para a igualdade, escolhidas/os com base na sua experiência no tema.

A UE adotou recentemente outros atos legislativos no domínio da governação digital, entre os quais, por exemplo, o «Pacote de Serviços Digitais», composto pelo Regulamento dos Serviços Digitais<sup>4</sup> (RSD) e pelo Regulamento dos Mercados Digitais<sup>5</sup> (RMD), que se centra na regulamentação dos serviços online. Estes regulamentos, e o RSD em particular, também abordam a necessidade de proteger os direitos fundamentais na esfera digital em termos de identificação e atenuação de riscos: por exemplo, tanto o artigo 34.º do RSD, sobre a avaliação dos riscos por plataformas em linha de muito grande dimensão ou motores de pesquisa em linha de muito grande dimensão, quanto o artigo 35.º, sobre a atenuação desses riscos, contemplam riscos de discriminação. Porém, o RSD e o RMD não abrangem as utilizações de sistemas de IA no setor público. Uma vez que as presentes orientações se centram particularmente nos sistemas de IA/TDA no setor público, não se debruçam diretamente sobre o RSD e o RMD.

## Estruturação das orientações

A primeira parte das orientações está estruturada em torno dos artigos do Regulamento sobre a IA com maior relevância para os organismos para a igualdade e outras ENDH, quer porque afetam direta ou indiretamente o seu mandato, quer porque implicam alterações significativas para outras instituições, reguladores ou quadros de governação. Para cada um destes artigos, são estabelecidas ligações com a regulamentação existente em matéria de proteção de dados (o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados da União Europeia,<sup>6</sup> a Diretiva da União Europeia relativa

4 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 e que altera a Diretiva 2000/31/CE, doravante «Regulamento dos Serviços Digitais».

5 Regulamento (UE) 2022/1925 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de setembro de 2022, relativo à disputabilidade e equidade dos mercados no setor digital e que altera as Diretivas (UE) 2019/1937 e (UE) 2020/1828, doravante «Regulamento dos Mercados Digitais».

6 Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, 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, doravante Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados ou RGPD.

à Aplicação da Lei<sup>7</sup> e a Convenção 108+ do Conselho da Europa para a Proteção das Pessoas relativamente ao Tratamento Automatizado de Dados de Carácter Pessoal) e a Convenção-Quadro do Conselho da Europa.

A segunda parte das orientações proporciona uma visão geral das Diretivas relativas às Normas, que assumem relevância para os organismos para a igualdade no contexto da igualdade nos sistemas de IA, bem como pontos de entrada temáticos para os setores da aplicação da lei, migração, asilo e controlo das fronteiras, bem-estar e segurança social, emprego e educação, nos quais a utilização de sistemas de IA representa riscos significativos em termos de discriminação. São assinalados, em cada tema, os artigos do Regulamento sobre a IA relevantes para o setor.

---

7 Diretiva (UE) 2016/680 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, 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, e que revoga a Decisão-Quadro 2008/977/JAI do Conselho, doravante «Diretiva relativa à Aplicação da Lei» ou DAL.

# PARTE I

---





# AI ACT

## 1. Contextualização geral do Regulamento sobre a IA

---

O Regulamento sobre a IA estabelece «um regime jurídico uniforme, em particular para o desenvolvimento, a colocação no mercado, a colocação em serviço e a utilização de sistemas de inteligência artificial (sistemas de IA) na União» a fim de «promover a adoção de uma inteligência artificial (IA) centrada no ser humano e de confiança, assegurando simultaneamente um elevado nível de proteção da saúde, da segurança, dos direitos fundamentais consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia».<sup>8</sup>

O Regulamento sobre a IA entrou em vigor a 2 de agosto de 2024, sendo que a implementação dos seus diferentes requisitos se realizará de forma gradual, até à plena implementação em 2030. Por se tratar de um regulamento, o Regulamento sobre a IA é diretamente aplicável e não carece de transposição para o direito nacional. Contudo, muitas medidas, incluindo as atinentes à governação nacional e ao aparelho regulatório, têm de ser estabelecidas através de leis nacionais de implementação. No momento da redação deste documento, a implementação do Regulamento sobre a IA está em fase inicial e ainda há muito a ser esclarecido.

---

<sup>8</sup> Regulamento sobre a IA, considerando 1.



Ainda que o Regulamento sobre a IA ofereça novas oportunidades para os organismos para a igualdade e as ENDH prevenirem e corrigirem a discriminação nos sistemas de IA, várias das suas características devem ser levadas em consideração na leitura das presentes orientações.

Em primeiro lugar, a definição de sistemas de IA. As orientações sobre a definição de sistema de inteligência artificial estabelecidas pelo Regulamento sobre a IA foram publicadas pela Comissão em 6 de fevereiro de 2025. Conforme observado por várias/os comentadoras/es, estas não consubstanciam um ato legislativo vinculativo e podem ser causadoras de alguma confusão.<sup>9</sup> As organizações podem alegar que alguns sistemas de TDA utilizados no setor público<sup>10</sup> podem ser excluídos do âmbito do Regulamento sobre a IA, apesar de apresentarem riscos relacionados com a antidiscriminação.<sup>11</sup> Tais alegações podem basear-se numa interpretação errónea da definição. Por exemplo, o Regulamento sobre a IA afirma que um sistema de IA «pode apresentar capacidade de adaptação»,<sup>12</sup> tem «níveis de autonomia variáveis»<sup>13</sup> e tem a «capacidade de fazer inferências».<sup>14</sup> Os organismos para a igualdade e as ENDH são fortemente instados a utilizar uma interpretação da definição de sistemas de IA que seja independente da técnica específica da IA (como a aprendizagem automática ou o processamento de linguagem natural) e que considere a autonomia e a adaptabilidade como características opcionais.<sup>15</sup>

Em segundo lugar, a investigação e o desenvolvimento estão fora do âmbito do Regulamento sobre a IA. O Regulamento sobre a IA não se aplica às atividades de «investigação, testagem ou desenvolvimento relativos a sistemas de IA ou modelos de IA antes de serem colocados no mercado ou colocados em serviço»<sup>16</sup>. Tal permite que mesmo práticas de IA proibidas sejam investigadas, testadas e desenvolvidas, desde que não sejam colocadas no mercado ou colocadas em serviço. Porém, uma vez colocada no mercado ou colocada em serviço, a prática de IA é abrangida pelo âmbito deste regulamento. A simples rotulagem de uma implantação como experiência ou estudo não seria suficiente para beneficiar da exceção de investigação e desenvolvimento. A «testagem em condições reais»<sup>17</sup> de sistemas de IA de risco elevado, mas já não de práticas de IA proibidas, fora dos ambientes de testagem da regulamentação da IA é permitida temporariamente e não será considerada como

---

9 Kris Shrishak (2025), *EU's AI Act: Tread the Guidelines Lightly*, Tech Policy Press, disponível em [www.techpolicy.press/eu-ai-act-tread-the-guidelines-lightly/](http://www.techpolicy.press/eu-ai-act-tread-the-guidelines-lightly/); Algorithm Audit (fevereiro de 2025) 'Implementation of the AI Act: definition of an AI system', disponível em [https://algorithmaudit.eu/knowledge-platform/knowledge-base/guidelines\\_ai\\_act\\_implementation/](https://algorithmaudit.eu/knowledge-platform/knowledge-base/guidelines_ai_act_implementation/).

10 Lighthouse Reports (2023), *France's Digital Inquisition*, disponível em [www.lighthousereports.com/investigation/frances-digital-inquisition/](http://www.lighthousereports.com/investigation/frances-digital-inquisition/), ambos consultados em 7 de novembro de 2025.

11 Para uma análise detalhada sobre este assunto, ver Xenidis 2025.

12 Regulamento sobre a IA, artigo 3.º, n.º 1.

13 Regulamento sobre a IA, artigo 3.º, n.º 1.

14 Regulamento sobre a IA, considerando 12.

15 Kris Shrishak (2025), *EU's AI Act: Tread the Guidelines Lightly*, Tech Policy Press, disponível em [www.techpolicy.press/eu-ai-act-tread-the-guidelines-lightly/](http://www.techpolicy.press/eu-ai-act-tread-the-guidelines-lightly/); Ver também Algorithm Audit (2025), *AI Act Implementation Tool* (Ferramenta de Aplicação do Regulamento sobre a IA), disponível em <https://algorithmaudit.eu/technical-tools/implementation-tool/>.

16 Regulamento sobre a IA, artigo 2.º, n.º 8.

17 Regulamento sobre a IA, artigo 3.º, n.º 57.

colocação no mercado ou colocação em serviço se cumprir condições específicas.<sup>18</sup> Assim, é importante que os OI abordem a testagem de sistemas de IA de risco elevado com base no conjunto de instrumentos jurídicos pré-existentes.

Em terceiro lugar, o Regulamento sobre a IA só se aplicará a sistemas que tenham sido colocados no mercado ou colocados em serviço após a data geral de aplicação, salvo uma «alteração significativa» a sistemas de IA já implantados. Existe uma exceção para sistemas de IA de risco elevado destinados a serem utilizados por autoridades públicas, para os quais as entidades operadoras devem assegurar o cumprimento dos requisitos do Regulamento sobre a IA até 2 de agosto de 2030.<sup>19</sup>

Em quarto lugar, a abordagem baseada no risco do Regulamento sobre a IA estabelece regras e obrigações diferentes, dependendo do nível de risco dos sistemas de IA. Na prática, algumas práticas serão proibidas (ver [artigo 5.º](#)), alguns sistemas de IA serão considerados de risco elevado e as suas entidades operadoras estarão, por conseguinte, sujeitas a novas obrigações (ver [artigo 6.º](#)), e os requisitos de transparência serão aplicáveis a determinados sistemas de IA (ver [artigo 50.º](#)). Os sistemas que não se enquadram neste âmbito não estarão sujeitos aos mesmos requisitos, com o risco de as entidades operadoras de IA adotarem práticas de «lavagem ética» (Equinet, 2025) e de «redução da classificação de risco» (Xenidis, 2025) com o objetivo de evitar esses requisitos. Porém, esta abordagem baseada no risco deve ser considerada à luz da obrigação das entidades operadoras de IA de respeitar os direitos fundamentais e a legislação antidiscriminação.

---

18 O Regulamento sobre a IA estabelece, no artigo 60.º, todas as condições a serem cumpridas para a testagem em condições reais.

19 Regulamento sobre a IA, considerando 177.



## 2. Proibições

---

### 2.1. Introdução às práticas de IA proibidas

#### 2.1.1. Contexto e relevância

São elencados, no artigo 5.º, os sistemas de IA proibidos ao abrigo do Regulamento sobre a IA «por desrespeitarem valores da União, como a dignidade do ser humano, a liberdade, a *igualdade*, a democracia e o Estado de direito, bem como os direitos fundamentais consagrados na Carta, *nomeadamente o direito à não discriminação*, à proteção de dados pessoais e à privacidade, e os direitos das crianças».<sup>20</sup> As práticas de IA que não são consideradas proibidas ao abrigo do Regulamento sobre a IA podem sê-lo ao abrigo de outra legislação da União.<sup>21</sup>

Essas proibições estão em vigor desde 2 de fevereiro de 2025. Em 6 de fevereiro de 2025, a Comissão Europeia publicou orientações sobre essas práticas proibidas, em conformidade com a alínea b) do n.º 1 do artigo 96.º do Regulamento sobre a

---

<sup>20</sup> Regulamento sobre a IA, considerando 28 [*itálico nosso*].

<sup>21</sup> Regulamento sobre a IA, artigo 5.º, n.º 8.

IA.<sup>22</sup> Ainda que possam fornecer indicações sobre as práticas que devem ou não ser proibidas, as orientações têm sido criticadas pela sua ambiguidade.<sup>23</sup> O risco da ambiguidade é o de que as entidades operadoras de IA se envolvam em «estratégias de redução da classificação de risco», ou seja, que, em caso de dúvida, considerem que uma determinada prática não é proibida. Além disso, essas orientações não são vinculativas, e apenas por via da jurisprudência se poderá obter maior clareza sobre as proibições.

As autoridades de fiscalização do mercado (AFM) informam anualmente a Comissão Europeia (a «Comissão») sobre a utilização de práticas proibidas ocorridas durante esse ano e sobre as medidas tomadas.<sup>24</sup> A Comissão avalia «a necessidade de alteração da lista das práticas de IA proibidas» uma vez por ano<sup>25</sup> e apresenta as conclusões ao Parlamento Europeu e ao Conselho.<sup>26</sup>

Espera-se que o Serviço para a IA, criado no âmbito da Comissão Europeia, desenvolva «uma metodologia objetiva e participativa para a avaliação dos níveis de risco com base nos critérios estabelecidos nos artigos pertinentes e a inclusão de novos sistemas» no artigo 5.º.<sup>27</sup>

## Relação com outras regulamentações

A Convenção-Quadro do Conselho da Europa também prevê a possibilidade de uma Parte da Convenção estabelecer moratórias ou proibições «sempre que considere que essas utilizações são incompatíveis com o respeito dos direitos humanos, o funcionamento da democracia ou o Estado de direito».<sup>28</sup>

### 2.1.2. Papel dos organismos para a igualdade e outras ENDH na abordagem a aplicações de IA proibidas

Esta secção apresenta o papel que os organismos para a igualdade e as ENDH podem desempenhar no que diz respeito a todas as aplicações de IA proibidas. As secções seguintes enfatizam as ações que os organismos para a igualdade e as ENDH podem empreender e que são específicas a determinadas proibições.

22 Comissão Europeia (2025), «A Comissão publica as Orientações sobre práticas proibidas de inteligência artificial (IA), tal como definidas no Regulamento Inteligência Artificial», disponível em <https://digital-strategy.ec.europa.eu/pt/library/commission-publishes-guidelines-prohibited-artificial-intelligence-ai-practices-defined-ai-act>, consultado em 11 de novembro de 2025. doravante «Orientações sobre as práticas proibidas estabelecidas pelo Regulamento sobre a IA».

23 Ver, por exemplo, Autoriteit Persoonsgegevens (2025), «Summary and next steps call for input on prohibition on AI systems for emotion recognition in the areas of workplace or education institutions», disponível em [www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/en/documents/summary-and-next-steps-call-for-input-on-prohibition-on-ai-systems-for-emotion-recognition-in-the-areas-of-workplace-or-education-institutions](http://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/en/documents/summary-and-next-steps-call-for-input-on-prohibition-on-ai-systems-for-emotion-recognition-in-the-areas-of-workplace-or-education-institutions) (2025), consultado em 11 de novembro de 2025.

24 Regulamento sobre a IA, artigo 74.º, n.º 2.

25 Regulamento sobre a IA, artigo 112.º, n.º 1.

26 Ainda que o Regulamento sobre a IA preveja que a Comissão Europeia avalie a necessidade de alterar a lista de práticas proibidas, não permite que a Comissão atualize a lista constante do Regulamento sobre a IA. Tal atualização exigiria um procedimento legislativo separado.

27 Regulamento sobre a IA, artigo 112.º, n.º 11, alínea b).

28 Convenção-Quadro do Conselho da Europa, artigo 16.º, n.º 4.

Em todas as proibições, os organismos para a igualdade e as ENDH podem:

- ▶ monitorizar as aplicações proibidas, consolidando exemplos de casos que foram ou devem ser avaliados ao abrigo do artigo 5.º. Estes exemplos ajudarão a ilustrar a importância das utilizações atualmente proibidas e a potencial necessidade de alargar a proibição a outras aplicações devido aos riscos que representam para os direitos fundamentais, sobretudo para o direito à igualdade e à não discriminação. Esses exemplos podem ser recolhidos através da colaboração com organizações da sociedade civil e académicas/os que tenham estudado estes sistemas, da análise das queixas recebidas pelos organismos para a igualdade e pelas ENDH e do acompanhamento dos litígios, nomeadamente os litígios privados. Também podem ser consideradas parcerias com a Agência dos Direitos Fundamentais da UE.
- ▶ contribuir para as avaliações anuais da Comissão ao abrigo do artigo 112.º. Este contributo pode assumir a forma de partilha de provas com a Comissão sobre aplicações proibidas e sistemas de IA perigosos que atualmente não são proibidos ao abrigo do Regulamento sobre a IA.
- ▶ contribuir para a metodologia participativa de avaliação dos níveis de risco do Serviço para a IA.
- ▶ promover a aplicação das proibições pelas autoridades de fiscalização do mercado, nomeadamente através da utilização dos exemplos consolidados através da monitorização.
- ▶ disponibilizar conhecimentos especializados em matéria de igualdade e não discriminação às autoridades de fiscalização do mercado, que serão obrigadas a avaliar as proibições devido a violações dos direitos fundamentais.
- ▶ receber queixas do público, inclusivamente as referentes a implantações por parte de entidades privadas.

## **2.2. Sistemas de IA que manipulam, enganam ou exploram vulnerabilidades das pessoas**

### **2.2.1. Contexto e relevância**

O Regulamento sobre a IA proíbe sistemas de IA prejudiciais que manipulam, enganam ou exploram vulnerabilidades das pessoas, nos termos do artigo 5.º, n.º 1, alíneas a) e b). Esta proibição abrange um conjunto de direitos fundamentais que estão em risco: dignidade humana, autonomia das pessoas, direitos das pessoas com deficiência, direito à não discriminação em razão da idade (direitos da criança, direitos das pessoas idosas) ou da situação socioeconómica.

Não é muito provável que as organizações do setor público implementem intencionalmente sistemas de IA manipuladores. Mas podem fazê-lo acidentalmente, por exemplo, através dos robôs de conversação que implementam.

## Exemplos

Os robôs de conversação são cada vez mais utilizados no setor público, nomeadamente para fornecer informações sobre os serviços públicos. Em 2024, um robô de conversação implementado pela cidade de Nova Iorque forneceu informações incorretas sobre a legislação laboral.<sup>29</sup> É também provável que estas ferramentas sejam utilizadas nos setores bancário e dos seguros.

Os robôs de conversação podem ser proibidos nos termos da alínea a) e/ou b) do n.º 1 do artigo 5.º:

- ▶ Se esses robôs de conversação enganarem as pessoas, fornecendo informações enganosas que as leve a tomar uma decisão que resulte em danos, como incentivar as pessoas a cometerem suicídio,<sup>30</sup> então podem ser proibidos nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 5.º.
- ▶ Se, contudo, os robôs de conversação explorarem a situação socioeconómica das pessoas e não fornecerem informações (ou fornecerem informações incorretas) sobre determinados serviços essenciais, como o acesso a prestações sociais sujeitas a condições de recursos, o que pode resultar no agravamento das dificuldades financeiras das pessoas, então poderão ser proibidos ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 5.º, porque o sistema de IA explora a situação socioeconómica das pessoas (ver abaixo). Dependendo das circunstâncias, esta última hipótese também pode estar abrangida pelo âmbito da alínea a) do n.º 1 do artigo 5.º.

As duas proibições são consideradas em conjunto, uma vez que a alínea b) do n.º 1 do artigo 5.º pode ser tratada como *lex specialis* quando exista uma sobreposição com a alínea a) do n.º 1 do artigo 5.º.<sup>31</sup>

## Avaliação das proibições nos termos das alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 5.º

Para determinar se um sistema de IA é proibido nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 5.º, cumpre fazer uma avaliação assente em cinco pontos de verificação cumulativa, nomeadamente:

1. O sistema de IA foi colocado no mercado, colocado em serviço ou está a ser utilizado?<sup>32</sup>

29 Offenhartz J. (2024), «NYC's AI chatbot was caught telling businesses to break the law. The city isn't taking it down», *AP News*, disponível em <https://apnews.com/article/new-york-city-chatbot-misinformation-6ebc71db5b770b9969c906a7ee4fae21>, consultado em 10 de novembro de 2025.

30 Walker, L. (2023), «Belgian man dies by suicide following exchanges with chatbot», *Brussels Times*, disponível em [www.brusselstimes.com/430098/belgian-man-commits-suicide-following-exchanges-with-chatgpt](http://www.brusselstimes.com/430098/belgian-man-commits-suicide-following-exchanges-with-chatgpt), consultado em 10 de novembro de 2025.

31 Orientações sobre as práticas proibidas estabelecidas pelo Regulamento sobre a IA.

32 Regulamento sobre a IA, artigo 3º, n.ºs 9 a 11. Para mais informações sobre a interpretação da Comissão de «colocado no mercado, colocado em serviço ou a ser utilizado», consultar o Guia Azul de 2022 sobre a aplicação das regras da UE em matéria de produtos, 2022/C247/01, secção 2.



2. O sistema de IA emprega «técnicas subliminares que contornem a consciência de uma pessoa, ou técnicas manifestamente manipuladoras ou enganadoras» ou uma combinação de ambas?
3. O sistema de IA foi implantado «com o objetivo ou o efeito de distorcer substancialmente o comportamento de uma pessoa ou de um grupo de pessoas»?
4. O sistema de IA, com o objetivo ou o efeito de distorcer o comportamento, levou uma pessoa ou um grupo de pessoas «a que tomem uma decisão que, caso contrário, não tomariam»?
  - a. Ocorreu uma diminuição significativa da autonomia da pessoa/grupo (além de simplesmente ser influenciada por meio de persuasão legal)?
5. Essa decisão de uma pessoa ou grupo causou ou é «razoavelmente suscetível de causar danos significativos a essa ou a outra pessoa, ou a um grupo de pessoas»?
  - a. Como foram prejudicadas/os? Fisicamente, psicologicamente, financeiramente.
  - b. O dano foi significativo<sup>33</sup>? A gravidade baseia-se na combinação dos danos, nos efeitos cumulativos dos danos, na magnitude dos danos, na reversibilidade dos danos e na duração dos danos.<sup>34</sup>

Para determinar se um sistema de IA é proibido nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 5.º, cumpre fazer uma avaliação assente em quatro pontos de verificação cumulativa, nomeadamente:

1. O sistema de IA foi colocado no mercado, colocado em serviço ou está a ser utilizado?
2. O sistema de IA explora «vulnerabilidades de uma pessoa singular ou de um grupo específico de pessoas devidas à sua idade, incapacidade ou situação socioeconómica específica»?
  - a. Idade: crianças e pessoas idosas;
  - b. Deficiência: inclui deficiências físicas, mentais, intelectuais e sensoriais que impedem a plena participação das pessoas na sociedade;<sup>35</sup>
  - c. Situação social ou económica: inclui pessoas que vivem em situação de pobreza extrema, minorias étnicas ou religiosas.<sup>36</sup>

33 Tribunal de Justiça, de 7 de setembro de 2004, *Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging*, C-127/02, EU:C:2004:482 e de 11 de abril de 2013, *Sweetman e o.*, C-258/11, EU:C:2013:220.

34 Orientações sobre as práticas proibidas estabelecidas pelo Regulamento sobre a IA, parágrafo 92.

35 Diretiva (UE) 2019/882 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de abril de 2019, relativa aos requisitos de acessibilidade dos produtos e serviços (JO L 151 de 7.6.2019, p. 70).

36 Regulamento sobre a IA, considerando 29: «Além disso, os sistemas de IA podem também explorar vulnerabilidades de uma pessoa ou de um grupo específico de pessoas devido à sua idade, à sua deficiência na aceção da Diretiva (UE) 2019/882 do Parlamento Europeu e do Conselho, ou a uma situação social ou económica específica suscetível de tornar essas pessoas mais vulneráveis à exploração, como as *pessoas que vivem em situação de pobreza extrema ou as minorias étnicas ou religiosas*» (itálico nosso).

3. O sistema de IA foi implantado «com o objetivo ou o efeito de distorcer substancialmente o comportamento dessa pessoa ou de uma pessoa pertencente a esse grupo»?
4. O sistema de IA, com o objetivo ou o efeito de distorcer o comportamento, causou ou é «razoavelmente suscetível de causar danos significativos a essa ou a outra pessoa»?

Em relação à alínea a) do n.º 1 do artigo 5.º, alguns conceitos importantes carecem de alguma concretização. Termos como «técnicas subliminares que contornem a consciência de uma pessoa», «técnicas manifestamente manipuladoras» e «técnicas enganadoras» não estão definidos no Regulamento sobre a IA.

- ▶ As técnicas subliminares que contornem a consciência de uma pessoa podem envolver estímulos que não são percebidos conscientemente pelas pessoas, mas que ainda assim são processados pelo cérebro e podem influenciar o seu comportamento. Esses estímulos podem ser auditivos ou visuais, ou alterar a percepção do tempo.<sup>37</sup> As técnicas subliminares podem incluir «interfaces máquina-cérebro ou realidade virtual».<sup>38</sup> No contexto das «comunicações comerciais audiovisuais»,<sup>39</sup> a Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual (DSCSA) já proíbe as técnicas subliminares.<sup>40</sup> Neste contexto, a proibição prevista no Regulamento sobre a IA, que se aplica apenas quando está envolvido um sistema de IA, é um caso especial da proibição prevista na DSCSA. As técnicas subliminares podem ser consideradas um exemplo de técnicas manipuladoras.
- ▶ As técnicas manifestamente manipuladoras podem ser utilizadas «para persuadir as pessoas a adotarem comportamentos indesejados», explorando os seus enviesamentos ou estado emocional «ou para as enganar incentivando-as a tomar decisões de uma forma que subverta e prejudique a sua autonomia, a sua tomada de decisões e a sua liberdade de escolha».<sup>41</sup> Essa manipulação pode incluir a exploração de dados pessoais para enviar mensagens personalizadas, por exemplo, anúncios direcionados.
- ▶ As técnicas enganadoras apresentam informações falsas e enganosas. O engano pode assumir a forma de conteúdo audiovisual, como «deepfakes» e robôs de conversação enganadores. Ao avaliar se uma técnica é enganadora, assumem relevância as medidas de transparência previstas no [artigo 50.º](#), porquanto podem impedir o engano, informando as pessoas de que estão a interagir com um sistema de IA. Todavia, apesar das medidas de transparência, essas mesmas técnicas podem continuar a ser manipuladoras.

A proibição aplica-se quando um sistema de IA foi implantado «com o objetivo ou o efeito de distorcer substancialmente o comportamento de uma pessoa ou de

---

37 Orientações sobre as práticas proibidas estabelecidas pelo Regulamento sobre a IA, parágrafos 64-66.

38 Regulamento sobre a IA, considerando 29.

39 Diretiva 2010/13/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de março de 2010, relativa à coordenação de certas disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros respeitantes à oferta de serviços de comunicação social audiovisual (JO L 95 de 15.4.2010, p. 1), DSCSA, artigo 1.º, alínea h).

40 DSCSA, artigo 9.º, n.º 1, alínea b).

41 Regulamento sobre a IA, considerando 29.



um grupo de pessoas». Isto implica que a *intenção* de distorcer substancialmente o comportamento não é necessária, bastando o *efeito*. A Comissão Europeia, nas suas orientações, afirma que mesmo a probabilidade<sup>42</sup> do efeito, por exemplo, devido à apresentação da informação,<sup>43</sup> sem prova do efeito após a concretização do dano, é suficiente. Segundo a Comissão, o efeito, ou a probabilidade do efeito, pode recair sobre

1. a/o consumidor(a) média/o<sup>44</sup>, incluindo o reconhecimento de que a sua capacidade de tomada de decisão pode ser prejudicada por restrições, tais como enviesamentos cognitivos<sup>45</sup>; e
2. pessoas ou grupos que possam ter sido especificamente visados ou discriminados.

Não obstante, é necessário que exista uma probabilidade plausível de ligação entre «o objetivo ou o efeito de distorcer substancialmente» e a técnica subliminar manifestamente manipuladora ou enganadora utilizada pelo sistema de IA.

Para avaliar a probabilidade razoável de danos significativos, é necessário ter em conta as diferentes formas de danos físicos, psicológicos e financeiros.<sup>46</sup> Além disso, é necessário avaliar a importância dos danos,<sup>47</sup> por exemplo, a gravidade com base na combinação dos danos, efeitos cumulativos dos danos, magnitude do dano (por exemplo, a implantação de robôs de conversação a nível nacional no setor público torna provável que sejam utilizados por muitas pessoas), reversibilidade dos danos e duração dos danos.<sup>48</sup>

---

42 Acórdão do Tribunal de Justiça (Quinta Secção) de 26 de outubro de 2016. *Canal Digital Danmark A/S*. EU:C:2016:800, Processo C-611/14, parágrafo 73.

43 Acórdão do Tribunal de Justiça de 19 de dezembro de 2013, *Trento Sviluppo e Centrale Adriatica*, C-281/12, EU:C:2013:859.

44 Comunicação da Comissão – Orientações sobre a interpretação e a aplicação da Diretiva 2005/29/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às práticas comerciais desleais das empresas face aos consumidores no mercado interno (JO C 526 de 29.12.2021, p. 1). Ver também o considerando 18 da Diretiva 2005/29/CE para a definição de consumidor/a média/o: «normalmente informada/o e razoavelmente atenta/o e advertida/o, tendo em conta fatores de ordem social, cultural e linguística».

45 *Compass Banca SpA c. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM)*, Processo C-646/22, EU:C:2024:957.

46 Regulamento sobre a IA, considerando 29.

47 Tribunal de Justiça, de 7 de setembro de 2004, *Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging*, C-127/02, EU:C:2004:482 e de 11 de abril de 2013, *Sweetman e o.*, C-258/11, EU:C:2013:220.

48 Orientações sobre as práticas proibidas estabelecidas pelo Regulamento sobre a IA, parágrafo 92.

### 2.2.2. Papel dos organismos para a igualdade e outras ENDH na abordagem a sistemas de IA que manipulam, enganam ou exploram vulnerabilidades das pessoas

- ▶ Sensibilizar para estas proibições e salientar os danos causados à pessoa, e já não à consumidora ou consumidor, uma vez que os direitos da pessoa vão além do seu estatuto de consumidora ou consumidor, enquanto as orientações da Comissão referem especificamente a/o «consumidor(a) média/o» para estas proibições (ver secção 2.2 acima). Isto pode ser feito nas comunicações públicas dos organismos para a igualdade e das ENDH e na sua comunicação com as autoridades de fiscalização do mercado.
- ▶ Garantir proativamente que a classificação dos danos como «significativos» tenha em conta os direitos fundamentais, sobretudo o direito à igualdade e à não discriminação. Os organismos para a igualdade podem avaliar a classificação dos danos como «significativos» com base na jurisprudência existente em matéria de não discriminação. Seria necessário avaliar o limiar dos danos considerados suficientemente significativos para que a proibição se aplique.
- ▶ Será importante que os OI recolham exemplos. As organizações da sociedade civil (OSC) podem ser aliadas úteis neste sentido. Além disso, os organismos para a igualdade devem acompanhar os litígios privados.
- ▶ Garantir que a noção de «exploração» das vulnerabilidades tenha em conta os direitos fundamentais, em particular o direito à igualdade e à não discriminação, elaborando orientações e fornecendo-as às autoridades de fiscalização do mercado que serão responsáveis pela avaliação dos danos. Um ponto particular de atenção incidirá sobre se este critério pode incluir a discriminação indireta.

## 2.3. Classificação social

### 2.3.1. Contexto e relevância

A alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º do Regulamento sobre a IA proíbe a classificação social de pessoas considerada inaceitável que seja realizada por entidades públicas e privadas com recurso a IA, uma vez que tal pode criar «resultados discriminatórios e levar à exclusão de determinados grupos»,<sup>49</sup> violando o direito à dignidade e à não discriminação.

#### Exemplos de sistemas de classificação social

Esta proibição é particularmente relevante para o setor público, onde a classificação e a avaliação são comuns, incluindo no emprego e na segurança social, em questões fiscais, na migração, na aplicação da lei ou na justiça. Os sistemas de classificação e

<sup>49</sup> Regulamento sobre a IA, considerando 31.

avaliação também são utilizados nos seguros e na banca, como o sistema Schufa, utilizado na Alemanha para atribuir uma classificação de crédito às pessoas.<sup>50</sup>

Por exemplo, a agência de emprego austríaca desenvolveu um algoritmo para prever as hipóteses de emprego, com vista a atribuir recursos de apoio às pessoas candidatas a emprego. O protótipo revelou-se discriminatório em relação às mulheres (em particular às mães solteiras) e às pessoas candidatas a emprego com antecedentes migratórios.<sup>51</sup> Nos Países Baixos, um sistema utilizado para prever fraudes foi considerado discriminatório em relação a pessoas beneficiárias com base na raça,<sup>52</sup> origem étnica e cidadania.<sup>53</sup> Na Polónia, um sistema utilizado pela agência de emprego acabou por ser abandonado por ter sido considerado inconstitucional.<sup>54</sup> Os sistemas de TDA e de IA também são ou foram utilizados para controlar as pessoas beneficiárias de assistência social em vários países (por exemplo, França,<sup>55</sup> Países Baixos,<sup>56</sup> Dinamarca,<sup>57</sup> Bélgica<sup>58</sup>), produzindo resultados discriminatórios e um controlo excessivo das pessoas em situações vulneráveis. Esses sistemas são geralmente criados com base numa combinação de características pessoais e de personalidade, dados sobre as interações entre as pessoas beneficiárias e as agências públicas de emprego e, por vezes, dados de empresas privadas (como empresas de eletricidade).

Os sistemas de classificação e avaliação também podem basear-se noutros tipos de dados. Por exemplo, um sistema de vigilância parcialmente automatizado num campo de pessoas refugiadas pode analisar dados de câmaras e sensores de movimento

- 50 AlgorithmWatch (2018), «SCHUFA, a black box: OpenSCHUFA results published», disponível em <https://algorithmwatch.org/en/schufa-a-black-box-openschufa-results-published/> e C-634/21 SCHUFA Holding (Scoring) EU:C:2023:957.
- 51 Allhutter D. et al. (2020), «Algorithmic profiling of job seekers in Austria: How austerity politics are made effective», *Frontiers in Big Data*, 3, disponível em <https://doi.org/10.3389/fdata.2020.00005>, consultado em 11 de novembro de 2025.
- 52 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.
- 53 De Rechtspraak (2019), «SyRI legislation in breach of European Convention on Human Rights», *De Rechtspraak*, disponível em [www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Den-Haag/Nieuws/Paginas/SyRI-legislation-in-breach-of-European-Convention-on-Human-Rights.aspx](http://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Den-Haag/Nieuws/Paginas/SyRI-legislation-in-breach-of-European-Convention-on-Human-Rights.aspx), consultado em 11 de novembro de 2025. 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.
- 54 Szymielewicz K. et al. (2015), «Profiling the unemployed in Poland: social and political implications of algorithmic decision making», Fundacja Panoptikon, disponível em <https://en.panoptikon.org/profiling-unemployed-poland-report>, consultado em 11 de novembro de 2025.
- 55 Romain et al. (2023).
- 56 Mehrotra D. et al. (2023), «Inside the suspicion machine», *WIRED*, disponível em [www.wired.com/story/welfare-state-algorithms/](http://www.wired.com/story/welfare-state-algorithms/).
- 57 Geiger G. (2023), «How Denmark’s welfare state became a surveillance nightmare», *WIRED*, disponível em [www.wired.com/story/algorithms-welfare-state-politics/](http://www.wired.com/story/algorithms-welfare-state-politics/) e Amnistia Internacional (2024), «Denmark: AI-powered welfare system fuels mass surveillance and risks discriminating against marginalized groups – report», disponível em [www.amnesty.org/en/latest/news/2024/11/denmark-ai-powered-welfare-system-fuels-mass-surveillance-and-risks-discriminating-against-marginalized-groups-report/](http://www.amnesty.org/en/latest/news/2024/11/denmark-ai-powered-welfare-system-fuels-mass-surveillance-and-risks-discriminating-against-marginalized-groups-report/).
- 58 Degrave E. (2020), «The use of secret algorithms to combat social fraud in Belgium», *European Review of Digital Administration & Law* 1-2: 167-78.

para determinar se determinadas pessoas (tais como migrantes) estão em risco de tentar fugir.<sup>59</sup>

## **Avaliação das proibições ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º**

Para determinar se um sistema de IA se enquadra na alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º, cumpre fazer uma avaliação assente em cinco pontos de verificação cumulativa, nomeadamente:

1. O sistema de IA foi colocado no mercado, colocado em serviço ou está a ser utilizado?
2. A «avaliação ou classificação de pessoas singulares ou grupos de pessoas» constitui o objetivo pretendido ou o objeto da utilização deste sistema de IA?
3. A avaliação ou classificação ocorreu «durante um certo período»?
  - a. A classificação única não é proibida. Porém, a proibição seria aplicável se os dados analisados uma única vez se reportassem a um determinado período de tempo.<sup>60</sup>
4. A avaliação ou classificação baseia-se no
  - a. comportamento social de pessoas singulares ou grupos de pessoas ou em
  - b. «características de personalidade ou pessoais, conhecidas, inferidas ou previsíveis»?<sup>61</sup>
5. A avaliação ou classificação resulta numa classificação social que conduz a um «tratamento prejudicial ou desfavorável de certas pessoas singulares ou grupos de pessoas»:
  - a. em «contextos sociais não relacionados com os contextos nos quais os dados foram originalmente gerados ou recolhidos»; e/ou
  - b. de forma injustificada ou desproporcionada face ao seu comportamento social ou à gravidade do mesmo?<sup>62</sup>

59 Exemplo apresentado nas Orientações sobre as práticas proibidas estabelecidas pelo Regulamento sobre a IA, parágrafo 155.

60 Orientações sobre as práticas proibidas estabelecidas pelo Regulamento sobre a IA, parágrafo 155. O parágrafo baseia-se no exemplo de um sistema utilizado num campo de pessoas refugiadas, no qual os dados analisados abrangem um determinado período de tempo.

61 Orientações sobre as práticas proibidas estabelecidas pelo Regulamento sobre a IA, parágrafo 158: As «características pessoais» podem incluir uma variedade de informações relacionadas com uma pessoa, por exemplo, sexo, orientação sexual ou características sexuais, género, identidade de género, raça, etnia, situação familiar, endereço, rendimento, membros do agregado familiar, profissão, emprego ou outro estatuto jurídico, desempenho no trabalho, situação económica, liquidez financeira, saúde, preferências pessoais, interesses, fiabilidade, comportamento, localização ou circulação, nível de endividamento, tipo de automóvel, etc.

62 O escândalo das prestações familiares para crianças a cargo nos Países Baixos é um exemplo em que ambas as condições da alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º do Regulamento sobre a IA são preenchidas. Ver Provedoria de Justiça Nacional, «[Belastingdienst treft 232 gezinnen met onevenredig harde actie](#)», 27 de novembro de 2019 [em neerlandês]. Ver também Ibidem, «[Geen powerplay maar fair play. Onevenredig harde aanpak van 232 gezinnen met kinderopvangtoeslag](#)», 9 de agosto de 2017, p. 32.

O âmbito da classificação é mais amplo do que a avaliação, sendo que esta pode ser efetuada «com base em características conhecidas, como a idade, o sexo e a altura, [o que] não acarreta necessariamente uma definição de perfis».<sup>63</sup> A avaliação está mais intimamente relacionada com a «definição de perfis», o que significa<sup>64</sup>

recolher informações sobre uma pessoa (ou grupo de pessoas) e avaliar as suas características ou padrões de comportamento para as colocar numa determinada categoria ou grupo, em particular para analisar e/ou fazer previsões sobre, por exemplo:

- ▶ capacidade de realizar uma tarefa;
- ▶ interesses; ou
- ▶ comportamento provável.

Por exemplo, o sistema de classificação de crédito utilizado na Alemanha, Schufa, que gera uma «classificação de probabilidade» para estimar a capacidade de uma pessoa efetuar pagamentos, foi considerado como «definição de perfis» pelo Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE).<sup>65</sup>

Uma prática de classificação pode resultar em tratamento desfavorável, mesmo que não cause danos específicos, por exemplo, selecionar uma pessoa para inspeções adicionais, ao passo que o tratamento prejudicial resulta em danos. Tanto o tratamento desfavorável como o prejudicial podem já ser proibidos ao abrigo da legislação da UE em matéria de não discriminação, o que protege determinados grupos protegidos com base, por exemplo, na idade, origem étnica e racial, sexo e religião. Mas o âmbito da proibição no Regulamento sobre a IA é mais vasto e aplica-se a tratamentos que vão além da legislação da UE em matéria de não discriminação.<sup>66</sup>

Se a classificação resultar em «tratamento prejudicial ou desfavorável», esta proibição aplica-se mesmo que a classificação seja efetuada por uma organização (uma empresa privada de avaliação da capacidade de solvabilidade) diferente da organização (autoridade pública) que a utiliza.<sup>67</sup> Esta proibição também não se limita à avaliação ou classificação produzida exclusivamente por um sistema de IA. O âmbito da proibição inclui práticas de classificação que podem envolver avaliações humanas, desde que o resultado do sistema de IA desempenhe «um papel suficientemente importante na produção da classificação social».<sup>68</sup> Por exemplo, a utilização, por parte de uma autoridade pública, de um sistema de IA para classificar e combinar essa classificação com a avaliação humana de factos adicionais seria proibida se o resultado fosse prejudicial ou desfavorável.

---

63 Grupo de Trabalho do Artigo 29.º, Orientações sobre as decisões individuais automatizadas e a definição de perfis para efeitos do Regulamento (UE) 2016/679, Wp251rev.01 de 6.2.2018, p. 7. Ver também RGPD, artigo 4.º, n.º 4.

64 *Ibidem*.

65 Acórdão do Tribunal de Justiça de 7 de dezembro de 2023, SCHUFA Holding (Scoring), C-634/21, EU:C:2023:957, parágrafo 47.

66 Orientações sobre as práticas proibidas estabelecidas pelo Regulamento sobre a IA, parágrafo 165.

67 Acórdão do Tribunal de Justiça de 7 de dezembro de 2023, SCHUFA Holding (Scoring), C-634/21, EU:C:2023:957, parágrafos 42-51, 60-61.

68 Orientações sobre as práticas proibidas estabelecidas pelo Regulamento sobre a IA, parágrafo 161.

### 2.3.2. Papel dos organismos para a igualdade e outras ENDH na abordagem às proibições relacionadas com a classificação social

Monitorizar e avaliar o leque de práticas de classificação que extravasam o âmbito da legislação da UE em matéria de não discriminação e que resultam num tratamento desfavorável e prejudicial. Os organismos para a igualdade necessitam de desenvolver conhecimentos adicionais para as monitorizar de forma eficaz.

## 2.4. Avaliação do risco de cometer uma infração penal

### 2.4.1. Contexto e relevância

A alínea d), n.º 1 do artigo 5.º do Regulamento sobre a IA proíbe a avaliação e previsão do risco de infrações penais individuais «com base exclusivamente na definição de perfis de uma pessoa singular ou na avaliação dos seus traços e características de personalidade».<sup>69</sup> Esta proibição procura limitar os danos ao direito à dignidade humana, ao direito à não discriminação, ao direito a um tribunal imparcial, ao direito à presunção de inocência, ao direito à defesa, ao direito à ação, à privacidade e à proteção de dados.<sup>70</sup>

Para determinar se um sistema de IA se enquadra na alínea d) do n.º 1 do artigo 5.º, cumpre fazer uma avaliação assente em três pontos de verificação cumulativa, nomeadamente:

1. O sistema de IA foi colocado no mercado, colocado em serviço ou está a ser utilizado?
2. O objetivo pretendido do sistema de IA é «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»?
3. A avaliação ou previsão baseia-se exclusivamente na
  - a. definição de perfis<sup>71</sup> e/ou
  - b. avaliação dos traços ou características da sua personalidade, como a nacionalidade, o local de nascimento, o local de residência, o número de filhos, o nível de endividamento ou o tipo de automóvel, etc.<sup>72</sup>

Por exemplo, um sistema de IA utilizado por uma autoridade responsável pela aplicação da lei para prever comportamentos criminosos, como o terrorismo com base

<sup>69</sup> Artigo 5.º, n.º 1, alínea d) do Regulamento sobre a IA.

<sup>70</sup> Regulamento sobre a IA, considerando 48.

<sup>71</sup> A definição de perfis que resulte em discriminação indireta ou direta já é proibida pela DAL, artigo 11.º, n.º 3. Ver também Grupo de Trabalho do Artigo 29.º, Orientações sobre as decisões individuais automatizadas e a definição de perfis para efeitos do Regulamento (UE) 2016/679, Wp251 rev.01 de 6.2.2018, p. 7.; Agência dos Direitos Fundamentais da UE, *Prevenir a definição ilícita de perfis no presente e no futuro: um guia*, Manual, 2018, p. 138.

<sup>72</sup> Regulamento sobre a IA, considerando 42.

exclusivamente na idade, nacionalidade, endereço, tipo de automóvel e estado civil das pessoas, seria proibido.<sup>73</sup>

Exemplos que não são proibidos incluem:

- ▶ Avaliação de risco de um grupo (em vez de risco de uma pessoa);<sup>74</sup>
- ▶ Quaisquer outras abordagens de policiamento preditivo que não se baseiem exclusivamente na definição de perfis ou na avaliação de traços e características da personalidade;
- ▶ Sistemas de IA utilizados para apoiar a avaliação humana com base em factos objetivos e verificáveis diretamente ligados a uma atividade criminosa;<sup>75</sup>
- ▶ Policiamento preditivo baseado na localização;<sup>76</sup>
- ▶ Sistemas de IA que fazem previsões individuais permitidas pela legislação nacional e da UE relacionadas com uma contraordenação (e não uma infração penal), mesmo que «possam ser recolhidas informações relativas a um eventual envolvimento das pessoas singulares em infrações penais».<sup>77</sup>

Esta proibição tem um âmbito limitado e não proíbe totalmente o policiamento preditivo. Quando a proibição se aplica, é mais ampla em termos de quando e a quem se aplica. O Regulamento sobre a IA complementa a Diretiva (UE) 2016/343 para proteger o direito à presunção de inocência até prova em contrário antes do início de uma investigação criminal formal.<sup>78</sup> A Diretiva (UE) 2016/343 aplica-se apenas quando uma pessoa é suspeita ou acusada de ter cometido uma infração penal.

É importante notar que esta proibição não se limita às autoridades responsáveis pela aplicação da lei ou às entidades que atuam em seu nome. Qualquer entidade que tenha a obrigação legal de «avaliar ou prever o risco de uma pessoa singular cometer uma infração penal» está abrangida pelo âmbito de aplicação. Uma autoridade fiscal que elabora perfis de pessoas com base na nacionalidade ou noutras características utilizando sistemas de IA está abrangida pelo âmbito de aplicação desta proibição.<sup>79</sup> Uma instituição bancária, uma entidade privada, a quem a lei confia a tarefa de

73 Orientações sobre as práticas proibidas estabelecidas pelo Regulamento sobre a IA, parágrafo 202.

74 Orientações sobre as práticas proibidas estabelecidas pelo Regulamento sobre a IA, parágrafo 196. Note-se que se for utilizado um perfil de grupo para avaliar e prever o risco de uma pessoa específica cometer um crime semelhante, tal constitui uma definição de perfil e pode, por conseguinte, ser abrangido pela proibição.

75 Orientações sobre as práticas proibidas estabelecidas pelo Regulamento sobre a IA, parágrafo 214.

76 Orientações sobre as práticas proibidas estabelecidas pelo Regulamento sobre a IA, parágrafos 212-13. Isto significa que as patrulhas poderiam ser fortemente destacadas para áreas decididas por algoritmos preditivos «com base em dados históricos e perpetuar a discriminação e as desigualdades na aplicação da lei». Ver também «Cop out: automation in the criminal legal system», Georgetown Law Centre on Privacy & Technology, disponível em: <https://copout.tech/>, consultado em 10 de novembro de 2025.

77 Orientações sobre as práticas proibidas estabelecidas pelo Regulamento sobre a IA, parágrafo 217. Ver também a nota de rodapé 143 nas Orientações sobre as práticas proibidas estabelecidas pelo Regulamento sobre a IA sobre os critérios para determinar se uma infração se reveste ou não de natureza penal.

78 Diretiva (UE) 2016/343 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016, relativa ao reforço de certos aspetos da presunção de inocência e do direito de comparecer em julgamento em processo penal.

79 A proibição não se aplica quando uma autoridade fiscal está a avaliar o risco de uma pessoa jurídica, como uma sociedade.

rastrear clientes para detetar crimes como o branqueamento de capitais, também estaria abrangida por esta proibição se utilizasse sistemas de IA e não cumprisse o Regulamento (UE) 2024/1624.<sup>80</sup>

É igualmente importante salientar que a aplicação da «definição de perfis de grupo»<sup>81</sup> a pessoas individuais está abrangida pelo âmbito desta proibição. A definição de perfis de grupo implica a definição de um perfil de um grupo específico, que pode incluir categorias como terroristas, gangsters, etc. Esses perfis podem ser utilizados para avaliar e prever o risco de outras pessoas cometerem crimes semelhantes. Tal é proibido.

#### **2.4.2. Papel dos organismos para a igualdade e outras ENDH na abordagem às proibições relacionadas com a avaliação do risco de cometer uma infração penal**

- ▶ Explorar a totalidade do âmbito da proibição, realizando ou encomendando estudos sobre aplicações no âmbito desta proibição que vão além da utilização da avaliação de riscos para fins de aplicação da lei na prevenção de crimes individuais (por exemplo, autoridades fiscais ou instituições responsáveis pela luta contra o branqueamento de capitais).
- ▶ Contribuir para a aplicação da proibição, formando e sensibilizando as autoridades competentes relevantes para essas aplicações, que podem não ser autoridades competentes ao abrigo do Regulamento sobre a IA, para fazer face aos danos causados pela discriminação.

### **2.5. Recolha de imagens para construir ou expandir bases de dados de reconhecimento facial**

#### **2.5.1. Contexto e relevância**

A alínea e) do n.º 1 do artigo 5.º do Regulamento sobre a IA proíbe as entidades prestadoras e as entidades responsáveis pela implantação de desenvolver e expandir «bases de dados de reconhecimento facial através da recolha aleatória de imagens faciais a partir da Internet ou de imagens de televisão em circuito fechado (TVCF)»<sup>82</sup>, que prejudicam o direito das pessoas à dignidade humana, à não discriminação, à privacidade e à proteção de dados<sup>83</sup>. A proibição aplica-se independentemente da estrutura de armazenamento da base de dados. Uma base de dados de reconhecimento facial não tem de estar centralizada num único local ou sob o controlo de uma única entidade jurídica. Pode ser descentralizada. A proibição também se aplica se a base de dados for temporária ou existir apenas por um breve período de tempo.

80 Regulamento (UE) 2024/1624 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de maio de 2024, relativo à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo, artigos 20.º e 76.º, n.º 5, alínea b).

81 Agência dos Direitos Fundamentais da UE (2018), *Prevenir a definição ilícita de perfis no presente e no futuro: um guia*, Manual, p. 21.

82 Regulamento sobre a IA, considerando 43.

83 Orientações sobre as práticas proibidas estabelecidas pelo Regulamento sobre a IA, parágrafo 226.



Todavia, a recolha aleatória de imagens faciais já é ilegal ao abrigo da legislação da UE em matéria de proteção de dados.<sup>84</sup> O problema tem sido a aplicação da lei, especialmente a nível extraterritorial. Por exemplo, a aplicação de reconhecimento facial comercializada pela empresa norte-americana Clearview AI, que se baseava na recolha aleatória de imagens faciais nas redes sociais, terá sido utilizada por várias autoridades policiais em toda a Europa.<sup>85</sup>

Para determinar se um sistema de IA se enquadra na alínea e) do n.º 1 do artigo 5.º, cumpre fazer uma avaliação assente em quatro pontos de verificação cumulativa, nomeadamente:

1. O sistema de IA foi colocado no mercado, colocado em serviço ou está a ser utilizado?
2. Este sistema de IA realiza «recolha aleatória» (ver abaixo)?
3. As «imagens faciais» são obtidas a partir da «Internet ou de imagens de televisão em circuito fechado (TVCF)»?
4. O sistema de IA é utilizado para «cria[r] ou expand[ir] bases de dados de reconhecimento facial»?

O Regulamento sobre a IA não proíbe toda a recolha. Também não proíbe a criação de bases de dados que não sejam de imagens faciais. Estas atividades, especialmente as que envolvem dados biométricos,<sup>86</sup> já são restringidas pela legislação da UE em matéria de proteção de dados.<sup>87</sup>

O facto de uma empresa que faça recolha automática de conteúdos da web («*web-crawling*») respeitar os mecanismos técnicos de autoexclusão<sup>88</sup> não afeta a questão de saber se a recolha é aleatória ou não. A recolha seletiva de «imagens ou vídeos que contenham apenas rostos humanos de pessoas específicas ou de um grupo

84 De Autoriteit Persoonsgegevens (2024), «Dutch DPA imposes a fine on Clearview because of illegal data collection for facial recognition», disponível em [www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/en/current/dutch-dpa-imposes-a-fine-on-clearview-because-of-illegal-data-collection-for-facial-recognition](https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/en/current/dutch-dpa-imposes-a-fine-on-clearview-because-of-illegal-data-collection-for-facial-recognition), consultado em 10 de novembro de 2025.

85 Comité Européen para a Proteção de Dados (10 de junho de 2020), Carta aos Membros do Parlamento Europeu, disponível em [www.edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb\\_letter\\_out\\_2020-0052\\_facialrecognition.pdf](https://www.edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb_letter_out_2020-0052_facialrecognition.pdf), consultado em 10 de novembro de 2025.

86 Note-se que a definição de «dados biométricos» no Regulamento sobre a IA difere da definição do RGPD e da DAL. O Regulamento sobre a IA, no artigo 3.º, n.º 34, define «dados biométricos» como: «dados pessoais resultantes de um tratamento técnico específico relativo às características físicas, fisiológicas ou comportamentais de uma pessoa singular, nomeadamente imagens faciais ou dados dactiloscópicos».

O RGPD, no artigo 4.º, n.º 14 e a DAL, no artigo 3.º, n.º 13, definem «dados biométricos» como «dados pessoais resultantes de um tratamento técnico específico relativo às características físicas, fisiológicas ou comportamentais de uma pessoa singular que permitam ou confirmem a identificação única dessa pessoa singular, nomeadamente imagens faciais ou dados dactiloscópicos»;

87 CEPD (2024), Opinion 28/2024 on certain data protection aspects related to the processing of personal data in the context of AI models (Parecer 28/2024 sobre determinados aspetos da proteção de dados relacionados com o tratamento de dados pessoais no contexto de modelos de IA), adotado em 17 de dezembro de 2024, parágrafos 104-106.

88 Koster M. et al. (2022), «Robots Exclusion Protocol», RFC 9309, DOI 10.17487/RFC9309, disponível em [www.rfc-editor.org/info/rfc9309](https://www.rfc-editor.org/info/rfc9309), consultado em 10 de novembro de 2025.

predefinido de pessoas» não é proibida.<sup>89</sup> Porém, se essa recolha seletiva for realizada para várias pessoas ou grupos ao longo de um período de tempo, seria equivalente a uma recolha aleatória e, consequentemente, proibida.<sup>90</sup>

Além disso, os dados disponibilizados ao público, mesmo que uma pessoa tenha publicado a sua imagem facial num sítio web de redes sociais, estão protegidos pela legislação da UE em matéria de proteção de dados. «O simples facto de os dados pessoais serem acessíveis ao público não implica que [a pessoa] titular dos dados os tenha manifestamente tornado públicos ».<sup>91</sup>

### **2.5.2. Papel dos organismos para a igualdade e outras ENDH na abordagem às proibições relacionadas com a recolha de imagens para construir ou expandir bases de dados de reconhecimento facial**

Apoiar a aplicação desta proibição, sobretudo no que diz respeito a empresas sediadas fora da UE, mas que recolhem imagens faciais de pessoas na UE, através de um envolvimento contínuo com as AFM e com as autoridades de proteção de dados (APD).

## **2.6. Reconhecimento de emoções**

### **2.6.1. Contexto e relevância**

Não obstante as «consequências discriminatórias e indignas altamente indesejáveis, os efeitos manipuladores»<sup>92</sup> e a falta de evidências científicas de que o reconhecimento de emoções<sup>93</sup> funcione,<sup>94</sup> a alínea f) do n.º 1 do artigo 5.º do Regulamento sobre a IA apenas proíbe o reconhecimento de emoções nos locais de trabalho e nas instituições de ensino. Todos os outros usos do reconhecimento de emoções são considerados de risco elevado,<sup>95</sup> mas não são proibidos.

89 Orientações sobre as práticas proibidas estabelecidas pelo Regulamento sobre a IA, parágrafo 229.

90 Orientações sobre as práticas proibidas estabelecidas pelo Regulamento sobre a IA, parágrafo 230.

91 CEPD (2024), «Report of the work undertaken by the ChatGPT Taskforce», adotado em 23 de maio de 2024, parágrafo 18.

92 Codagnone C. et al. (2022), *Identification and assessment of existing and draft EU legislation in the digital field*, Estudo para a Comissão Especial sobre Inteligência Artificial na Era Digital (AIDA), Departamento de Políticas Económicas, Científicas e de Qualidade de Vida, Parlamento Europeu, Luxemburgo, p. 62.

93 Regulamento sobre a IA, artigo 3.º, n.º 39: «“sistema de reconhecimento de emoções”, um sistema de IA concebido para identificar ou inferir emoções ou intenções de pessoas singulares com base nos seus dados biométricos».

94 Barrett L. F. et al. (2019), «Emotional expressions reconsidered: challenges to inferring emotion from human facial movements», *Psychological Science in the Public Interest*, 20(1), 1-68, disponível em <https://doi.org/10.1177/1529100619832930>, consultado em 10 de novembro de 2025.

95 Regulamento sobre a IA, anexo III, n.º 1, alínea c).

## Exemplos

O reconhecimento de emoções compreende «diferentes tecnologias e operações de tratamento para detetar, recolher, analisar, categorizar, reagir, interagir e aprender emoções de pessoas».<sup>96</sup> Estas tecnologias podem ser utilizadas no processo de recrutamento ou para monitorizar as emoções de trabalhadoras e trabalhadores, nos cuidados de saúde, na prevenção do suicídio ou pelas autoridades responsáveis pela aplicação da lei como «detetores de mentiras» no controlo das fronteiras.<sup>97</sup>

Para determinar se um sistema de IA se enquadra na alínea f) do n.º 1 do artigo 5.º, cumpre fazer uma avaliação assente em três pontos de verificação cumulativa, nomeadamente:

1. O sistema de IA foi colocado no mercado, colocado em serviço ou está a ser utilizado?
2. O sistema de IA identifica ou infere emoções ou é capaz de inferir emoções ou intenções de pessoas com base em dados biométricos?
3. O sistema de IA é implantado «no local de trabalho e nas instituições de ensino»?

É importante notar que o conceito de reconhecimento de emoções é restrito no Regulamento sobre a IA:

O conceito refere-se a emoções ou intenções como a felicidade, a tristeza, a raiva, a surpresa, a repugnância, o embaraço, o entusiasmo, a vergonha, o desprezo, a satisfação e o divertimento. *Não inclui estados físicos*, como dor ou fadiga, incluindo, por exemplo, sistemas utilizados para detetar o estado de fadiga de [profissionais de aviação (pilotagem)] ou de motoristas para efeitos de prevenção de acidentes. *Também não inclui a mera deteção de expressões, gestos ou movimentos rapidamente visíveis, a menos que sejam utilizados para identificar ou inferir emoções.* Essas expressões podem ser expressões faciais básicas, tais como franzir a testa ou sorrir, ou gestos como o movimento das mãos, dos braços ou da cabeça, ou características da voz de uma pessoa, como levantar a voz ou sussurrar.<sup>98</sup>

O parágrafo acima não significa que essas práticas sejam legais. O reconhecimento de emoções envolve o tratamento de dados biométricos, o que, sem uma base jurídica válida, seria ilegal ao abrigo da legislação da UE em matéria de proteção de dados.<sup>99</sup>

Se bem que o conceito de local de trabalho inclua o processo de recrutamento e proteja as trabalhadoras e trabalhadores por conta de outrem e as trabalhadoras e trabalhadores independentes, de acordo com as orientações da Comissão Europeia, não inclui outras pessoas. Por exemplo, «um centro de atendimento telefónico está proibido de utilizar câmaras Web e sistemas de reconhecimento de voz para

<sup>96</sup> Orientações sobre as práticas proibidas estabelecidas pelo Regulamento sobre a IA, parágrafo 240.

<sup>97</sup> Boffey D. (2018), «EU border “lie detector” system criticised as pseudoscience», *The Guardian*, disponível em [www.theguardian.com/world/2018/nov/02/eu-border-lie-detection-system-criticised-as-pseudoscience](http://www.theguardian.com/world/2018/nov/02/eu-border-lie-detection-system-criticised-as-pseudoscience), consultado em 10 de novembro de 2025.

<sup>98</sup> Regulamento sobre a IA, considerando 18 (*itálico nosso*).

<sup>99</sup> RGPD, artigos 6.º (Licitude do tratamento) e 9.º (Tratamento de categorias especiais de dados pessoais) em particular.

rastrear as emoções das suas trabalhadoras e trabalhadores, como a raiva» e «um supermercado [...] rastrear as emoções das suas trabalhadoras e trabalhadores» é proibido, mas não o é relativamente a clientes.<sup>100</sup>

O conceito de instituições de ensino aplica-se a todos os níveis de instituições de ensino, públicas ou privadas, «acreditadas ou sancionadas pelas autoridades nacionais competentes em matéria de educação ou por autoridades equivalentes». A utilização do reconhecimento de emoções em instituições de ensino, nomeadamente durante o processo de admissão e os testes, está incluída, mas a proibição não se aplica a cursos, incluindo online, oferecidos por entidades que não são consideradas instituições de ensino.<sup>101</sup>

Mesmo em locais de trabalho e instituições de ensino, é permitido o reconhecimento de emoções por motivos médicos ou de segurança, desde que seja estritamente necessário e proporcionado. Os sistemas de reconhecimento de emoções utilizados por motivos médicos teriam de cumprir o Regulamento (UE) 2017/745 (Regulamento relativo aos dispositivos médicos), a legislação da União e nacional em matéria de emprego e condições de trabalho, incluindo a saúde e a segurança no trabalho, o que pode restringir a sua utilização. Por outras palavras, a marcação Conformité Européenne (CE)<sup>102</sup> para os sistemas de reconhecimento de emoções nos termos do Regulamento relativo aos Dispositivos Médicos é necessária, mas não suficiente, para a utilização desses sistemas em locais de trabalho e instituições de ensino ao abrigo do Regulamento sobre a IA.

Além disso, qualquer utilização deste tipo requer «um parecer prévio, por escrito e fundamentado, de peritos/peritas relacionado com o caso de utilização específico [...] [cuja] necessidade deve ser avaliada numa base objetiva em relação à finalidade médica e de segurança e não deve referir-se às - necessidades - da entidade empregadora ou da instituição de ensino. Esta avaliação deve averiguar se existem meios alternativos menos intrusivos que permitam alcançar o mesmo objetivo».<sup>103</sup>

Os sistemas de reconhecimento de emoções não proibidos são considerados de risco elevado, nos termos da alínea c) do n.º 1 do anexo III. Contam-se entre os exemplos,<sup>104</sup> se, e apenas se, existir uma base jurídica válida,

- ▶ Autoridades estatísticas que utilizam o reconhecimento de emoções em cabines de voto para procurar perceber a postura das pessoas em relação à democracia (por exemplo, raiva, satisfação);
- ▶ Uma empresa que utiliza um robô de conversação que recorre ao reconhecimento de emoções para reagir adequadamente a clientes muito insatisfeitos;
- ▶ Uma autoridade responsável pela aplicação da lei que utiliza um sistema de reconhecimento de emoções durante o interrogatório de um suspeito.

100 Orientações sobre as práticas proibidas estabelecidas pelo Regulamento sobre a IA, parágrafo 254.

101 Orientações sobre as práticas proibidas estabelecidas pelo Regulamento sobre a IA, parágrafo 257.

102 Comissão Europeia (s.d.), *CE Marking*, disponível em [https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/ce-marking\\_en](https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/ce-marking_en), consultado em 10 de novembro de 2025.

103 Orientações sobre as práticas proibidas estabelecidas pelo Regulamento sobre a IA, parágrafo 259.

104 Wendehorst C. e Duller. Y (2021), *Biometric Recognition and Behavioural Detection: Assessing the ethical aspects of biometric recognition and behavioural detection techniques with a focus on their current and future use in public spaces*, Estudo para a Comissão dos Assuntos Jurídicos e a Comissão das Petições do Parlamento Europeu, Parlamento Europeu, p. 66.

Note-se que, em todos os casos, há lugar à utilização de dados biométricos para inferir ou identificar emoções.

### 2.6.2. Papel dos organismos para a igualdade e outras ENDH na abordagem às proibições relacionadas com o reconhecimento de emoções

- ▶ Recolher provas dos danos e riscos de discriminação decorrentes do reconhecimento de emoções noutras locais que não sejam locais de trabalho e instituições de ensino. Em particular, os organismos para a igualdade e outras ENDH podem monitorizar os sistemas de reconhecimento de emoções considerados de risco elevado nos termos da alínea c) do n.º 1 do anexo III do Regulamento sobre a IA, que serão registados na base de dados de sistemas de IA de risco elevado (ver [artigo 49.º](#)).
- ▶ Reunir provas das razões apresentadas pelas entidades operadoras de IA para argumentar que o uso do reconhecimento de emoções por motivos médicos e de segurança é necessário e proporcional, com vista a assegurar o cumprimento da lei.
- ▶ Proteger clientes, consumidoras e consumidores e outras pessoas que interagem com as pessoas no seu local de trabalho, visto não estarem protegidas pela proibição da alínea f) do n.º 1 do artigo 5.º.

## 2.7. Categorização biométrica

### 2.7.1. Contexto e relevância

A alínea g) do n.º 1 do artigo 5.º do Regulamento sobre a IA proíbe a categorização que classifique *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»,<sup>105</sup> uma vez que tal categorização colide com o direito à dignidade humana, à não discriminação, à privacidade e à proteção de dados. Note-se que a categorização biométrica, tal como explicada abaixo, é diferente da identificação biométrica (à distância), em que as pessoas são identificadas (ver 2.8).

Ao contrário do conceito «sistema de categorização biométrica», o conceito «categorização biométrica» não está definido no Regulamento sobre a IA, mas pode ser entendido como

o processo de determinar se os dados biométricos de uma pessoa pertencem a um grupo com algumas características previamente definidas, a fim de atuar de uma forma específica. Neste caso, *não é importante identificar ou verificar as pessoas*, mas sim colocá-las automaticamente em determinada categoria. Por exemplo, um ecrã

<sup>105</sup> Regulamento sobre a IA, artigo 5.º, n.º 1, alínea g).

publicitário pode mostrar anúncios diferentes dependendo da pessoa que os estiver a ver, com base na idade ou no género.<sup>106</sup> [itálico nosso]

### Exemplos

Outros exemplos de categorização biométrica incluem o uso de software para categorizar automaticamente as pessoas por raça ou género, ou sistemas de IA que analisam as fotografias de pessoas nas redes sociais para determinar a orientação política e enviar mensagens direcionadas, ou para determinar a orientação sexual e enviar publicidade direcionada.

A categorização biométrica é uma forma de definição de perfis.<sup>107</sup> O n.º 1 do artigo 22.º do RGPD e o n.º 3 do artigo 11.º da Diretiva relativa à Aplicação da Lei (DAL) já proíbem a discriminação indireta ou direta com base na definição de perfis.

Para determinar se um sistema de IA se enquadra na alínea g) do n.º 1 do artigo 5.º, cumpre fazer uma avaliação assente em cinco pontos de verificação cumulativa, nomeadamente:

1. O sistema de IA foi colocado no mercado, colocado em serviço ou está a ser utilizado?
2. O sistema de IA baseia-se em «dados biométricos»?
3. O sistema de IA é um «sistema de categorização biométrica», tal como definido no n.º 40 do artigo 3.º?
4. As pessoas são categorizadas através deste «sistema de categorização biométrica»?
  - a. O objetivo principal do sistema de IA é «a atribuição de pessoas singulares a categorias específicas com base nos seus dados biométricos»?
5. O sistema de IA é utilizado para «deduzir ou inferir a sua raça, opiniões políticas, filiação sindical, convicções religiosas ou filosóficas, vida sexual ou orientação sexual»?

Fora do âmbito da proibição, mas considerados de risco elevado nos termos da alínea b) do n.º 1 do anexo III:

- ▶ «[E]sta proibição não abrange rotulagens nem filtragens de conjuntos de dados biométricos legalmente adquiridos, tais como imagens, com base em dados biométricos ou na categorização de dados biométricos no domínio da aplicação da lei».<sup>108</sup>
- ▶ Categorização biométrica que seja «acessóri[a] a outro serviço comercial e estritamente necessári[a] por razões técnicas objetivas».<sup>109</sup>

<sup>106</sup> Grupo de Trabalho do Artigo 29.º, Opinion 3/2012 on developments in biometric technologies (Parecer 3/2012 sobre a evolução das tecnologias biométricas), WP193, 27 de abril de 2012, p.6.

<sup>107</sup> Grupo de Trabalho do Artigo 29.º, Orientações sobre as decisões individuais automatizadas e a definição de perfis para efeitos do Regulamento (UE) 2016/679, Wp251rev.01 de 6.2.2018, p. 7. Ver também RGPD, artigo 4.º, n.º 4.

<sup>108</sup> Regulamento sobre a IA, artigo 5.º, n.º 1, alínea g).

<sup>109</sup> Regulamento sobre a IA, artigo 3.º, n.º 40.

Note-se que estas utilizações podem continuar a ser proibidas ao abrigo do RGPD e da DAL se a finalidade do tratamento não for lícita ou se a interferência nos direitos fundamentais das pessoas devido ao tratamento de dados biométricos não for necessária e proporcional.

### **2.7.2. Papel dos organismos para a igualdade e outras ENDH na abordagem às proibições relacionadas com a categorização biométrica**

- Reunir provas dos danos causados pela discriminação devido à categorização biométrica e partilhá-las com as autoridades de fiscalização do mercado e a Comissão Europeia, de modo a contribuir para a avaliação anual do artigo 5.º e do anexo III, em conformidade com o artigo 112.º, através de exemplos concretos. Em particular, os organismos para a igualdade e outras ENDH podem colaborar com as organizações da sociedade civil e as autoridades de fiscalização do mercado para dedicar especial atenção às utilizações de risco elevado no domínio da aplicação da lei, que serão registadas na versão não pública da base de dados dos sistemas de IA de risco elevado (ver [artigo 49.º](#)).

## **2.8. Sistemas de identificação biométrica à distância**

### **2.8.1. Contexto e relevância**

O Regulamento sobre a IA aborda a identificação biométrica à distância (IBD)<sup>110</sup> através de uma combinação de artigos. Nos termos da alínea a) do n.º 1 do anexo III, todos os sistemas de IBD<sup>111</sup> autorizados pela legislação nacional ou da União são considerados sistemas de IA de risco elevado. Como os sistemas de IBD tratam dados biométricos, o que «constitui, em qualquer circunstância, uma ingerência grave [nos direitos garantidos pela Carta da UE]»,<sup>112</sup> é necessária uma base jurídica para permitir essa ingerência. As tecnologias de reconhecimento facial e de reconhecimento de voz são dois exemplos comuns de sistemas de IBD. A utilização da identificação biométrica para fins que não sejam a aplicação da lei já é, em geral, proibida.<sup>113</sup>

Para fins da aplicação da lei, uma «mera transposição da cláusula geral do artigo 10.º da diretiva [DAL]»<sup>114</sup> não é suficiente para estabelecer uma base jurídica. O Regulamento

110 Regulamento sobre a IA, artigo 3.º, n.º 41: «“Sistema de identificação biométrica à distância”, um sistema de IA concebido para identificar pessoas singulares, sem a sua participação ativa, normalmente à distância, por meio da comparação dos dados biométricos de uma pessoa com os dados biométricos contidos numa base de dados de referência». Ver também o Regulamento sobre a IA, artigo 3.º, n.º 35 e as Orientações sobre as práticas proibidas estabelecidas pelo Regulamento sobre a IA, parágrafo 306.

111 Estes sistemas podem incluir sistemas de reconhecimento facial à distância, sistemas de reconhecimento de voz à distância, sistemas de reconhecimento da maneira de andar, etc.

112 CEPD (2022), Orientações 05/2022 sobre a utilização da tecnologia de reconhecimento facial no domínio da aplicação da lei, p. 5.

113 Regulamento sobre a IA, considerando 39. Ver também RGPD, artigo 9.º, n.º 1, e RPDUE, artigo 10.º, n.º 1.

114 CEPD (2022), Orientações 05/2022 sobre a utilização da tecnologia de reconhecimento facial no domínio da aplicação da lei, p. 5.

sobre a IA também não fornece uma base jurídica para essa ingerência.<sup>115</sup> Assim, o tratamento de dados biométricos, incluindo através de sistemas de IBD para fins de aplicação da lei, é proibido nos países da UE, a menos que tenha sido estabelecida uma base jurídica específica. Pelo menos dois países, os Países Baixos<sup>116</sup> e a Itália<sup>117</sup>, ainda não estabeleceram essa base jurídica.

## Sistemas de IBD em tempo real

O Regulamento sobre a IA faz a distinção entre sistemas de IBD em tempo real e sistemas de IBD em diferido.<sup>118</sup> O último é definido como qualquer sistema de IBD que não seja em tempo real. A utilização de sistemas de IBD em tempo real pode «dar origem a uma sensação de vigilância constante e *dissuadir indiretamente o exercício da liberdade de reunião e de outros direitos fundamentais*» e pode ter efeitos discriminatórios no que diz respeito à idade, etnia, raça, sexo ou deficiência.<sup>119</sup>

Para dar resposta a esta preocupação, a alínea h) do n.º 1 do artigo 5.º proíbe a identificação facial em tempo real para fins de aplicação da lei em espaços acessíveis ao público. Isto significa que a proibição se aplica não só quando as autoridades responsáveis pela aplicação da lei<sup>120</sup> utilizam a IBD em tempo real, mas também quando qualquer outra entidade, como uma empresa de transportes públicos ou um clube desportivo, a utiliza para fins de aplicação da lei, como seria o caso se uma autoridade responsável pela aplicação da lei lhes delegasse a sua implantação.<sup>121</sup> No que diz respeito a esta proibição, o Regulamento sobre a IA aplica-se como *lex specialis* ao artigo 10.º da DAL.<sup>122</sup>

Para determinar se um sistema de IA se enquadra na alínea h) do n.º 1 do artigo 5.º, cumpre fazer uma avaliação assente em cinco pontos de verificação cumulativa, nomeadamente:

1. O sistema de IA é um sistema de IBD nos termos do n.º 41 do artigo 3.º?
2. O sistema de IBD está a ser utilizado?

115 Regulamento sobre a IA, considerando 38.

116 Galič M. e Stevens L. (2023), «Regulating police use of facial recognition technology in the Netherlands: The complex interplay between criminal procedural law and data protection law», *New Journal of European Criminal Law* 14(4), 459-78, disponível em <https://doi.org/10.1177/20322844231212834>, consultado em 10 de novembro de 2025.

117 «Garante per la protezione dei dati personali» (2021), *Riconoscimento facciale: Sari Real Time non è conforme alla normativa sulla privacy*, disponível em [www.garanteprivacy.it/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9575842](http://www.garanteprivacy.it/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9575842), consultado em 10 de novembro de 2025.

118 Regulamento sobre a IA, artigo 3.º, n.ºs 42 e 43. O n.º 42 do artigo 3.º estabelece que «sistema de identificação biométrica à distância em tempo real», significa «um sistema de identificação biométrica à distância em que a recolha de dados biométricos, a comparação e a identificação ocorrem sem atraso significativo, que engloba não apenas a identificação instantânea, mas também a identificação com ligeiro atraso, a fim de evitar que as regras sejam contornadas».

119 Regulamento sobre a IA, considerando 32. (*itálico nosso*)

120 Regulamento sobre a IA, artigo 3.º, n.º 45.

121 Regulamento sobre a IA, artigo 3.º, n.º 46: [Entende-se por] «[a]plicação da lei», as atividades realizadas por autoridades responsáveis pela aplicação da lei ou em nome destas para efeitos de prevenção, investigação, deteção ou repressão de infrações penais ou execução de sanções penais, incluindo a proteção contra ameaças à segurança pública e a prevenção das mesmas;

122 Regulamento sobre a IA, considerando 38.



- a. isto implica que a proibição se aplica apenas às entidades responsáveis pela implantação (e não às entidades prestadoras, como no caso de outras proibições)
3. O sistema de IBD está a ser utilizado em «espaços acessíveis ao público»?
  4. O sistema de IBD é «em tempo real»?
  5. O sistema de IBD em tempo real está a ser utilizado para fins de aplicação da lei?

Esta proibição, contudo, *não* é absoluta. A utilização de sistemas de IBD em tempo real para fins de aplicação da lei *pode* ser permitida se for estritamente necessária nos seguintes casos:

1. a busca seletiva de vítimas de três crimes graves específicos<sup>123</sup> e pessoas desaparecidas;
2. a prevenção de ameaças iminentes à vida ou à segurança física ou uma ameaça genuína de ataques terroristas; e/ou
3. a localização ou identificação de pessoas suspeitas e autoras/autores de determinadas infrações penais.<sup>124</sup>

O Regulamento sobre a IA também não fornece a base jurídica para essa utilização. Nestes casos excecionais, a IBD em tempo real para fins de aplicação da lei só pode ser utilizada se

- For adotada uma lei nacional que forneça uma base jurídica para a IBD em tempo real e autorize um ou mais dos três casos;
- Se for realizada uma [avaliação do impacto sobre os direitos fundamentais](#) (AIDF) nos termos do artigo 27.º, para avaliar a necessidade e a proporcionalidade, pela autoridade responsável pela aplicação da lei (ARAL);<sup>125</sup>
- Para cada utilização, se uma ARAL (ou uma entidade em seu nome) pretender utilizar a IBD em tempo real, esta deve:<sup>126</sup>
  - obter uma autorização de uma autoridade judicial ou administrativa independente cuja decisão seja vinculativa no país específico da UE (exceto em caso de emergência, quando é necessária uma aprovação *a posteriori*);
  - notificar a autoridade de fiscalização do mercado (AFM) e a autoridade de proteção de dados (APD);
  - adicionar as informações de utilização à [base de dados da UE](#) não pública, de acordo com o n.º 4 do artigo 49.º.

<sup>123</sup> Os três crimes graves são o rapto, o tráfico de seres humanos e a exploração sexual de seres humanos.

<sup>124</sup> Regulamento sobre a IA, artigo 5.º, n.º 1, alínea h), subalínea iii): As infrações penais estão abrangidas pelo âmbito de aplicação se preencherem ambas as condições: 1) constarem da lista do anexo II do Regulamento sobre a IA e 2) que essas infrações penais sejam «puníveis no Estado-Membro em causa com pena ou medida de segurança privativa de liberdade de duração máxima não inferior a quatro anos».

<sup>125</sup> Regulamento sobre a IA, artigo 5.º, n.º 2.

<sup>126</sup> Regulamento sobre a IA, artigo 5.º, n.ºs 2 a 5.

- ▶ A APD e a AFM devem apresentar um relatório anual à Comissão Europeia, indicando a frequência, etc., da utilização da IBD em tempo real no respetivo país. Estas podem optar por enviar um relatório conjunto.<sup>127</sup>
- ▶ A Comissão Europeia deve publicar relatórios anuais com base nos relatórios das APD e das AFM dos países da UE.<sup>128</sup>

Se for estabelecida uma legislação nacional para fornecer uma base jurídica, as regras para os sistemas de IA de risco elevado serão aplicáveis a essa utilização para fins de aplicação da lei.

Se a legislação nacional não estabelecer uma base jurídica para a utilização da IBD em tempo real, que requer primeiro uma base jurídica para o tratamento de dados biométricos, então haverá uma proibição geral, com efeito a partir de 2 de fevereiro de 2025, da utilização da IBD em tempo real em espaços públicos para fins de aplicação da lei. Os Estados-Membros não têm um prazo para adotar essa legislação nacional. À data do presente relatório, nenhum país da UE adotou qualquer legislação nacional nesse sentido. Os países da UE podem apoiar a proibição geral ao não adotarem qualquer legislação nacional a este respeito.

Em síntese, os sistemas de IBD em tempo real são proibidos, a menos que sejam permitidos para fins de aplicação da lei através de uma legislação nacional que permita a sua utilização para objetivos específicos, com verificações da respetiva proporcionalidade e necessidade, uma vez que tal utilização interfere com uma série de direitos fundamentais, incluindo o direito à não discriminação.

### **Processo importante no Tribunal Europeu dos Direitos Humanos: *Glukhin c. Rússia* – Processo n.º 11519/20 (2023)**

Durante uma monitorização de rotina da Internet, a polícia descobriu fotografias e um vídeo do demandante a realizar uma manifestação a solo no metro de Moscovo, publicados num canal público do Telegram. Segundo o demandante, a polícia utilizou tecnologia de reconhecimento facial para o identificar a partir de capturas de ecrã do canal, recolheu gravações de vídeo das câmaras de vigilância de TVCF instaladas nas estações do metro de Moscovo por onde ele tinha transitado e, vários dias depois, utilizou tecnologia de reconhecimento facial em tempo real para o localizar e deter enquanto viajava no metro.

As várias capturas de ecrã foram utilizadas como prova em processos de contraordenação contra o demandante, que foi condenado.

O Tribunal Europeu dos Direitos Humanos considerou que houve violação dos artigos 10.º e 8.º.

A utilização de tecnologia de reconhecimento facial em processos de contraordenação para identificar, localizar e deter um manifestante pacífico teve um efeito dissuasor sobre o exercício dos direitos à liberdade de expressão e de

<sup>127</sup> Regulamento sobre a IA, artigo 5.º, n.º 6.

<sup>128</sup> Regulamento sobre a IA, artigo 5.º, n.º 7.

reunião (artigo 10.º). Na implementação da tecnologia de reconhecimento facial, é necessário que existam:

- ▶ regras detalhadas que regulem o âmbito e a aplicação das medidas,
- ▶ fortes salvaguardas contra o risco de abuso e arbitrariedade.

O Tribunal considerou que este risco era maior quando se utilizava tecnologia de reconhecimento facial em tempo real e, ainda que não excluindo totalmente a utilização dessa tecnologia, o Tribunal considerou que, no caso de Glukhin, a utilização da tecnologia para o encontrar, localizar e deter não correspondia a uma «necessidade social premente» e não podia ser considerada «necessária numa sociedade democrática».

Ficha informativa do Tribunal sobre processos relacionados com novas tecnologias: [FS\\_New\\_technologies\\_ENG.pdf](#) - ECHR - ECHR / CEDH

## Sistemas de IBD em diferido

Os sistemas de IBD que não são proibidos, seja pelo Regulamento sobre a IA ou por qualquer outra legislação nacional ou da União, são considerados de risco elevado. Por definição, estes incluem todos os sistemas de IBD em diferido (além dos sistemas de IBD em tempo real permitidos) que são permitidos pela legislação nacional ou da União.

As regras para sistemas de IA de risco elevado aplicam-se a estes sistemas de IBD em diferido. A utilização de sistemas de IBD em diferido pelas entidades responsáveis pela aplicação da lei inclui uma *obrigação adicional* para as entidades responsáveis pela implantação.

As entidades responsáveis pela implantação de sistemas de IBD em diferido para «uma investigação seletiva [ou seja, para a localização] de uma pessoa suspeita ou condenada por ter cometido uma infração penal»<sup>129</sup> devem obter autorização de uma autoridade judicial ou administrativa independente cuja decisão seja vinculativa no país específico da UE. Essa autorização deve ser obtida antes de cada utilização do sistema, com pelo menos 48 horas de antecedência. «Cada utilização deve limitar-se ao estritamente necessário para a investigação de uma infração penal específica».<sup>130</sup>

### 2.8.2. Papel dos organismos para a igualdade e outras ENDH na abordagem às proibições relacionadas com a identificação biométrica à distância

- ▶ Incentivar os governos a manter a proibição total do uso de sistemas de IBD em tempo real para fins de aplicação da lei.

<sup>129</sup> Regulamento sobre a IA, artigo 26.º, n.º 10.

<sup>130</sup> Regulamento sobre a IA, artigo 26.º, n.º 10.



## 3. Sistemas de IA de risco elevado

### 3.1. Classificação de sistemas de IA de risco elevado

#### 3.1.1. Contexto e relevância

O artigo 6.º estabelece as regras para classificar os sistemas de IA de risco elevado que se enquadram no âmbito de aplicação do Regulamento sobre a IA. De particular relevância para os organismos para a igualdade são as aplicações enumeradas no anexo III, que abrangem:

- ▶ biometria;<sup>131</sup>
- ▶ infraestruturas críticas (infraestruturas digitais, trânsito rodoviário, abastecimento de água, gás, aquecimento ou eletricidade);<sup>132</sup>
- ▶ educação e formação profissional;<sup>133</sup>

131 Regulamento sobre a IA, anexo III, n.º 1 e considerando 54.

132 Regulamento sobre a IA, anexo III, n.º 2 e considerando 55.

133 Regulamento sobre a IA, anexo III, n.º 3 e considerando 56.

- ▶ emprego, gestão de trabalhadoras e trabalhadores e acesso ao emprego por conta própria;<sup>134</sup>
- ▶ acesso a serviços privados essenciais e a serviços e prestações públicos essenciais, bem como a fruição dos mesmos (por exemplo, segurança social, classificação de crédito, seguros, cuidados de saúde, serviços de emergência);<sup>135</sup>
- ▶ aplicação da lei;<sup>136</sup>
- ▶ gestão da migração, do asilo e do controlo das fronteiras;<sup>137</sup>
- ▶ administração da justiça e processos democráticos.<sup>138</sup>

Os considerandos do Regulamento sobre a IA relativos a estes domínios salientam que o conceito de risco não se limita às características tecnológicas, mas está intimamente ligado ao contexto social, e alertam para o potencial de agravamento das desigualdades estruturais.

Em comparação com outros sistemas de IA, os sistemas de IA de risco elevado estão sujeitos a mais obrigações em termos de documentação, garantia da qualidade e transparência, que são todas salvaguardas contra a discriminação.

Todavia, as entidades prestadoras de sistemas de IA nestes domínios têm a possibilidade de se eximirem à classificação de risco elevado se considerarem que o seu caso específico não representa um «risco significativo» (ver abaixo). Ao fazê-lo, as entidades prestadoras que optem pela autoexclusão do regime não terão de cumprir as obrigações relativas ao risco elevado.

A opção de autoexclusão baseia-se numa autoavaliação das entidades prestadoras, que não são obrigadas a publicar essa avaliação (ver abaixo). Tal leva ao risco de que certos sistemas de IA de risco elevado não regulamentados sejam erradamente implantados como não sendo de risco elevado.

As regras relativas aos sistemas de IA de risco elevado para os sistemas de IA pertencentes aos domínios enumerados no anexo III entrarão em vigor em agosto de 2026. O Serviço para a IA deverá elaborar orientações para a classificação dos sistemas de IA como de risco elevado até 2 de fevereiro de 2026.<sup>139</sup> As orientações devem incluir «exemplos práticos de casos de utilização de sistemas de IA de risco elevado e de risco não elevado».<sup>140</sup> De acordo com os n.ºs 6 a 8 do artigo 6.º relativos às regras de classificação de sistemas de IA de risco elevado, os atos delegados podem acrescentar, eliminar ou alterar as condições do n.º 3 do artigo 6.º, mas «não pode[m] diminuir o nível geral de proteção da saúde, da segurança e dos direitos fundamentais».<sup>141</sup>

134 Regulamento sobre a IA, anexo III, n.º 4 e considerando 57.

135 Regulamento sobre a IA, anexo III, n.º 5 e considerando 58.

136 Regulamento sobre a IA, anexo III, n.º 6 e considerando 59.

137 Regulamento sobre a IA, anexo III, n.º 7 e considerando 60.

138 Regulamento sobre a IA, anexo III, n.º 8 e considerando 61.

139 Regulamento sobre a IA, artigo 6.º, n.º 5.

140 *Ibidem*.

141 Regulamento sobre a IA, artigo 6.º, n.º 8.

## Risco significativo e condições de autoexclusão

Pese embora o termo «risco significativo» não se encontre definido no Regulamento sobre a IA, este pode ser interpretado como tendo um impacto negativo nos direitos fundamentais, nomeadamente, «o direito à dignidade do ser humano, o respeito da vida privada e familiar, a proteção de dados pessoais, a liberdade de expressão e de informação, a liberdade de reunião e de associação, o direito à não discriminação, o direito à educação, a defesa de consumidoras/consumidores, os direitos das trabalhadoras e trabalhadores, os direitos das pessoas com deficiência, a *igualdade de género*, os direitos de propriedade intelectual, o direito à ação e a um tribunal imparcial, o direito à defesa e a presunção de inocência, e o direito a uma boa administração»,<sup>142</sup> os direitos das crianças e o direito a um nível elevado de proteção do ambiente.<sup>143</sup> A avaliação pode considerar a gravidade do dano e a probabilidade da sua ocorrência.

Ao considerar estas quatro condições, sendo que as entidades prestadoras de sistemas de IA podem invocar qualquer uma delas para optar pela autoexclusão, deve ser avaliado em particular o «risco significativo»:<sup>144</sup>

- a. O sistema de IA destina-se a desempenhar uma tarefa processual restrita (por exemplo, um sistema de IA que classifica os documentos recebidos em categorias);
- b. O sistema de IA destina-se a melhorar o resultado de uma atividade humana previamente concluída (por exemplo, sistemas de IA destinados a melhorar a linguagem utilizada em documentos redigidos anteriormente);
- c. O sistema de IA destina-se 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 (por exemplo, os sistemas de IA que, «tendo em conta um determinado padrão de atribuição de notas de uma professora ou professor, podem ser utilizados para verificar *ex post* se a professora ou professor se pode ter desviado do padrão de atribuição de notas, de modo a assinalar potenciais incoerências ou anomalias»); ou
- d. O sistema de IA destina-se a executar uma tarefa preparatória no contexto de uma avaliação pertinente para efeitos dos casos de utilização enumerados no anexo III (por exemplo, sistemas de IA utilizados para a tradução de documentos iniciais).

A «definição de perfis»<sup>145</sup> tal como definida na legislação da UE em matéria de proteção de dados, já é considerada um «risco significativo». Os sistemas de IA abrangidos pelo anexo III e que realizam a definição de perfis são sempre considerados de risco elevado.<sup>146</sup>

---

<sup>142</sup> Regulamento sobre a IA, considerando 48. (*itálico nosso*)

<sup>143</sup> Carta da União Europeia, artigo 37.º.

<sup>144</sup> Regulamento sobre a IA, artigo 6.º, n.º 3 e considerando 53. Estas condições não impedem que um sistema de IA seja proibido.

<sup>145</sup> RGPD, artigo 4.º, n.º 4 e Diretiva relativa à Aplicação da Lei, artigo 3.º, n.º 4.

<sup>146</sup> Regulamento sobre a IA, artigo 6.º, n.º 3, terceiro parágrafo.

## Consequências da autoexclusão do regime dos sistemas de IA de risco elevado

1. Se as entidades prestadoras de sistemas de IA optarem pela autoexclusão, são obrigadas a:
  - documentar a avaliação para a autoexclusão antes de colocar o sistema de IA no mercado ou de o colocar em serviço;
  - registar o sistema na base de dados da UE com base no n.º 2 do artigo 49.º e no artigo 71.º, com as informações exigidas pela secção B do anexo VIII. As informações exigidas são menos detalhadas do que as exigidas pela secção A do anexo VIII (em conformidade com o n.º 1 do artigo 49.º) para os sistemas considerados de risco elevado. Contudo, as informações incluem a «condição ou condições no âmbito do artigo 6.º, n.º 3, com base nas quais o sistema de IA é considerado como não sendo de risco elevado»;<sup>147</sup>
2. As entidades prestadoras de sistemas de IA não são obrigadas a publicar a autoavaliação. Contudo, devem facultar a documentação da avaliação, mediante pedido das autoridades nacionais competentes.<sup>148</sup>
3. As AFM podem realizar avaliações dos sistemas de IA para determinar se estes são de risco elevado e exigir que as entidades prestadoras tomem medidas corretivas.<sup>149</sup> As AFM podem multar as entidades prestadoras por classificarem indevidamente o sistema de IA como não sendo de risco elevado, de forma a contornar o Regulamento sobre a IA.<sup>150</sup> (ver artigo 77.º)

## Questões relacionadas com práticas de redução da classificação de risco

A combinação da autoavaliação para autoexclusão, a ausência de definição do termo «risco significativo» e as condições de autoexclusão estabelecidas no n.º 3 do artigo 6.º levam ao risco de as entidades prestadoras se envolverem em «práticas de redução da classificação de risco», ou seja, excluírem-se do regime de risco elevado, não obstante os seus sistemas representarem um risco significativo, escapando dessa forma às obrigações estabelecidas para os sistemas de IA de risco elevado.

A atual inexistência de uma lista abrangente de exemplos práticos exacerba este risco. Por exemplo, os sistemas de IA utilizados para analisar currículos,<sup>151</sup> que podem influenciar quem é entrevistada/o, podem não ser regulamentados se forem considerados uma tarefa processual restrita ou uma tarefa preliminar. O mesmo se aplica a um sistema de IA utilizado para traduzir documentos no contexto de pedidos de asilo. Esses

<sup>147</sup> Anexo VIII, secção B, n.º 6.

<sup>148</sup> Regulamento sobre a IA, artigo 6.º, n.º 4. Os organismos para a igualdade não são considerados autoridades nacionais competentes nos termos do n.º 4 do artigo 6.º do Regulamento sobre a IA. Porém, os organismos para a igualdade têm a possibilidade de aceder a essas mesmas informações com os poderes previstos no artigo 77.º do Regulamento sobre a IA. Além disso, o artigo 8.º das *Diretivas relativas às Normas* confere-lhes poderes de investigação e o direito de acesso às informações para cumprir o seu mandato.

<sup>149</sup> Regulamento sobre a IA, artigo 80.º, n.ºs 1 e 2.

<sup>150</sup> Regulamento sobre a IA, artigo 80.º, n.º 7.

<sup>151</sup> HrFlow.ai, disponível em <https://hrflow.ai/parsing/>, consultado em 12 de novembro de 2025.



sistemas podem ter um desempenho inferior em determinadas línguas, originando mal-entendidos e resultando em efeitos prejudiciais para as/os requerentes de asilo.<sup>152</sup> Assim, os organismos para a igualdade e as ENDH serão fundamentais para garantir que os sistemas de IA de risco elevado não se furtem à regulamentação. Devem assumir um papel ativo na definição das orientações e atos delegados futuros.

### **3.1.2. Papel dos organismos para a igualdade e outras ENDH no que diz respeito à classificação dos sistemas de IA de risco elevado**

- ▶ Avaliar as informações fornecidas nas autoavaliações pelas entidades prestadoras que optam pela autoexclusão do regime de risco elevado, com o intuito de determinar se as informações fornecidas permitem uma análise adequada dos impactos na igualdade e na não discriminação.
- ▶ Compilar uma lista de sistemas de IA cujas entidades prestadoras se tenham autoexcluído do regime de risco elevado nos termos do n.º 3 do artigo 6.º, mas que representam um risco significativo. Esses exemplos podem ser recolhidos a partir da base de dados da UE sobre sistemas de IA de risco elevado,<sup>153</sup> das queixas recebidas pelos OI e das informações obtidas através da colaboração com as OSC (ver Cooperação).
- ▶ Publicar esta lista e comunicá-la diretamente às AFM, às APD e à Comissão Europeia, com vista a aumentar a sensibilização e contribuir para as orientações da Comissão Europeia.
- ▶ Desenvolver orientações sobre como os sistemas de IA podem representar um risco significativo para a igualdade e a discriminação. Estas orientações podem ser desenvolvidas com base na lista de exemplos acima mencionada.
- ▶ Os organismos para a igualdade devem cooperar com as AFM e auxiliá-las na tarefa de avaliar se um sistema de IA que foi excluído do regime de risco elevado representa um risco significativo de lesão dos direitos fundamentais.

## **3.2. Alteração da lista de casos de utilização de risco elevado**

### **3.2.1. Contexto e significado**

O artigo 7.º confere à Comissão Europeia o poder de adotar atos delegados para

1. adicionar ou modificar casos de utilização de sistemas de IA de risco elevado enumerados no [anexo III](#),<sup>154</sup> e
2. suprimir sistemas de IA de risco elevado enumerados no anexo III.<sup>155</sup>

<sup>152</sup> Bhuiyan J. (2023), «Lost in AI translation: growing reliance on language apps jeopardizes some asylum applications», *The Guardian*, disponível em [www.theguardian.com/us-news/2023/sep/07/asylum-seekers-ai-translation-apps](https://www.theguardian.com/us-news/2023/sep/07/asylum-seekers-ai-translation-apps), consultado em 10 de novembro de 2025.

<sup>153</sup> Não é claro se os organismos para a igualdade terão acesso à parte não pública da base de dados.

<sup>154</sup> Regulamento sobre a IA, artigo 7.º, n.º 1, primeiro parágrafo.

<sup>155</sup> Regulamento sobre a IA, artigo 7.º, n.º 3, primeiro parágrafo.



Para compreender a diferença entre estas duas possibilidades, pode ser útil consultar um exemplo do anexo III:<sup>156</sup>

4. Emprego, gestão de trabalhadoras e trabalhadores e acesso ao emprego por conta própria:

- a. Sistemas de IA concebidos para serem utilizados no recrutamento ou na seleção de pessoas singulares, nomeadamente para colocar anúncios de emprego direcionados, analisar e filtrar candidaturas a ofertas de emprego e avaliar as pessoas candidatas;
- b. Sistemas de IA concebidos para serem utilizados na tomada de decisões que afetem os termos das relações de trabalho, a promoção ou a cessação das relações contratuais de trabalho, na atribuição de tarefas com base em comportamentos individuais, traços ou características pessoais, ou no controlo e avaliação do desempenho e da conduta de pessoas que são partes nessas relações.

Neste exemplo, um sistema de IA é considerado de risco elevado no domínio «Emprego, gestão de trabalhadoras e trabalhadores e acesso ao emprego por conta própria» para dois casos de utilização nas alíneas a) e b).

## **Adicionar ou modificar casos de utilização de risco elevado**

Num ato delegado, a Comissão pode modificar qualquer um dos casos de utilização referidos nas alíneas a) e b), ou adicionar novos casos de utilização, acrescentando as alíneas c), d), etc. aos sistemas de IA que representam «um risco de danos para a saúde e a segurança ou de repercussões negativas nos direitos fundamentais, e esse risco é equivalente ou superior ao risco de danos ou repercussões negativas representado pelos sistemas de IA de risco elevado já referidos no anexo III».<sup>157</sup> Porém, a Comissão não pode adicionar um novo domínio além dos oito domínios enumerados como sistemas de IA de risco elevado no anexo III.

## **Suprimir casos de utilização de risco elevado**

Num ato delegado, se a Comissão considerar que a utilização de sistemas de IA no domínio do «Emprego, gestão de trabalhadoras e trabalhadores e acesso ao emprego por conta própria» já não apresenta riscos significativos nem diminui a proteção dos direitos fundamentais, da saúde ou da segurança,<sup>158</sup> os sistemas de IA utilizados neste domínio e todos os casos de utilização podem ser retirados do anexo III.

Para adicionar ou modificar casos de utilização e suprimir sistemas de IA de risco elevado do anexo III, a Comissão necessita de considerar vários critérios. Estes incluem<sup>159</sup>

- «[a] natureza e a quantidade [...] [de] categorias especiais de dados pessoais [tratadas]»;

---

156 Regulamento sobre a IA, anexo III, n.º 4.

157 Regulamento sobre a IA, artigo 7.º, n.º 1, alínea b).

158 Regulamento sobre a IA, artigo 7.º, n.º 3, alíneas a) e b).

159 Regulamento sobre a IA, artigo 7.º, n.º 2.

- ▶ «a possibilidade de um ser humano anular decisões ou recomendações [de um sistema de IA] que possam causar danos»;
- ▶ provas atuais ou «preocupações significativas quanto à probabilidade» de um sistema de IA ter tido uma repercussão negativa nos direitos fundamentais, demonstradas «por relatórios ou alegações documentadas apresentados às autoridades nacionais competentes, ou por outros relatórios»;
- ▶ repercussão negativa potencial sobre os direitos fundamentais, «nomeadamente em termos de intensidade e de capacidade para afetar várias pessoas, ou para afetar de forma desproporcionada um determinado grupo de pessoas»;
- ▶ grau de dependência: «A medida em que as pessoas que sofreram potenciais danos ou repercussões negativas dependem dos resultados produzidos por um sistema de IA» e que devido à falta de viabilidade prática ou a razões legais «não lhes [é] razoavelmente possível autoexcluir[em]-se desse resultado»;
- ▶ whether existing Union law (not national law) provides “effective measures of redress in relation to the risks posed by an AI system, with the exclusion of claims for damages” and “effective measures to prevent or substantially minimise those risks.”
- ▶ desequilíbrio de poder: «as pessoas que sofreram potenciais danos ou repercussões negativas se encontram numa posição vulnerável em relação [à entidade] responsável pela implantação de um sistema de IA, em particular por motivos relacionados com o estatuto, a autoridade, o conhecimento, as circunstâncias económicas ou sociais, ou a idade»;
- ▶ corrigibilidade ou reversibilidade de um resultado produzido por um sistema de IA, em que «os resultados com uma repercussão negativa na saúde, na segurança ou nos direitos fundamentais não podem ser considerados como facilmente corrigíveis ou reversíveis»; e
- ▶ se a legislação da União em vigor (e não a legislação nacional) prevê «medidas de reparação eficazes em relação aos riscos representados por um sistema de IA, com exclusão de pedidos de indemnização» e «medidas eficazes para prevenir ou minimizar substancialmente esses riscos».

Estes critérios mostram claramente que os direitos fundamentais, incluindo o direito à não discriminação, estão no cerne de qualquer alteração ao anexo III.

### **3.2.2. Papel dos organismos para a igualdade e outras ENDH no que diz respeito à alteração da lista de casos de utilização de risco elevado**

- ▶ Documentar e publicar relatórios que destaquem as repercussões negativas dos sistemas de IA nos direitos fundamentais. Nestes relatórios, deve ser feita a distinção entre
  1. sistemas de IA já considerados de risco elevado no anexo III, e
  2. casos de utilização ainda não enumerados no anexo III, incluindo os que estão excluídos nos termos do n.º 3 do artigo 6.º.

As provas relativas ao ponto 1) salientam a importância de conservar os domínios dos sistemas de IA de risco elevado do anexo III e de não os eliminar. As provas relativas ao ponto 2) salientam a necessidade de modificar ou adicionar casos de utilização no anexo III. No que diz respeito ao ponto 2), os organismos para a igualdade devem dar prioridade aos sistemas de IA cuja implantação ocorra em casos de utilização em que existe um desequilíbrio de poder entre as entidades responsáveis pela implantação, como as autoridades públicas, e as pessoas afetadas, em que as pessoas não têm a opção de não os utilizar (por exemplo, o sistema de gestão da migração ou de segurança social de um país) e em que o resultado das decisões que prejudicam os direitos fundamentais não pode ser facilmente revertido. Esses relatórios podem basear-se em provas recolhidas por organizações da sociedade civil, em particular sobre sistemas que ainda não constam do anexo III. As organizações da sociedade civil também podem ser úteis na identificação de áreas prioritárias para investigação e pesquisa.

- Enviar esses relatórios às autoridades nacionais competentes nos Estados-Membros, com vista à sensibilização, bem como à Comissão Europeia, para que sejam tidos em conta quando a Comissão tenciona elaborar e adotar atos delegados.
- Realizar ou encomendar estudos que destaquem as lacunas da legislação da União no sentido de «prevenir ou minimizar substancialmente»<sup>160</sup> os riscos de discriminação decorrentes da utilização de sistemas de IA e para proporcionar mecanismos de recurso eficazes às pessoas afetadas em relação aos riscos colocados por um sistema de IA, que é um dos critérios que a Comissão deve ter em conta. Os estudos podem ser realizados em colaboração entre diferentes organismos para a igualdade, através de uma eventual coordenação pela Rede Europeia de Organismos para a Igualdade (Equinet).

### 3.3. Requisitos do sistema de gestão de riscos

#### 3.3.1. Contexto e relevância

O Regulamento sobre a IA, no artigo 9.º, exige que as entidades prestadoras de sistemas de IA de risco elevado estabeleçam, implementem, documentem e mantenham um sistema de gestão de riscos «ao longo de todo o ciclo de vida de um sistema de IA de risco elevado, que requer revisões e atualizações sistemáticas regulares».<sup>161</sup> Tal deve incluir

- «A identificação e análise dos riscos conhecidos e razoavelmente previsíveis»<sup>162</sup> para os direitos fundamentais, particularmente as «repercussões negativas sobre

<sup>160</sup> Regulamento sobre a IA, artigo 7.º, n.º 2, alínea k), subalínea ii).

<sup>161</sup> Regulamento sobre a IA, artigo 9.º, n.º 1.

<sup>162</sup> Regulamento sobre a IA, artigo 9.º, n.º 2, alínea a).

pessoas com menos de 18 anos e, se for o caso, outros grupos vulneráveis»,<sup>163</sup> incluindo a avaliação dos riscos que surjam posteriormente à implantação.<sup>164</sup>

- ▶ «A adoção de medidas adequadas e específicas de gestão de riscos concebidas para fazer face aos riscos identificados»<sup>165</sup> devem ser de molde a fazer com que «o risco residual global dos sistemas de IA de risco elevado, sejam considerados aceitáveis».<sup>166</sup> Estas medidas incluem
  - «[e]liminação ou redução dos riscos identificados e avaliados nos termos do n.º 2, tanto quanto tecnicamente viável através da conceção e do desenvolvimento adequados do sistema de IA de risco elevado»,<sup>167</sup>
  - «adoção de medidas de atenuação e controlo adequadas para fazer face aos riscos que não possam ser eliminados»,<sup>168</sup>
  - transparência e informação para as entidades responsáveis pela implantação.<sup>169</sup>

É importante salientar que o artigo 9.º faz referência apenas aos riscos «que possam ser razoavelmente atenuados ou eliminados aquando do desenvolvimento ou da conceção do sistema de IA de risco elevado ou por meio da prestação de informações técnicas adequadas».<sup>170</sup> Contudo, 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 terceiros]». Conclui-se que é possível que os danos causados pela discriminação possam não ser incluídos justificadamente nos sistemas de gestão de riscos nos termos do artigo 9.º, se não puderem ser atenuados ou eliminados por meios técnicos, sendo que, em todo o caso, os riscos não atenuados e persistentes devem ser incluídos na documentação técnica nos termos do artigo 11.º do Regulamento sobre a IA.<sup>171</sup> Isto é especialmente verdadeiro porque o risco residual de discriminação pode não ser aceitável.

## Relação com outros quadros jurídicos

O artigo 16.º da Convenção-Quadro do Conselho da Europa prevê igualmente a adoção e manutenção de um quadro de gestão dos riscos e dos impactos. Para esse fim, o Conselho da Europa desenvolveu a metodologia de avaliação dos riscos e do impacto dos sistemas de IA nos direitos humanos, na democracia e no Estado de direito (HUDERIA) «[para] garantir uma abordagem uniforme para a identificação, análise e avaliação de risco e de impacto dos [sistemas de IA] em relação ao gozo

163 Regulamento sobre a IA, artigo 9.º, n.º 9.

164 Regulamento sobre a IA, artigo 9.º, n.º 2, alínea c).

165 Regulamento sobre a IA, artigo 9.º, n.º 2, alínea d).

166 Regulamento sobre a IA, artigo 9.º, n.º 5, primeiro parágrafo.

167 Regulamento sobre a IA, artigo 9.º, n.º 5, alínea a).

168 Regulamento sobre a IA, artigo 9.º, n.º 5, alínea b).

169 Regulamento sobre a IA, artigo 9.º, n.º 5, alínea c).

170 Regulamento sobre a IA, artigo 9.º, n.º 3.

171 Regulamento sobre a IA, artigo 11.º e anexo IV, parágrafos 2, alínea g), e 3.

dos direitos humanos, ao funcionamento da democracia e ao respeito pelo Estado de direito».<sup>172</sup> Propõe uma «abordagem gradual e diferenciada das medidas de identificação, avaliação, prevenção e atenuação de riscos e de impactos, que tenha em conta a gravidade e a probabilidade da ocorrência de repercussões negativas nos direitos humanos, na democracia e no Estado de direito, bem como fatores contextuais relevantes», através de uma análise dos riscos baseada no contexto, um processo de envolvimento das partes interessadas, uma avaliação dos riscos e impactos e um plano de atenuação; e exige uma revisão contínua. Todavia, não se trata de um instrumento juridicamente vinculativo nem de uma fonte de orientação interpretativa em relação à Convenção-Quadro, e a observância da HUDERIA não é obrigatória para satisfazer as obrigações da Convenção.

### **3.3.2. Papel dos organismos para a igualdade e outras ENDH no que diz respeito aos requisitos dos sistemas de gestão de riscos**

- ▶ Colaborar com juristas académicos para esclarecer se os danos causados pela discriminação se enquadram no âmbito do artigo 9.º, tendo em conta as referências ao risco residual aceitável e aos riscos que podem ser supridos através de meios técnicos. Na ausência de uma interpretação juridicamente vinculativa do TJUE, esta é uma colaboração que se afigura útil.
- ▶ Elaborar orientações provisórias sobre a necessidade de incluir o risco de discriminação na avaliação de riscos prevista no artigo 9.º. Essas orientações podem incluir a exigência de explicar a identificação do risco, a avaliação do risco e a adoção de medidas adequadas de gestão de riscos.
- ▶ As orientações provisórias devem esclarecer que, mesmo que os riscos de discriminação identificados no sistema de IA de risco elevado não possam ser atenuados, devem ser incluídos na documentação técnica.

## **3.4. Requisitos de governação de dados**

### **3.4.1. Contexto e relevância**

Os dados são uma componente integral do desenvolvimento de sistemas de IA. O artigo 10.º estabelece obrigações em matéria de governação de dados para as entidades prestadoras de sistemas de IA de risco elevado. As entidades prestadoras podem conceber a sua própria abordagem, incluindo a implementação técnica, para cumprir estas obrigações. Independentemente da abordagem adotada, o

<sup>172</sup> Comité sobre Inteligência Artificial do Conselho da Europa (2022), *Outline of Huderia risk and impact assessment methodology*, Estrasburgo, 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; e Comité sobre Inteligência Artificial do Conselho da Europa (2024), «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)», Conselho da Europa, Estrasburgo, 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.

cumprimento destas obrigações é necessário, mas não suficiente para limitar o risco de discriminação devido aos sistemas de IA. Isto porque os dados são apenas uma das fontes de enviesamento e discriminação nos sistemas de IA. Os sistemas de IA podem ser discriminatórios devido aos algoritmos, bem como às suas avaliações.<sup>173</sup>

As entidades prestadoras de sistemas de IA de risco elevado são obrigadas a examinar e tomar «medidas adequadas para detetar, prevenir e atenuar eventuais enviesamentos»<sup>174</sup> nos conjuntos de dados<sup>175</sup> que possam «ter repercussões negativas nos direitos fundamentais ou de resultar em discriminações proibidas pelo direito da União».<sup>176</sup> Para cumprir esta obrigação, é essencial que as entidades prestadoras

- ▶ façam «escolhas de conceção pertinentes»;<sup>177</sup>
- ▶ recolham e utilizem dados de elevada qualidade com base em pressupostos bem formulados;<sup>178</sup>
- ▶ se certifiquem de que os conjuntos de dados são «suficientemente representativos»<sup>179</sup> para as «pessoas ou grupos de pessoas em relação às quais se destina a utilização do sistema de IA de risco elevado»,<sup>180</sup> que possuem «as características ou os elementos que são idiossincráticos do enquadramento geográfico, contextual, comportamental ou funcional específico»;<sup>181</sup> e
- ▶ realizem as «operações de tratamento necessárias para a preparação dos dados, tais como anotação, rotulagem, limpeza, atualização»,<sup>182</sup> etc.

É importante enfatizar que a anotação e a rotulagem, que são essenciais para o desempenho de muitos sistemas de IA, são muitas vezes externalizadas para pessoas anónimas que não pertencem à população representativa onde o sistema de IA é implantado.<sup>183</sup> Por conseguinte, não é incomum que haja rótulos incorretos nos conjuntos de dados. Em alguns casos, são adicionadas ofensas raciais e frases depreciativas durante o processo de rotulagem.<sup>184</sup> Este problema também pode ocorrer em sistemas de IA de finalidade geral e quando estes são implantados para

---

173 Shrishak K. (2025), «Bias evaluation, AI-complex algorithms and effective data protection supervision», CEPD, disponível em [www.edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/support-pool-experts-projects/ai-complex-algorithms-and-effective-data\\_en](http://www.edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/support-pool-experts-projects/ai-complex-algorithms-and-effective-data_en), consultado em 10 de novembro de 2025.

174 Regulamento sobre a IA, artigo 10.º, n.º 2, alínea g).

175 O Regulamento sobre a IA, artigo 3.º, n.ºs 29 a 33, define conjuntos de dados de treino, validação e teste. Os sistemas de IA podem ser desenvolvidos utilizando estes três conjuntos de dados ou apenas um conjunto de dados, dependendo da técnica específica. Em ambos os casos, com base no artigo 10.º, n.ºs 1 e 6, aplicam-se as obrigações do artigo 10.º n.ºs 2 a 5.

176 Regulamento sobre a IA, artigo 10.º, n.º 2, alínea f).

177 Regulamento sobre a IA, artigo 10.º, n.º 2, alínea a).

178 Regulamento sobre a IA, artigo 10.º, n.º 2, alínea d).

179 Regulamento sobre a IA, artigo 10.º, n.º 3.

180 *Ibidem*.

181 Regulamento sobre a IA, artigo 10.º, n.º 4.

182 Regulamento sobre a IA, artigo 10.º, n.º 2, alínea c).

183 C. G. Northcutt et al. (2021), «Pervasive label errors in test sets destabilize machine learning benchmarks», disponível em <https://labelerrors.com>, consultado em 10 de novembro de 2025.

184 Birhane A. e Prabhu V. U. (2021), «Large image datasets: A pyrrhic win for computer vision?» WACV (Conferência de Inverno da IEEE sobre Aplicações da Visão Computacional, 2021), 1536-46; Crawford K. e Paglen T. (2021), «Excavating AI: The politics of images in machine learning training sets», *AI & SOCIETY* 36, 1105-16.

aplicações específicas.<sup>185</sup> Consequentemente, a anotação e a rotulagem podem ser uma fonte de enviesamento nos dados utilizados no desenvolvimento de sistemas de IA.

Embora a elaboração das várias abordagens técnicas destinadas a «detetar, prevenir e atenuar eventuais enviesamentos»<sup>186</sup> esteja fora do âmbito deste trabalho,<sup>187</sup> é importante salientar que

- ▶ Os sistemas de IA são sociotécnicos, e abordagens puramente técnicas não resolvem totalmente os enviesamentos.<sup>188</sup>
- ▶ Retirar variáveis sensíveis dos conjuntos de dados não é suficiente, porque os dados geralmente têm *proxies* que podem ainda contribuir para o enviesamento.<sup>189</sup>

## Artigo 10.º, n.º 5 do Regulamento sobre a IA

O RGPD proíbe, de modo geral, o tratamento de categorias especiais de dados pessoais,<sup>190</sup> a menos que seja aplicável alguma exceção. O n.º 5 do artigo 10.º do Regulamento sobre a IA implementa uma exceção ao RGPD, «[s]e o tratamento for necessário por motivos de interesse público importante».<sup>191</sup> O interesse substancial invocado no Regulamento sobre a IA é «assegurar a deteção e a correção de enviesamentos».<sup>192</sup>

O n.º 5 do artigo 10.º aplica-se apenas às entidades prestadoras de sistemas de IA, e não às entidades responsáveis pela implantação ou a quaisquer outras entidades terceiras. Para compreender as implicações, considerem-se estes dois cenários exemplificativos:

- ▶ Uma autoridade pública como prestadora e responsável pela implementação: Se uma autoridade pública desenvolver (como prestadora) um sistema de IA internamente e o implantar para avaliar prestações sociais, então, como prestadora, pode invocar o n.º 5 do artigo 10.º.
- ▶ Uma autoridade pública apenas como responsável pela implementação: Se uma empresa (prestadora) desenvolver sistemas de IA para serem utilizados na avaliação de prestações sociais e a autoridade pública (responsável pela

185 Mesmo quando não é realizada qualquer rotulagem durante o treino inicial de sistemas de IA de finalidade geral, algumas empresas recorrem a um processo denominado *aprendizagem por reforço a partir do feedback humano* numa fase posterior do processo de desenvolvimento, o que introduz enviesamentos no sistema.

186 Regulamento sobre a IA, artigo 10.º, n.º 2, alínea g).

187 Para mais informações sobre a avaliação de enviesamentos, ver Shrishak K. (2025), «Bias evaluation, AI-complex algorithms and effective data protection supervision», CEPD.

188 Buyl M. e De Bie T. (2024), «Inherent limitations of AI fairness», *Communications of the ACM*, 67(2), 48-55, disponível em <https://doi.org/10.1145/3624700>, consultado em 10 de novembro de 2025; Schwartz R. et al. (2022). «Towards a standard for identifying and managing bias in artificial intelligence» (National Institute of Standards and Technology, Special Publication 1270).

189 Dwork C. et al. (2012), «Fairness through awareness», *Proceedings of the 3rd Innovations in Theoretical Computer Science Conference*, 214-26; Kamiran F. e Calders T. (2012), «Data preprocessing techniques for classification without discrimination», *Knowledge and Information Systems*, 33(1), 1-33.

190 RGPD, artigo 9.º, n.º 1 e Regulamento (UE) 2018/1725, artigo 10.º, n.º 1.

191 RGPD, artigo 9.º, n.º 2 e Regulamento (UE) 2018/1725, artigo 10.º, n.º 2, alínea g).

192 Regulamento sobre a IA, artigo 10.º, n.º 5, primeiro parágrafo.



implantação) comprar esse sistema de IA e o utilizar, apenas a empresa pode invocar o n.º 5 do artigo 10.º. O sistema de IA desenvolvido por uma empresa pode ser utilizado para avaliar prestações sociais em vários países, por diferentes autoridades públicas. Porém, as autoridades públicas, que podem ter um maior conhecimento geográfico e contextual, não poderiam recolher e tratar dados de categorias especiais para detetar e corrigir enviesamentos. Isto significa que as autoridades públicas podem ser incentivadas a não desenvolver internamente sistemas de IA de risco elevado, uma vez que isso lhes atribuiria uma maior responsabilidade (como prestadoras).

As entidades prestadoras de sistemas de IA só podem invocar o n.º 5 do artigo 10.º para tratar dados de categorias especiais quando tal for estritamente necessário para a deteção e correção de enviesamentos e outros dados de categorias não especiais forem ineficazes.<sup>193</sup> A abordagem das entidades prestadoras deve ser «enquadrada com precisão por disposições que permitam garantir que se limita efetivamente ao estritamente necessário».<sup>194</sup> Tal pode envolver documentação que demonstre de que forma o tratamento de dados específicos de categorias especiais garante a deteção e correção de enviesamentos e previne eficazmente a discriminação.

Além disso, a entidade prestadora não pode utilizar esta categoria especial de dados pessoais para outros fins, deve manter os dados seguros, não os partilhar com entidades terceiras nem permitir o acesso a entidades terceiras e eliminá-los «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».<sup>195</sup> Isto também significa que esses dados não serão acessíveis aos organismos para a igualdade ou às ENDH, pelo menos com base no n.º 5 do artigo 10.º.

Porém, é importante salientar que as categorias especiais de dados pessoais do RGPD se sobrepõem apenas a quatro das características protegidas pela legislação antidiscriminação: 1) deficiência, 2) religião ou convicções, 3) origem racial ou étnica e 4) orientação sexual. As entidades prestadoras e as entidades responsáveis pela implantação não estão proibidas pelo RGPD de recolher informações sobre outras características, como idade e género.

Além disso, as entidades prestadoras já podem tratar categorias especiais de dados pessoais se «[a pessoa] titular dos dados tiver dado o seu consentimento explícito».<sup>196</sup> O n.º 5 do artigo 10.º do Regulamento sobre a IA só é útil quando a entidade prestadora não consegue obter o consentimento explícito da pessoa titular dos dados.

## Relação com outros quadros jurídicos

Ainda que o n.º 5 do artigo 10.º do Regulamento sobre a IA se aplique apenas às entidades prestadoras, os organismos para a igualdade podem invocar o artigo 21.º das [Diretivas relativas às Normas](#),<sup>197</sup> que permite aos organismos para a igualdade

<sup>193</sup> Regulamento sobre a IA, artigo 10.º, n.º 2, alíneas a) e f).

<sup>194</sup> Acórdão do Tribunal de Justiça de 8 de abril de 2014, *Digital Rights Ireland Ltd*, C-293/12 e C-594/12, ECLI:EU:C:2014:238, parágrafo 65.

<sup>195</sup> Regulamento sobre a IA, artigo 10.º, n.º 5, alínea e).

<sup>196</sup> RGPD, artigo 9.º, n.º 2, alínea a) e Regulamento (UE) 2018/1725, artigo 10.º, n.º 2, alínea a).

<sup>197</sup> Diretivas relativas às Normas, artigo 21.º e considerando 48.



tratar categorias especiais de dados pessoais. Para que os organismos para a igualdade possam recorrer a esta possibilidade, é essencial que o seu Estado-Membro transponha a Diretiva relativas às Normas para uma lei nacional que implemente uma exceção à alínea g), n.º 2 do artigo 9.º do RGPD, desde que essa exceção não esteja já garantida na legislação nacional em matéria de proteção de dados ou noutra legislação. Ainda que a Diretiva relativas às Normas permita que os organismos para a igualdade tratem categorias especiais de dados pessoais, nem o Regulamento sobre a IA nem a Diretiva relativas às Normas permitem explicitamente que esses organismos recolham esses dados junto das entidades prestadoras de IA.

### **3.4.2. Papel dos organismos para a igualdade e outras ENDH no que diz respeito aos requisitos de governação de dados**

- ▶ Estar ciente das limitações das abordagens técnicas para deteção e correção de enviesamentos ao avaliar o risco de discriminação pelos sistemas de IA de risco elevado. A conformidade com o Regulamento sobre a IA, nomeadamente com o artigo 10.º, pode não ser suficiente para fazer face ao risco de discriminação pelos sistemas de IA de risco elevado. Nesses cenários, quando os organismos para a igualdade são consultados por uma AFM no exercício dos seus poderes previstos no n.º 1 do artigo 82.º, os OI podem solicitar à AFM que obrigue as empresas a tomar «todas as medidas adequadas para assegurar que, quando for colocado no mercado ou colocado em serviço, o sistema de IA em causa já não apresenta esse risco».198
- ▶ Garantir a transposição para o direito nacional do artigo 21.º das Diretivas relativas às Normas da UE, que permite aos organismos para a igualdade tratar categorias especiais de dados pessoais, caso tal ainda não seja permitido por outra legislação nacional.

## **3.5. Avaliação de impacto sobre os direitos fundamentais (AIDF)**

### **3.5.1. Contexto e relevância**

Os organismos para a igualdade e as ENDH devem considerar a AIDF como o ponto de partida para a avaliação dos sistemas de IA implantados por ou em nome das administrações públicas. A AIDF deve incluir uma série de informações que destaquem potenciais lacunas e lesões de direitos, incluindo no que diz respeito ao direito à não discriminação. A AIDF deve ser realizada pela entidade responsável pela implantação, e não pela entidade prestadora, de um sistema de IA de risco elevado, pois presume-se que a entidade responsável pela implantação dispõe de informações contextuais relevantes para esta avaliação.

A AIDF deve incluir informações sobre como a entidade responsável pela implantação utilizará o sistema de IA de risco elevado conforme pretendido pela entidade prestadora, durante quanto tempo e com que frequência o sistema de IA será

---

198 Regulamento sobre a IA, artigo 82.º, n.º 1.

utilizado e de que modo as medidas de supervisão humana foram implementadas.<sup>199</sup> Idealmente, isso exigiria que a entidade responsável pela implantação explicasse em termos compreensíveis como o sistema de IA funciona, com base na documentação recebida da entidade prestadora, e que estabelecesse uma ligação com o sistema de IA de risco elevado registado na base de dados da UE. As autoridades públicas não devem utilizar sistemas de IA de risco elevado que as entidades prestadoras não tenham registado na base de dados da UE.<sup>200</sup>

Além disso, a AIDF deve descrever<sup>201</sup>

- ▶ «[a]s categorias de pessoas singulares e grupos suscetíveis de serem afetados»;
- ▶ «[o]s riscos específicos de danos» aos seus direitos fundamentais, incluindo o direito à não discriminação, tendo em conta as informações fornecidas pela entidade prestadora;
- ▶ as medidas «incluindo as disposições relativas à governação interna e aos mecanismos de apresentação de queixas» que a entidade responsável pela implantação tenciona tomar caso esses riscos se materializem.

Quando são tratados dados pessoais, a AIDF complementa as avaliações de impacto sobre a proteção de dados (AIPD), realizadas ao abrigo da legislação da UE em matéria de proteção de dados.<sup>202</sup> Espera-se que as entidades responsáveis pela implantação articulem a AIDF com a AIPD.

O considerando 96 do Regulamento sobre a IA estabelece que «[as entidades] responsáveis pela implantação de sistemas de IA de risco elevado, em especial quando os sistemas de IA são utilizados no setor público, *poderão* implicar as partes interessadas pertinentes, incluindo [as e] os representantes de grupos de pessoas suscetíveis de serem afetadas pelo sistema de IA, [peritas e] peritos 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» (*italico nosso*).

## Relação com outros quadros jurídicos

A legislação em matéria de proteção de dados prevê a realização de avaliações do impacto dos sistemas de IA. A legislação da UE em matéria de proteção de dados prevê as AIPD.<sup>203</sup> A Convenção Modernizada do Conselho da Europa para a Proteção das Pessoas relativamente ao Tratamento Automatizado de Dados de Caráter Pessoal (a Convenção 108+) prevê a obrigação geral de examinar o impacto provável do tratamento de dados nos direitos e liberdades fundamentais das pessoas antes da sua utilização.<sup>204</sup>

199 Regulamento sobre a IA, artigo 27.º, n.º 1, alíneas a) e e).

200 Regulamento sobre a IA, artigo 26.º, n.º 8. Isto aplica-se igualmente às instituições, órgãos e organismos da União Europeia.

201 Regulamento sobre a IA, artigo 27.º, n.º 1, alíneas c), d) e f).

202 Regulamento sobre a IA, artigo 27.º, n.º 4. Ver também RGPD, artigo 35.º e DAL, artigo 27.º. O Artigo 35.º do RGPD estabelece que a AIPD deve ser realizada quando o tratamento de dados pessoais for «suscetível de implicar um elevado risco para os direitos e liberdades das pessoas singulares», em particular quando envolver «tratamento automatizado, incluindo a definição de perfis».

203 RGPD, artigo 35.º e DAL, artigo 27.º.

204 Conselho da Europa, Convenção Modernizada para a Proteção das Pessoas relativamente ao Tratamento Automatizado de Dados de Caráter Pessoal, artigo 10.º, n.º 2.

As disposições sobre avaliações de impacto dos direitos fundamentais no Regulamento sobre a IA podem ser associadas às obrigações de avaliação de risco estabelecidas na Convenção-Quadro do Conselho da Europa e na metodologia HUDERIA. A Convenção-Quadro do Conselho da Europa exige que as partes «adotem ou mantenham medidas de identificação, avaliação, prevenção e atenuação dos riscos colocados pelos sistemas de inteligência artificial, ponderando os impactos reais e potenciais nos direitos humanos, na democracia e no Estado de direito».<sup>205</sup> 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 de riscos» sejam documentados. Além disso, essas medidas de avaliação de riscos devem «reputar, se for caso disso, as perspetivas das partes interessadas, em especial das pessoas cujos direitos possam ser afetados»<sup>206</sup> e devem «ser aplicadas iterativamente a todas as atividades realizadas ao longo do ciclo de vida do sistema de inteligência artificial».<sup>207</sup>

## Limitações das AIDF

Âmbito limitado: Não obstante o potencial da AIDF ser importante, a obrigação de realizar a AIDF antes da implantação aplica-se apenas a um subconjunto de entidades responsáveis pela implantação de sistemas de IA de risco elevado:

1. Em todos os sistemas de IA de risco elevado, exceto no domínio das infraestruturas críticas,<sup>208</sup> a obrigação aplica-se às entidades responsáveis pela implantação que são
  - organismos de direito público, ou
  - entidades privadas que prestam serviços públicos.<sup>209</sup>
2. Para sistemas de IA de risco elevado em dois casos de utilização avaliação da capacidade de solvabilidade ou estabelecimento da classificação de crédito de pessoas singulares<sup>210</sup> e avaliação de risco e fixação de preços de seguros de vida e de saúde<sup>211</sup>, esta obrigação aplica-se a todas as entidades responsáveis pela implantação.

Na prática, isto significa que os sistemas utilizados no setor do emprego por entidades privadas (que, neste caso, seriam as entidades responsáveis pela implantação) estão isentos da obrigação de AIDF.

Além disso, a entidade responsável pela implantação não pode realizar a AIDF porque a entidade prestadora optou por não ser considerada de risco elevado. Verifica-se ainda a possibilidade de que «[a entidade] responsável pela implantação pode, em casos semelhantes, basear-se em avaliações de impacto sobre os direitos fundamentais efetuadas anteriormente ou em avaliações de impacto existentes realizadas

<sup>205</sup> Convenção-Quadro do Conselho da Europa, artigo 16.º, n.º 1.

<sup>206</sup> Convenção-Quadro do Conselho da Europa, artigo 16.º, n.º 2, alínea c).

<sup>207</sup> Convenção-Quadro do Conselho da Europa, artigo 16.º, n.º 2, alínea d).

<sup>208</sup> Regulamento sobre a IA, anexo III, n.º 2.

<sup>209</sup> Regulamento sobre a IA, artigo 27.º, n.º 1, primeiro parágrafo.

<sup>210</sup> Regulamento sobre a IA, anexo III, n.º 5, alínea b).

<sup>211</sup> Regulamento sobre a IA, anexo III, n.º 5, alínea c).

pel[a entidade] prestador[a]». <sup>212</sup> Contudo, isto não deve ser interpretado como uma isenção das entidades responsáveis pela implementação da sua obrigação de realizar a AIDF: significa apenas que estas podem basear-se na AIDF realizada anteriormente, ao invés de começarem do zero.

## Falta de informação pública

As autoridades públicas ou pessoas que atuem em seu nome e que utilizem sistemas de IA de risco elevado devem «registar-se, selecionar o sistema e registar a sua utilização na base de dados da UE», <sup>213</sup> incluindo um resumo das conclusões das AIDF. <sup>214</sup>

Todavia «nos domínios da aplicação da lei, da migração, do asilo e da gestão do controlo das fronteiras»: <sup>215</sup>

- ▶ A base de dados da UE não será pública, sendo o acesso limitado à Comissão Europeia e às autoridades de proteção de dados. <sup>216</sup>
- ▶ As conclusões das AIDF não serão incluídas na base de dados da UE. <sup>217</sup>

Além disso, embora todas as entidades responsáveis pela implantação nos casos de utilização de avaliação da solvabilidade ou estabelecimento de classificação de crédito de pessoas singulares <sup>218</sup> e de avaliação de riscos e determinação de preços de seguros de vida e de saúde <sup>219</sup> tenham a obrigação de realizar uma avaliação de impacto sobre os direitos fundamentais (ver abaixo), apenas «[as entidades] responsáveis pela implantação que sejam autoridades públicas, instituições, órgãos ou organismos da União ou pessoas que atuem em seu nome» <sup>220</sup> têm a obrigação de registar a utilização de um sistema de IA na base de dados. Por conseguinte, as empresas privadas que implementam sistemas de IA nestes casos de utilização não precisam de se registar. Consequentemente, o resumo das suas AIDF não será disponibilizado.

## Falta de eficácia na avaliação dos riscos para a não discriminação

Embora as entidades responsáveis pela implantação devam comunicar os resultados das AIDF à AFM, a avaliação em si corre o risco de se tornar num mero exercício de preenchimento de formulários, sem uma avaliação de impacto significativa, pois a entidade responsável pela implantação poderia preencher um «modelo de

---

212 Regulamento sobre a IA, artigo 27.º, n.º 2. A entidade prestadora também pode ser a entidade responsável pela implantação do sistema de IA que desenvolveu. Neste caso, a entidade prestadora poderá ter efetuado uma AIDF.

213 Regulamento sobre a IA, artigo 49.º, n.º 3.

214 Anexo VIII, secção C, n.º 4.

215 Regulamento sobre a IA, artigo 49.º, n.º 4, primeiro parágrafo.

216 O n.º 8 do artigo 74.º do Regulamento sobre a IA estabelece que a autoridade nacional deve ser a autoridade competente ao abrigo do RGPD ou da DAL, ou «qualquer outra autoridade designada nas mesmas condições estabelecidas nos artigos 41.º a 44.º» da DAL.

217 Regulamento sobre a IA, artigo 49.º, n.º 4, alínea c).

218 Regulamento sobre a IA, anexo III, n.º 5, alínea b).

219 Regulamento sobre a IA, anexo III, n.º 5, alínea c).

220 Regulamento sobre a IA, artigo 49.º, n.º 3.

questionário» a ser desenvolvido pelo Serviço para a IA.<sup>221</sup> Um dos riscos existentes reside no facto de as AIDF poderem não fornecer informações suficientemente exatas para avaliar a forma como a discriminação foi evitada e/ou atenuada, quais os motivos de discriminação testados e o modo como os grupos legalmente protegidos foram definidos durante os procedimentos de avaliação de risco.

### **3.5.2. Papel dos organismos para a igualdade e das ENDH no que respeita aos requisitos das avaliações de impacto sobre os direitos fundamentais (AIDF)**

- ▶ Utilizar os resumos das AIDF na base de dados da UE como ponto de partida para investigar os sistemas de IA. Os OI devem mapear a utilização de sistemas de IA de risco elevado utilizando a base de dados da UE e avaliar o resumo das AIDF. Em seguida, os OI podem solicitar acesso aos resultados das AIDF junto da AFM. Com base nestas informações, os OI podem proceder a uma avaliação inicial no que respeita a violações da legislação em matéria de não discriminação e determinar se deve ser realizada uma investigação completa, o que exigiria uma avaliação pós-implantação (que a AIDF não oferece).
- ▶ Contribuir para o modelo do questionário de AIDF. O Serviço para a IA deve desenvolver um modelo de questionário de AIDF. É fundamental que este modelo inclua perguntas adequadas e específicas sobre diversas vertentes da igualdade e da não discriminação, a fim de garantir que as informações apresentadas e a análise proporcionem uma avaliação e salvaguardas adequadas, em vez de se tornar um mero exercício de preenchimento de formulários. Não existe um prazo para o Serviço para a IA produzir o modelo. Os organismos para a igualdade e as ENDH podem contribuir de forma proativa para essa implementação através da elaboração de orientações específicas. Estas podem ser desenvolvidas com base na metodologia HUDERIA, criada pelo Conselho da Europa.
- ▶ Desenvolver orientações sobre:
  - o conteúdo essencial dos resumos das AIDF; e
  - quem deve realizar as AIDF. Os organismos para a igualdade e as ENDH devem salientar a importância e a necessidade de conhecimentos em matéria de direitos fundamentais nas organizações que realizam avaliações de impacto sobre os direitos fundamentais.
- ▶ Publicar estudos de caso para destacar «os riscos específicos de danos» decorrentes da discriminação, a ter em conta na AIDF. Estes estudos devem centrar-se em exemplos específicos que abordem questões relacionadas com a gravidade e a magnitude dos danos. Tal estudo pode ser realizado em colaboração com uma autoridade pública disposta a cooperar.

<sup>221</sup> Regulamento sobre a IA, artigo 27.º, n.ºs 3 e 5.

## 3.6. Base de dados da UE relativa a sistemas de IA de risco elevado enumerados no anexo III

### 3.6.1. Contexto e significado

O n.º 1 do artigo 71.º do Regulamento sobre a IA exige que a Comissão, «em colaboração com os Estados-Membros, cri[e] e mant[en]ha uma base de dados da UE que contenha as informações». Esta base de dados deve incluir informações sobre:

1. Os sistemas de IA de risco elevado enumerados no anexo III;
2. Os sistemas de IA que tenham sido autoavaliados pelas entidades prestadoras como não sendo de risco elevado, nos termos do n.º 3 do artigo 6.º.

As informações contidas na base de dados devem ser «facilmente navegáveis e legíveis por máquina», bem como, no que respeita à secção pública da base de dados, «acessíveis e disponibilizadas ao público de forma facilmente utilizável».<sup>222</sup> Uma interpretação lata de acessibilidade implicaria que a informação não só deve ser acessível a leitoras e leitores com deficiência, como também deve ser significativa, compreensível e inteligível para os diferentes públicos, nos termos do considerando 72 (que aborda os requisitos aplicáveis às instruções de utilização elaboradas pelas entidades prestadoras de IA para as entidades responsáveis pela implantação de IA).<sup>223</sup>

### Uma oportunidade de transparência

As obrigações de registo e a base de dados da UE sobre sistemas de IA de risco elevado serão particularmente úteis para os organismos para a igualdade e as ENDH obterem uma visão geral dos sistemas de IA utilizados pelos organismos públicos, o que atualmente não existe (Xenidis, 2025). Muitas partes interessadas concordam que tais bases de dados são um passo necessário, embora insuficiente, para garantir o respeito dos direitos fundamentais pelos sistemas de IA, especialmente o direito à não discriminação.<sup>224</sup>

A base de dados da UE servirá de apoio aos organismos para a igualdade e às ENDH na monitorização da colocação no mercado ou entrada em serviço de sistemas de IA, às organizações da sociedade civil e às/aos jornalistas que trabalham nestas

<sup>222</sup> Regulamento sobre a IA, artigo 71.º, n.º 4.

<sup>223</sup> A Equinet 2025 salienta que o considerando se refere aos requisitos de transparência das entidades prestadoras de IA para com as entidades responsáveis pela implantação de IA (artigo 13.º do Regulamento sobre a IA) e «por conseguinte, a definição pode não ser aplicável neste contexto». No entanto, sublinha que é «a única explicação do significado de “acessível” ao nível da documentação no Regulamento sobre a IA».

<sup>224</sup> IA Ciudadana (2025), «Making algorithm registers work for meaningful transparency», disponível em <https://iaciudadana.org/2025/03/13/making-algorithm-registers-work-for-meaningful-transparency/>; Ada Lovelace Institute (2020), «Meaningful transparency and (in)visible algorithms: Can transparency bring accountability to public-sector algorithmic decision-making (ADM) systems?», disponível em [www.adalovelaceinstitute.org/blog/meaningful-transparency-and-invisible-algorithms/](https://www.adalovelaceinstitute.org/blog/meaningful-transparency-and-invisible-algorithms/); e C. Cath e F. Jansen (2022), «Dutch comfort: the limits of AI governance through municipal registers», *Techné Research in Philosophy and Technology*, 26(3), pp. 395-412, disponível em <https://doi.org/10.5840/techné202323172>, consultados em 10 de novembro de 2025.

questões, bem como às pessoas potencialmente afetadas no estabelecimento de ligações entre a sua situação e a potencial utilização de sistemas de IA.<sup>225</sup>

### Tipos de sistemas a registar

Existem quatro casos nos quais os sistemas de IA devem ser registados na base de dados da UE:

<i>Entidade sujeita à obrigação de registo</i>	<i>Visão geral das informações a serem registadas</i> <sup>226</sup>
<b>1. Pelas entidades prestadoras de sistemas de IA de risco elevado</b> (ou, quando aplicável, por representante autorizada(o) relativos aos domínios enumerados no anexo III, com exceção dos sistemas de IA de risco elevado referidos no n.º 2 do anexo III («infraestruturas críticas»), que serão registados a nível nacional, <sup>227</sup> antes da colocação do sistema no mercado ou da sua entrada em serviço. <sup>228</sup>	Nome, endereço e dados de contacto da entidade prestadora; Finalidade do sistema e dos seus componentes; Informações técnicas básicas e concisas; Estado do sistema (por exemplo, se o sistema está a ser utilizado ou se foi descontinuado); As instruções de utilização em formato eletrónico fornecidas pelas entidades prestadoras às entidades responsáveis pela implantação, em conformidade com o n.º 2 do artigo 13.º (incluindo as «características, capacidades e limitações do sistema, tais como o seu nível de exatidão» e as medidas de supervisão humana <sup>229</sup> ).
<b>2. Pelas entidades prestadoras de sistemas de IA</b> (ou, quando aplicável, por representante autorizada(o) <b>quando estas tenham concluído que tais sistemas não apresentam um risco elevado</b> , apesar de se enquadrarem nos domínios enumerados no anexo III (nos termos do n.º 3 do artigo 6.º), antes da colocação do sistema no mercado ou da sua entrada em serviço. <sup>230</sup>	Informações semelhantes às dos sistemas de IA de risco elevado, com requisitos reduzidos. A título de exemplo, as «instruções de utilização em formato eletrónico» não devem ser registadas. As informações também incluem uma breve síntese dos motivos com base nos quais o sistema de IA é considerado como não sendo de risco elevado na aplicação do procedimento previsto no n.º 3 do artigo 6.º;

225 IA Ciudadana (2025), «Making algorithm registers work for meaningful transparency», disponível em <https://iaciudadana.org/2025/03/13/making-algorithm-registers-work-for-meaningful-transparency/>.

226 Regulamento sobre a IA, anexos VIII e IX, que incluem uma lista abrangente.

227 Regulamento sobre a IA, artigo 49.º, n.º 5.

228 Regulamento sobre a IA, artigo 49.º, n.º 1.

229 Regulamento sobre a IA, artigo 13.º, n.º 2.

230 Regulamento sobre a IA, artigo 49.º, n.º 2.

<p><b>3. Pelas entidades responsáveis pela implantação de sistemas de IA de risco elevado</b> subsumíveis aos domínios enumerados no anexo III (com exceção dos sistemas de IA de risco elevado no domínio das infraestruturas críticas) <b>que sejam «autoridades públicas, instituições, órgãos ou organismos da União ou pessoas que atuem em seu nome», antes da colocação do sistema em serviço ou da sua utilização.</b><sup>231</sup></p>	<p>Nome, endereço e dados de contacto da entidade responsável pela implantação;</p> <p>O URL da entrada do sistema de IA na base de dados da UE pela entidade prestadora;</p> <p>Uma síntese das conclusões da Avaliação do Impacto sobre os Direitos Fundamentais que deve ser realizada nos termos do <a href="#">artigo 27.º</a>;</p> <p>Um resumo da AIPD realizada nos termos da regulamentação pertinente em matéria de proteção de dados.</p>
<p><b>4. Pelas entidades prestadoras de sistemas de IA de risco elevado</b> referidos no anexo III que <b>realizam testes em condições reais</b> fora dos ambientes de testagem da regulamentação da IA.<sup>232</sup></p>	<p>Nome e contactos da entidade prestadora ou potencial entidade prestadora e das entidades responsáveis pela implantação envolvidas na testagem em condições reais;</p> <p>Uma breve descrição do sistema de IA, da sua finalidade prevista e outras informações necessárias para a identificação do sistema;</p> <p>Um resumo das principais características do plano de testagem em condições reais;</p> <p>Informações sobre a suspensão ou cessação da testagem em condições reais.</p>

As entidades responsáveis pela implantação de sistemas de IA não abrangidas pelas obrigações «*deverão ter o direito*» de registar voluntariamente os respetivos sistemas na base de dados, o que inclui as entidades responsáveis pela implantação que sejam entidades privadas.<sup>233</sup>

As autoridades públicas, na qualidade de entidades responsáveis pela implantação, devem verificar se as entidades prestadoras registaram o sistema de risco elevado na base de dados. Se o sistema não estiver registado, não o podem utilizar e devem informar a entidade prestadora ou distribuidora.<sup>234</sup>

<sup>231</sup> Regulamento sobre a IA, artigo 49.º, n.º 3. Consultar também os n.ºs 1, 6 e 7 do anexo III do Regulamento sobre a IA.

<sup>232</sup> Regulamento sobre a IA, artigo 60.º, n.º 4, alínea c).

<sup>233</sup> Regulamento sobre a IA, considerando 131 (*itálico nosso*).

<sup>234</sup> Regulamento sobre a IA, artigo 26.º, n.º 8.



## Uma versão pública e uma versão não pública da base de dados

A base de dados conterá duas secções: uma secção pública e uma versão «segura e não pública».<sup>235</sup> A versão não pública da base de dados conterá as seguintes informações:

- ▶ Os sistemas de IA de risco elevado utilizados nos domínios da biometria, da aplicação da lei, da migração, do asilo e do controlo das fronteiras;<sup>236</sup>
- ▶ Os sistemas de IA de risco elevado que são testados em condições reais ao abrigo do artigo 60.º (salvo se a entidade prestadora tiver consentido em tornar esta informação acessível ao público).<sup>237</sup>

## Prazo para configuração e implementação

- ▶ A Comissão é responsável pela definição das especificações funcionais da base de dados, em consulta com «[peritas e] peritos pertinentes», sendo a atualização dessas especificações da responsabilidade da Comissão, em consulta com o Comité para a IA.<sup>238</sup>
- ▶ À data da redação do presente documento, a base de dados ainda não tinha sido criada pela Comissão Europeia.
- ▶ O registo na base de dados será obrigatório a partir de 2 de agosto de 2026. Contudo, o registo (de forma voluntária) antes de 2 de agosto de 2026 também é incentivado.<sup>239</sup>

## Relação com outros quadros jurídicos

As obrigações de registo previstas no Regulamento sobre a IA podem ser associadas ao artigo 8.º da Convenção-Quadro do Conselho da Europa, que estabelece que as Partes devem adotar ou manter medidas para assegurar «requisitos adequados de transparência e supervisão» e ao artigo 9.º, que se refere a medidas «para assegurar a prestação de contas e a responsabilização por repercussões negativas nos direitos humanos, na democracia e no Estado de direito». O artigo 14.º da Convenção-Quadro também exige que as Partes implementem «medidas para assegurar 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».

O Relatório Explicativo da Convenção-Quadro reconhece que «as Partes devem encontrar um equilíbrio adequado entre [a transparência] e vários interesses concorrentes»,<sup>240</sup> incluindo «a privacidade, a confidencialidade (inclusive, por exemplo, segredos comerciais), a segurança nacional, a proteção dos direitos de entidades terceiras, a ordem pública e a independência judicial». No entanto, o termo «adequado» sugere que deve ser considerado um nível mínimo de transparência,

<sup>235</sup> Regulamento sobre a IA, artigo 49.º, n.º 4 e Regulamento sobre a IA, artigo 71.º, n.º 4.

<sup>236</sup> Regulamento sobre a IA, artigo 49.º, n.º 4.

<sup>237</sup> Regulamento sobre a IA, artigo 60.º, n.º 4, alínea c).

<sup>238</sup> Regulamento sobre a IA, artigo 71.º, n.º 1.

<sup>239</sup> Regulamento sobre a IA, considerando 179.

<sup>240</sup> Conselho da Europa (2024), Relatório Explicativo da Convenção-Quadro do Conselho da Europa sobre Inteligência Artificial e Direitos Humanos, Democracia e Estado de Direito, parágrafo 62.

sobretudo perante o público em geral, mesmo no caso dos sistemas de IA para os quais determinadas informações têm de ser mantidas confidenciais.

## Desafios

A base de dados apresenta várias limitações que podem prejudicar a sua utilidade na identificação e atenuação da discriminação em sistemas de IA.

### ► **Algumas informações encontrar-se-ão na secção não pública da base de dados:**

- Informações sobre sistemas de IA utilizados nos domínios da biometria, da aplicação da lei, da migração, do controlo das fronteiras e do asilo;
- Informações sobre sistemas de IA testados em condições reais.

### ► **Algumas informações não serão registadas na base de dados:**

- O âmbito da base de dados limita-se aos sistemas de IA de risco elevado. Deste modo, as aplicações como os robôs de conversação utilizados por funcionárias/os públicas/os ou que interagem diretamente com a população podem ser excluídas.
- As entidades prestadoras e as entidades responsáveis pela implantação de sistemas de IA de risco elevado nos domínios da biometria, da aplicação da lei, da migração, do asilo e do controlo das fronteiras têm de registar menos informações sobre os seus sistemas de IA. A título de exemplo, as entidades prestadoras não são obrigadas a registar as instruções de utilização em formato eletrónico fornecidas às entidades responsáveis pela implantação. As entidades responsáveis pela implantação não precisam de registar um resumo das suas AIDF.
- Sempre que as entidades prestadoras de sistemas de IA não considerarem estes sistemas como sendo de risco elevado, nos termos do n.º 3 do artigo 6.º, as entidades responsáveis pela implantação não têm de registar a sua entrada em serviço ou os seus testes na base de dados.
- Apenas as entidades responsáveis pela implantação que sejam «autoridades públicas, instituições, órgãos ou organismos da União ou pessoas que atuem em seu nome»<sup>241</sup> são obrigadas a registar-se. Todavia, as entidades responsáveis pela implantação de alguns sistemas de IA de risco elevado podem ser entidades privadas, como companhias de seguros. Nesses casos, não é necessário registar o sistema de IA na base de dados da UE. Tal significa que algumas informações relativas a estes sistemas de IA de risco elevado, como o resumo da AIDF, não estarão disponíveis.
- Mesmo no caso dos sistemas de IA de risco elevado registados na versão pública da base de dados, não é garantido que as informações a registar sejam suficientes para avaliar a discriminação. A título de exemplo, as entidades responsáveis pela implantação apenas são obrigadas a apresentar um resumo das AIDF, e não a sua versão completa.

---

241 Regulamento sobre a IA, artigo 49.º, n.º 3.

- O registo na base de dados só será obrigatório a partir de 2 de agosto de 2026. Assim, não será obrigatório registar os sistemas de IA colocados em serviço antes dessa data, salvo em caso de «alterações significativas».<sup>242</sup>

## **Acesso por parte dos organismos para a igualdade e das ENDH às informações contidas na secção não pública da base de dados**

Os sistemas de IA utilizados nos domínios da aplicação da lei, da migração, do asilo e do controlo das fronteiras têm produzido efeitos discriminatórios sobre as pessoas (consultar a Secção 7.1: Foco temático na aplicação da lei, migração, asilo e controlo das fronteiras), sendo necessário que os organismos para a igualdade e as ENDH tenham acesso à documentação contida na versão não pública da base de dados para poderem cumprir o seu mandato de forma eficaz. Na falta desse acesso, não será possível aos OI e às ENDH ter uma visão geral dos sistemas de IA de risco elevado utilizados nestes domínios. Porém, a medida em que os OI e as ENDH podem aceder às informações na versão não pública da base de dados não é clara.

O n.º 4 do artigo 71.º estabelece que «[a]s informações registadas em conformidade com o artigo 60.º [relativas a sistemas de IA de risco elevado fora dos ambientes de testagem da regulamentação] só devem ser acessíveis às autoridades de fiscalização do mercado e à Comissão, a menos que [a entidade] prestador[a] ou potencial [entidade] prestador[a] tenha dado o seu consentimento para tornar essas informações igualmente acessíveis ao público». O n.º 4 do artigo 49.º, relativo ao registo, prevê igualmente que «[s]ó a Comissão e as autoridades nacionais referidas no artigo 74.º, n.º 8, têm acesso » às informações relativas aos sistemas de IA de risco elevado utilizados nos domínios da biometria, da aplicação da lei, da migração, do asilo e do controlo das fronteiras.

O n.º 1 do artigo 77.º estabelece que «[a]s 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» (consultar o [artigo 77.º](#)).

Se forem estabelecidas bases jurídicas para a partilha de informações entre organismos para a igualdade/ENDH, autoridades de fiscalização do mercado e outros organismos do artigo 77.º (consultar Cooperação), será possível aos organismos para a igualdade e às ENDH aceder às informações obtidas pelas autoridades de fiscalização do mercado ao abrigo do n.º 4 do artigo 71.º e do n.º 4 do artigo 49.º.

---

242 Regulamento sobre a IA, considerando 177.

### **3.6.2. Papel dos organismos para a igualdade e das ENDH no que respeita à base de dados da UE para sistemas de IA de risco elevado enumerados no anexo III**

#### **Durante a criação da base de dados**

- ▶ Participar como peritas e peritos pertinentes<sup>243</sup> (possivelmente através da Equinet ou outros meios) na criação da base de dados, inclusive no sentido de garantir a conformidade da base de dados com os requisitos de acessibilidade.

#### **Uma vez criada a base de dados**

- ▶ Promover o preenchimento voluntário da base de dados por agências governamentais quando estas forem responsáveis pela implantação de sistemas de IA que não sejam considerados de risco elevado, bem como por entidades privadas responsáveis pela implantação de sistemas de IA de risco elevado (sobretudo nos setores dos seguros e da banca).
- ▶ Desenvolver um modelo de coordenação juntamente com as autoridades nacionais competentes, que terão acesso à versão não pública da base de dados.
- ▶ Defender que as legislações nacionais que implementem o Regulamento sobre a IA prevejam inequivocamente que os OI e as ENDH devem ter acesso às informações apresentadas às autoridades nacionais e à base de dados não pública da UE.
- ▶ Monitorizar os sistemas de IA registados na base de dados a fim de identificar os sistemas de IA de risco elevado que devem ser investigados de forma mais aprofundada devido aos seus riscos de discriminação, seja pelos OI ou pelas autoridades de supervisão do mercado (possivelmente em colaboração com outras partes interessadas, tais como organizações da sociedade civil).
- ▶ Monitorizar os sistemas de IA registados que não foram considerados como sendo de risco elevado nos termos do n.º 3 do artigo 6.º e utilizar o resumo das autoavaliações para determinar se devem ser considerados como sendo de risco elevado. Se for esse o caso, comunicar tal facto à AFM e solicitar a realização de uma avaliação ao abrigo do procedimento previsto no artigo 80.º para lidar com sistemas de IA classificados pela entidade prestadora como não sendo de risco elevado.
- ▶ Monitorizar os sistemas de IA relativos à classificação de crédito e aos seguros registados pelas entidades prestadoras, para solicitar às entidades responsáveis pela implantação informações que não constam da base de dados, tais como AIDF.

<sup>243</sup> Regulamento sobre a IA, artigo 71.º, n.º 1.

- ▶ Utilizar a versão pública da base de dados como ferramenta de sensibilização sobre a forma como os sistemas de IA são utilizados no setor público.
- ▶ Monitorizar o modo de utilização da base de dados por organizações da sociedade civil, jornalistas, pessoas singulares e outras instituições relevantes, bem como sugerir atualizações à Comissão e ao Comité para a IA. Em particular, verificar se as informações contidas nos resumos das AIDF são suficientes para avaliar os riscos para a não discriminação.



## 4. Requisitos de transparência dos sistemas de IA

### 4.1. Contexto e significado

O artigo 50.º estabelece obrigações de transparência para as entidades prestadoras e responsáveis pela implantação de sistemas de IA, que devem ser comunicadas de forma clara às pessoas singulares «o mais tardar aquando da primeira interação ou exposição»<sup>244</sup> e em conformidade com os requisitos de acessibilidade.

As entidades responsáveis pela implantação devem informar as pessoas singulares quando:

- ▶ implantam um sistema de reconhecimento de emoções<sup>245</sup> ou um sistema de categorização biométrica;<sup>246</sup>

<sup>244</sup> Regulamento sobre a IA, artigo 50.º, n.º 5.

<sup>245</sup> Regulamento sobre a IA, artigo 3.º, n.º 39.

<sup>246</sup> Regulamento sobre a IA, artigo 3.º, n.º 40.

- ▶ implantam um sistema de IA que gere falsificações profundas;<sup>247</sup>
- ▶ implantam «um sistema de IA que gere ou manipule texto publicado com o objetivo de informar o público sobre questões de interesse público».<sup>248</sup>

As entidades prestadoras devem conceber e desenvolver os sistemas de IA destinados a interagir com pessoas singulares de maneira que as mesmas sejam informadas dessa interação e que não presumam tratar-se de uma interação com um ser humano. Esta obrigação aplica-se «salvo se tal for óbvio do ponto de vista de uma pessoa singular razoavelmente informada, atenta e advertida, tendo em conta as circunstâncias e o contexto de utilização».<sup>249</sup>

No que respeita a conteúdos gerados por IA, as entidades prestadoras de sistemas de IA devem disponibilizar soluções técnicas «eficazes, interoperáveis, sólidas e fiáveis»<sup>250</sup> que permitam a marcação num formato legível por máquina e a deteção de que o conteúdo foi artificialmente gerado ou manipulado. Contudo, esta obrigação depende da viabilidade técnica, do desenvolvimento tecnológico e dos tipos de conteúdos gerados. Esta obrigação estende-se às entidades prestadoras de sistemas de IA de finalidade geral.<sup>251</sup>

O Serviço Europeu para a IA, sediado na Comissão Europeia, também pode «incentiva[r] e facilita[r] a elaboração a nível da União de códigos de práticas»<sup>252</sup> em matéria de deteção e rotulagem de conteúdos artificialmente gerados ou manipulados e pode adotar atos de execução para aprovar esses códigos de práticas. Em 4 de setembro de 2025, foi lançada uma consulta para iniciar o processo de desenvolvimento de orientações e códigos de práticas.<sup>253</sup> Se os eventuais códigos de práticas forem inadequados, a Comissão pode adotar atos de execução que estabeleçam regras comuns.

Três aspetos importantes a ter em conta:

1. O artigo 50.º aplica-se a todos os sistemas de IA, independentemente de serem de risco elevado ou não;<sup>254</sup>
2. A conformidade com o artigo 50.º não implica que a utilização do sistema de IA ou dos seus resultados seja lícita;<sup>255</sup> a título de exemplo, alguns sistemas de IA são proibidos nos termos do artigo 5.º.

<sup>247</sup> Regulamento sobre a IA, artigo 3.º, n.º 60: «“Falsificações profundas”, [significa] conteúdos de imagem, áudio ou vídeo gerados ou manipulados por IA, que sejam semelhantes a pessoas, objetos, locais, entidades ou acontecimentos reais, e que possam levar uma pessoa a crer, erroneamente, que são autênticos ou verdadeiros».

<sup>248</sup> O segundo parágrafo do n.º 4 do artigo 50.º do Regulamento sobre a IA esclarece que as entidades responsáveis pela implantação não precisam de informar o público sobre conteúdos gerados artificialmente se «os conteúdos gerados por IA tiverem sido objeto de um processo de análise humana ou de controlo editorial e se uma pessoa singular ou coletiva for responsável editorial pela publicação do conteúdo».

<sup>249</sup> Regulamento sobre a IA, artigo 50.º, n.º 1.

<sup>250</sup> Regulamento sobre a IA, artigo 50.º, n.º 2.

<sup>251</sup> Regulamento sobre a IA, artigo 3.º, n.º 66.

<sup>252</sup> Regulamento sobre a IA, artigo 50.º, n.º 7.

<sup>253</sup> «Comissão lança consulta para elaborar orientações e um código de conduta sobre sistemas de IA transparentes», 4 de setembro de 2025, disponível em <https://digital-strategy.ec.europa.eu/pt/news/commission-launches-consultation-develop-guidelines-and-code-practice-transparent-ai-systems>, consultado em 11 de novembro de 2025.

<sup>254</sup> Regulamento sobre a IA, artigo 50.º, n.º 6 e considerando 132.

<sup>255</sup> Regulamento sobre a IA, considerando 137.

3. As obrigações previstas no artigo 50.º «não se aplica[m] a sistemas de IA legalmente autorizados para detetar, prevenir, investigar ou reprimir infrações penais».<sup>256</sup>

## Relação com outros quadros jurídicos

A transparência e a supervisão figuram entre os princípios estabelecidos pela Convenção-Quadro do Conselho da Europa.<sup>257</sup> O n.º 2 do artigo 15.º da Convenção-Quadro estabelece que «as Partes procuram assegurar que, em função do contexto, as pessoas que interagem com sistemas de inteligência artificial sejam notificadas de que estão a interagir com esses sistemas e não com um ser humano».

### 4.1.1. Papel dos organismos para a igualdade e das ENDH no que respeita aos requisitos de transparência dos sistemas de IA

Este artigo pode ser considerado através do ponto de vista das utilizações proibidas previstas no artigo 5.º:

- ▶ Consideração do artigo 50.º em conjugação com as alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 5.º e defesa da proibição prevista nesses artigos, nos casos em que a obrigação de transparência estabelecida neste artigo seja insuficiente para prevenir violações dos direitos fundamentais; tal deve incluir a situação em que as soluções técnicas e a rotulagem de última geração do conteúdo gerado e manipulado por IA não sejam «eficazes, interoperáveis, sólidas e fiáveis».<sup>258</sup>
- ▶ Consideração do artigo 50 em conjugação com a alínea f) do n.º 1 do artigo 5, que proíbe os sistemas de reconhecimento de emoções nos locais de trabalho e nas instituições de ensino, e com a alínea g) do n.º 1 do artigo 5, que proíbe a utilização de sistemas de categorização biométrica «que clasifiquem 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».<sup>259</sup> O artigo 50.º não torna os sistemas de IA proibidos lícitos.
- ▶ Evitar estratégias de «redução da classificação de risco», realizando ou encomendando um estudo jurídico destinado a identificar as várias situações e condições em que as obrigações de transparência previstas no artigo 50.º possam ser utilizadas para contornar as proibições previstas no artigo 5.º. Este estudo deve ser publicado, para alertar as entidades prestadoras e as entidades responsáveis pela implantação de que não devem tentar contornar as proibições. O estudo poderia ser realizado em coordenação com diferentes organismos para a igualdade e/ou ENDH.

<sup>256</sup> Regulamento sobre a IA, artigo 50.º, n.º 1.

<sup>257</sup> Convenção-Quadro do Conselho da Europa, artigo 8.º.

<sup>258</sup> Regulamento sobre a IA, artigo 50.º, n.º 2.

<sup>259</sup> Regulamento sobre a IA, artigo 5.º, n.º 1, alínea g).





## 5. Aplicação

### 5.1. Poderes dos organismos responsáveis pela proteção dos direitos fundamentais

#### 5.1.1. Contexto e significado

O artigo 77.º confere aos OI novos poderes para avaliar a discriminação através de sistemas de IA, mediante o direito de acesso à documentação, o direito de testagem e o direito à colaboração entre as AFM e as entidades operadoras de IA. Todavia, os OI não são automaticamente considerados organismos pertinentes abrangidos pelo artigo 77.º.

#### **Condições cumulativas para que um OI seja considerado uma autoridade nos termos do artigo 77.º**

1. Devem ser considerados como «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».<sup>260</sup>

<sup>260</sup> Regulamento sobre a IA, artigo 77.º, n.º 1.

2. O seu Estado-Membro deve ter identificado explicitamente os OI ou outro organismo de direitos fundamentais, incluí-los numa lista a apresentar à Comissão e aos outros Estados-Membros e divulgar essa lista ao público até 2 de novembro de 2024. Os Estados-Membros devem «mant[er] [a lista] atualizada»,<sup>261</sup> o que implica que ainda podem ser adicionados OI ou outros organismos de direitos fundamentais que não tenham sido indicados pelos Estados-Membros no primeiro prazo de notificação. Os OI e outros organismos também podem ser removidos da lista.

Nesta secção e no restante documento, quando nos referimos a OI, estamos a referir-nos especificamente aos OI identificados como tal ao abrigo do artigo 77.º do Regulamento sobre a IA nos seus Estados-Membros.

### **Papel dos organismos para a igualdade na Convenção-Quadro do Conselho da Europa**

Os organismos para a igualdade e as estruturas de defesa dos direitos humanos são explicitamente mencionados no âmbito da Convenção-Quadro do Conselho da Europa como tendo competência para participar nas medidas de supervisão destinadas a garantir o cumprimento das obrigações previstas na Convenção.<sup>262</sup> A Convenção-Quadro também prevê que tais mecanismos «exercem as suas funções de forma independente e imparcial e dispõem dos poderes, conhecimentos especializados e recursos necessários para desempenharem eficazmente as suas funções de supervisão do cumprimento das obrigações previstas na presente Convenção».<sup>263</sup> Trata-se de uma diferença notável entre a Convenção-Quadro do Conselho da Europa e o Regulamento sobre a IA: ao abrigo do Regulamento sobre a IA, as autoridades de fiscalização do mercado são responsáveis pela monitorização e aplicação da lei, enquanto os organismos para a igualdade e as ENDH são designados como organismos do artigo 77.º, mas não fazem parte das medidas de supervisão. Nos termos da Convenção-Quadro do Conselho da Europa, os organismos para a igualdade e as ENDH podem ser designados como parte das autoridades de supervisão e aplicação.

## **Poderes dos OI ao abrigo do artigo 77.º**

### **► Direito de solicitar e aceder à documentação**

Os OI e as ENDH, «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».<sup>264</sup> Os OI e as ENDH devem interpretar e testar o recurso a este artigo no sentido de solicitar qualquer documentação ao abrigo do Regulamento sobre a IA que seja necessária para o cumprimento eficaz dos seus mandatos. Os OI e as ENDH

<sup>261</sup> Regulamento sobre a IA, artigo 77.º, n.º 2.

<sup>262</sup> Conselho da Europa (2024), Relatório Explicativo da Convenção-Quadro do Conselho da Europa sobre Inteligência Artificial e Direitos Humanos, Democracia e Estado de Direito, parágrafo 63.

<sup>263</sup> Convenção-Quadro do Conselho da Europa, artigo 26.º.

<sup>264</sup> Regulamento sobre a IA, artigo 77.º, n.º 1.

devem informar as AFM do seu país sempre que solicitarem documentação. Esta documentação pode ser utilizada para identificar danos decorrentes de discriminação sofridos por pessoas ou grupos, por exemplo, um sistema de IA que apresenta um fraco desempenho quando se trata de mulheres afrodescendentes, resultando no corte de benefícios sociais para estas, mesmo quando o sistema de IA revela um bom desempenho quando se trata de pessoas afrodescendentes em geral.<sup>265</sup>

## ► Direito de testagem

Caso a documentação seja insuficiente «para determinar se ocorreu uma infração das obrigações impostas pela legislação da União que protege os direitos fundamentais»,<sup>266</sup> os OI e as ENDH podem solicitar às AFM que «organiz[em] a testagem do sistema de IA de risco elevado com recurso a meios técnicos [...] num prazo razoável».<sup>267</sup> Tais insuficiências podem consistir na não comunicação, por parte das entidades prestadoras, dos resultados de múltiplas métricas de equidade ou na definição restrita dos grupos afetados, tornando assim impossível avaliar tipos específicos de discriminação, em particular a discriminação interseccional (Equinet 2025). Os OI e as ENDH devem estar estreitamente envolvidos com as AFM durante a testagem.

## ► Direito à colaboração com AFM e as entidades operadoras de IA

- Quando as AFM são notificadas pelas entidades prestadoras de sistemas de IA de risco elevado sobre qualquer incidente grave<sup>268</sup> que viole o direito da União destinado a proteger direitos fundamentais (por exemplo, o direito à não discriminação),<sup>269</sup> as AFM devem informar os OI e as ENDH.<sup>270</sup>
- A AFM deve avaliar os «sistemas de IA que apresentam um risco»<sup>271</sup> para os direitos fundamentais, incluindo o risco para grupos vulneráveis.
  - As AFM são obrigadas a «informar (...) e cooperar plenamente»<sup>272</sup> com os OI e as ENDH ao realizar a avaliação.
  - As entidades operadoras relevantes dos sistemas de IA também são obrigadas a cooperar com as AFM, os OI e as ENDH.<sup>273</sup>
  - Com base na sua avaliação, as AFM podem exigir que as entidades operadoras de IA adotem medidas corretivas, procedam à retirada dos sistemas de IA do mercado ou à sua recolha.<sup>274</sup>

<sup>265</sup> Para uma análise aprofundada sobre (1) a documentação a que os OI poderiam ter acesso e (2) os parâmetros básicos desta documentação técnica compilada com base nas normas técnicas implementadas, consultar Equinet 2025.

<sup>266</sup> Regulamento sobre a IA, artigo 77.º, n.º 3.

<sup>267</sup> *Ibidem*.

<sup>268</sup> Regulamento sobre a IA, artigo 73.º, n.º 1.

<sup>269</sup> Regulamento sobre a IA, artigo 3.º, n.º 49: Um incidente grave é «qualquer incidente ou anomalia num sistema de IA que, direta ou indiretamente, [leve à] [...] infração das obrigações decorrentes do direito da União destinadas a proteger os direitos fundamentais».

<sup>270</sup> Regulamento sobre a IA, artigo 73.º, n.º 7.

<sup>271</sup> Regulamento sobre a IA, artigo 79.º, n.º 1 e Regulamento (UE) 2019/1020, artigo 3.º, n.º 19.

<sup>272</sup> Regulamento sobre a IA, artigo 79.º, n.º 2.

<sup>273</sup> *Ibidem*.

<sup>274</sup> Note-se o artigo 18.º do Regulamento (UE) 2019/1020: as entidades operadoras de IA têm o direito de ser ouvidas antes da adoção de tal medida.

- ▶ Os OI e as ENDH devem cooperar com as AFM e prestar-lhes assistência para determinar se um sistema de IA que tenha sido excluído do regime de risco elevado representa um risco significativo para os direitos fundamentais.
- ▶ As AFM devem avaliar se «um sistema de IA, classificado pel[a entidade prestadora] como não sendo de risco elevado nos termos do artigo 6.º, n.º 3, é de risco elevado»<sup>275</sup> devido a um risco para os direitos fundamentais. Os OI podem ajudar as AFM na realização desta avaliação.
- ▶ A AFM tem a obrigação de consultar os OI e as ENDH mesmo quando um sistema de IA de risco elevado está em conformidade com o Regulamento sobre a IA, mas ainda apresenta um risco para os direitos fundamentais.<sup>276</sup>

Assim, os OI e as ENDH podem contribuir para as investigações das AFM e, se necessário, sugerir medidas corretivas pertinentes, incluindo a retirada do sistema de IA do mercado, uma vez que podem ajudar as AFM a determinar se um sistema de IA potencialmente discriminatório não cumpre as obrigações previstas no Regulamento sobre a IA.

Quando utilizados, estes poderes podem ser eficazes na avaliação e correção da discriminação em sistemas de IA.

Além disso, é importante destacar que o Regulamento sobre a IA «não prejudica as competências, as atribuições, os poderes nem a independência das autoridades ou organismos públicos nacionais competentes que supervisionam a aplicação do direito da União que protege direitos fundamentais, incluindo os organismos de promoção da igualdade».<sup>277</sup> Por outras palavras, as investigações que avaliam a conformidade com o Regulamento sobre a IA não afetam as investigações relativas à conformidade com a legislação em matéria de igualdade.<sup>278</sup> De igual forma, as pessoas afetadas têm o direito de apresentar uma queixa ao abrigo do artigo 85.º do Regulamento sobre a IA, bem como ao abrigo da legislação em matéria de igualdade.

<sup>275</sup> Regulamento sobre a IA, artigo 80.º, n.º 1.

<sup>276</sup> Regulamento sobre a IA, artigo 82.º, n.º 1.

<sup>277</sup> Regulamento sobre a IA, considerando 157.

<sup>278</sup> Consultar também o considerando 45 do Regulamento sobre a IA: o Regulamento sobre a IA não afeta as proibições previstas na legislação da União em matéria de não discriminação.

### 5.1.2. Papel dos organismos para a igualdade e das ENDH no que respeita ao artigo 77.º do Regulamento sobre a IA

- ▶ Defender a sua classificação como organismos do artigo 77.º.
- ▶ Enquanto organismos do artigo 77.º, através do seu direito de solicitar e aceder à documentação:
  - Desenvolver argumentos sólidos que sustentem o seu direito de acesso às informações, com base no trabalho da Equinet (ver Equinet, 2025). Caso contrário, é provável que os OI e as ENDH enfrentem oposição por parte de empresas e autoridades públicas no sentido de impedir o acesso.
  - Desenvolver situações de teste, com base nas informações disponíveis, a fim de determinar se as informações são relevantes para o cumprimento do seu mandato.
  - Utilizar a documentação recebida para investigar os danos decorrentes de discriminação.
  - Verificar se existe lavagem ética e avaliar a forma como os grupos foram definidos pelas entidades operadoras de IA ao testar enviesamentos.
- ▶ Como organismos do artigo 77.º, no contexto da testagem:
  - Garantir que dispõem de recursos suficientes para poderem cooperar de forma eficaz com as AFM, que irão liderar a realização dos testes. Tal pode implicar que disponham de conhecimentos técnicos internos, pessoal não técnico com formação para colaborar com peritas e peritos técnicas/os ou a criação de parcerias com entidades parceiras externas (para mais informações, consultar a secção sobre Cooperação).
  - Desenvolver modelos para cooperação com AFM.
- ▶ Enquanto organismos do artigo 77.º, no contexto das medidas de aplicação por parte das AFM:
  - Sensibilizar para os riscos de discriminação dos sistemas de IA, por exemplo, através da publicação das suas decisões.
  - Acompanhar e divulgar as ações relativas ao seu papel enquanto organismos do artigo 77.º, no sentido de sensibilizar o público em geral para o seu papel e ilustrar a sua necessidade de promover a igualdade e a não discriminação nos sistemas de IA.
- ▶ Emitir orientações e defender o respeito pelos direitos fundamentais a serem tidos em conta pela Comissão Europeia:
  - A Comissão Europeia «deve criar um formulário de documentação técnica simplificado destinado às necessidades das pequenas e microempresas».<sup>279</sup> Os danos aos direitos das pessoas não estão correlacionados com a dimensão das empresas que desenvolvem sistemas de IA de risco elevado. Os OI e as ENDH devem enfatizar a necessidade de não omitir informações essenciais na documentação.

<sup>279</sup> Regulamento sobre a IA, artigo 11.º, n.º 1, segundo parágrafo.

- A Comissão Europeia está habilitada a adotar atos delegados, em conformidade com o artigo 97.º (exercício da delegação), para alterar o anexo IV (documentação técnica dos sistemas de IA de risco elevado).
- Contribuir para as orientações da Comissão Europeia sobre a comunicação de incidentes graves. Espera-se que a Comissão Europeia desenvolva orientações sobre a comunicação de incidentes graves até 2 de agosto de 2025.<sup>280</sup> É provável que estas orientações incluam a coordenação e os protocolos para a transferência de informações das AFM para os OI e as ENDH. Os OI devem considerar a possibilidade de influenciar estas orientações, através da Equinet ou de outros organismos.
- Consultar também as recomendações indicadas nestas orientações relativas à classificação, alteração da lista de sistemas de IA de risco elevado e proibidos, avaliações de impacto sobre os direitos fundamentais, etc.

## 5.2. Vias de recurso

### 5.2.1. Contexto e relevância

O Regulamento sobre a IA oferece às pessoas singulares e coletivas o direito de apresentar queixas a uma AFM e, no caso das pessoas singulares, o direito a explicações. Contudo, nenhum destes direitos é, por si só, um direito efetivo.

### Direito de apresentar uma queixa

A pessoa afetada pode apresentar uma queixa a uma AFM (artigo 85.º). As queixas devem ser «tidas em conta para efeitos da realização das atividades de fiscalização do mercado»<sup>281</sup> e tratadas em conformidade com os «[p]rocedimentos para dar seguimento a queixas».<sup>282</sup> No entanto, não existe uma obrigação geral por parte da AFM de agir em relação a uma queixa de uma pessoa afetada. A pessoa queixosa não tem legitimidade processual, mesmo quando a queixa é «tida em conta para efeitos da realização das atividades de fiscalização do mercado».<sup>283</sup> Assim, o direito de queixa no Regulamento sobre a IA pode, na melhor das hipóteses, ser tratado como um direito parcial. Todavia, este direito não prejudica as demais vias de recurso existentes noutra legislação nacional e da União.<sup>284</sup>

Sempre que os direitos fundamentais de uma pessoa forem comprometidos por um sistema de IA, esta deve considerar a possibilidade de apresentar uma queixa a um organismo de direitos fundamentais, por exemplo, um organismo para a igualdade

<sup>280</sup> Regulamento sobre a IA, artigo 73.º, n.º 7.

<sup>281</sup> Regulamento sobre a IA, artigo 85.º.

<sup>282</sup> Regulamento (UE) 2019/1020, artigo 11.º, n.º 7, alínea a).

<sup>283</sup> Regulamento sobre a IA, artigo 85.º. A parte afetada também pode considerar outras vias de reparação, como a Diretiva (UE) 2020/1828 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2020, relativa a ações coletivas para proteção dos interesses coletivos dos consumidores e que revoga a Diretiva 2009/22/CE. Consultar também Regulamento sobre a IA, artigo 110.º.

<sup>284</sup> Regulamento sobre a IA, considerando 170.

no caso de discriminação. Quando se trata de dados pessoais, a pessoa afetada também pode apresentar uma queixa à autoridade de proteção de dados.<sup>285</sup>

## Direito a explicações

O Regulamento sobre a IA também concede a qualquer pessoa afetada o direito a explicações (artigo 86.º) quando a entidade responsável pela implantação toma uma decisão «com base nos resultados de um sistema de IA de risco elevado enumerado no anexo III [...] que produza efeitos jurídicos ou analogamente afete num grau significativo essa pessoa, de forma que considere ter *repercussões negativas na sua saúde, segurança ou direitos fundamentais*».<sup>286</sup> As explicações devem incluir «explicações claras e pertinentes sobre o papel do sistema de IA no processo de tomada de decisão e sobre os principais elementos da decisão tomada».<sup>287</sup>

## Quando se aplica o direito a explicações previsto no Regulamento sobre a IA?

Todavia, o direito a explicações no Regulamento sobre a IA apenas se aplica na medida em que o mesmo direito «não esteja estipulado em contrário no direito da União».<sup>288</sup> Quando são tratados dados pessoais por sistemas de IA de risco elevado, aplica-se o direito à informação previsto na alínea h) do n.º 1 do artigo 15.º do RGPD, que inclui «informações úteis relativas à lógica subjacente».<sup>289</sup>

Além disso, importa salientar que existe uma proibição geral, nos termos do n.º 1 do artigo 22.º do RGPD, relativa a uma «decisão tomada exclusivamente com base no tratamento automatizado, incluindo a definição de perfis, que produza efeitos na sua esfera jurídica ou que [a/]o afete significativamente de forma similar». Tal significa que os sistemas de IA de risco elevado que utilizam dados pessoais e que produzem «efeitos jurídicos ou analogamente afete num grau significativo» só podem ser utilizados quando se aplicarem as exceções específicas previstas no n.º 2 do artigo 22.º do RGPD, nomeadamente quando tal utilização:

- a. For necessária para a celebração ou a execução de um contrato entre a pessoa titular dos dados e quem é responsável pelo tratamento;
- b. For autorizada pelo direito da União ou do Estado-Membro a que quem é responsável pelo tratamento estiver sujeita/o, e na qual estejam igualmente previstas medidas adequadas para salvaguardar os direitos e liberdades e os legítimos interesses da pessoa titular dos dados; ou

---

285 RGPD, artigos 77.º a 79.º.

286 Regulamento sobre a IA, artigo 86.º, n.º 1. (*italico nosso*.)

287 Regulamento sobre a IA, artigo 86.º, n.º 1.

288 Regulamento sobre a IA, artigo 86.º, n.º 3.

289 RGPD, artigo 15.º, n.º 1, alínea h): «1. [A pessoa] titular dos dados tem o direito de obter d[e quem é] responsável pelo tratamento a confirmação de que os dados pessoais que lhe digam respeito são ou não objeto de tratamento e, se for esse o caso, o direito de aceder aos seus dados pessoais e às seguintes informações: [...] h) A 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».



c. For baseada no consentimento explícito da pessoa titular dos dados.

Além disso, a palavra «exclusivamente» foi interpretada no caso *Schufa* no sentido de incluir o tratamento automatizado que apenas pode constituir uma parte da decisão, mas que ainda assim desempenha um «papel determinante».<sup>290</sup>

Assim, o artigo 86.º do Regulamento sobre a IA pode ser útil em duas situações:

1. Quando os dados pessoais não estão envolvidos na utilização de sistemas de IA de risco elevado (caso contrário, seria aplicável a alínea h) do n.º 1 do artigo 15.º do RGPD); e
2. Quando estão envolvidos dados pessoais e o tratamento automatizado com recurso a sistemas de IA de risco elevado não desempenha um «papel determinante» na decisão (consultar a decisão do TJUE *Schufa* acima).

## O que constitui uma explicação pertinente?

O Regulamento sobre a IA exige «explicações claras e pertinentes sobre o papel do sistema de IA no processo de tomada de decisão e sobre os principais elementos da decisão tomada».<sup>291</sup> A decisão no processo *CK contra Dun & Bradstreet* pode ser útil. Esclareceu que «informações úteis relativas à lógica subjacente»<sup>292</sup> no RGPD significa «de forma concisa, transparente, inteligível e de fácil acesso, o procedimento e os princípios concretamente aplicados para explorar, por via automatizada, os dados pessoais relativos a essa pessoa com vista a obter um determinado resultado».<sup>293</sup> Tal explicação «não [é] necessariamente uma explicação complexa sobre os algoritmos utilizados ou a divulgação do algoritmo na íntegra».<sup>294</sup>

## Proteção dos segredos comerciais

O Regulamento sobre a IA estabelece que «[o] direito à obtenção de explicações não deverá aplicar-se à utilização de sistemas de IA para os quais decorram do direito da União ou do direito nacional exceções ou restrições».<sup>295</sup> Uma dessas exceções poderia ser a proteção de segredos comerciais.<sup>296</sup> Tal como no caso *CK contra Dun & Bradstreet*, o direito a explicações teria de ser harmonizado com a proteção da propriedade intelectual, incluindo os segredos comerciais. Nesse caso, o tribunal considerou que a ponderação dos direitos deve ser realizada pela entidade reguladora ou por um tribunal competente, não pela empresa.<sup>297</sup> No caso do Regulamento sobre a IA, pode-se apresentar um argumento análogo similar.

<sup>290</sup> Acórdão do Tribunal de Justiça de 7 de dezembro de 2023, *SCHUFA Holding (Scoring)*, C-634/21, EU:C:2023:957, parágrafo 50.

<sup>291</sup> Regulamento sobre a IA, artigo 86.º, n.º 1.

<sup>292</sup> RGPD, artigo 15.º, n.º 1, alínea h).

<sup>293</sup> Acórdão do Tribunal de Justiça (Primeira Secção) de 27 de fevereiro de 2025. *CK contra Dun & Bradstreet Austria GmbH e Magistrat der Stadt Wien*, C-203/22, ECLI:EU:C:2025:117, parágrafo 66.

<sup>294</sup> *Ibidem*, parágrafo 60.

<sup>295</sup> Regulamento sobre a IA, considerando 171.

<sup>296</sup> Diretiva 2016/943, artigo 2.º, n.º 1.

<sup>297</sup> Acórdão do Tribunal de Justiça (Primeira Secção) de 27 de fevereiro de 2025. *CK contra Dun & Bradstreet Austria GmbH e Magistrat der Stadt Wien*, C-203/22, ECLI:EU:C:2025:117, parágrafo 76.



### **5.2.2. Papel dos organismos para a igualdade e das ENDH em matéria de vias de recurso**

- ▶ Informar as cidadãs e cidadãos sobre os seus direitos. No âmbito do seu dever de prestar assistência às vítimas de discriminação (conforme descrito nas Diretivas relativas às Normas), os OI devem informar as pessoas do seu direito a explicações e do seu direito de apresentar uma queixa à autoridade de fiscalização do mercado ao abrigo do Regulamento sobre a IA e à autoridade de proteção de dados nos termos da legislação da UE em matéria de proteção de dados. Tal implica a formação de pessoal para reconhecer os casos em que se aplica o direito a explicações.
- ▶ As pessoas devem ser informadas de que este direito é complementar e não substitui a interposição de uma ação judicial.

## **5.3. Mecanismos de cooperação**

### **5.3.1. Contexto e relevância**

Por forma a que os OI e as ENDH sejam eficazes e utilizem os seus poderes no âmbito do Regulamento sobre a IA, têm de cooperar com as AFM do seu país, bem como com outros organismos do artigo 77.º, incluindo as autoridades de proteção de dados. Além disso, a consulta às organizações da sociedade civil beneficiará o trabalho dos OI.

### **5.3.2. Papel dos organismos para a igualdade e das ENDH no que respeita à cooperação com diferentes partes interessadas**

#### **Cooperação entre organismos do artigo 77.º**

Os OI e as ENDH devem assegurar-se de que o seu Estado-Membro estabelece uma base jurídica clara para permitir a partilha de informações entre organismos do artigo 77.º, caso tal ainda não tenha sido feito. O Regulamento sobre a IA prevê a partilha de informações entre as AFM e os organismos para a igualdade/ENDH.<sup>298</sup> No entanto, em determinadas situações, os OI e as ENDH também terão de cooperar com outros organismos do artigo 77.º no seu país, pelo que será necessária uma base jurídica distinta para a partilha de informações.

#### **Cooperação com as AFM**

Os OI e as ENDH devem estabelecer uma relação de trabalho estreita com as AFM, logo que estas sejam criadas. A estrutura exata da governação em cada Estado-Membro pode variar. É possível que alguns países escolham uma única entidade reguladora como autoridade de fiscalização do mercado, enquanto outros optem por várias entidades reguladoras.

---

<sup>298</sup> Regulamento sobre a IA, artigo 73.º, n.º 7 e artigo 79.º, n.º 2.

Tanto os Países Baixos como a Irlanda manifestaram a sua preferência por múltiplas entidades reguladoras num modelo radial, com uma entidade reguladora principal a apoiar as restantes. A França criou um sistema de governação coordenado: a Direção-Geral da Concorrência, das/ os Consumidoras/es e da Repressão da Fraude [*Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes*] é responsável pela coordenação operacional e mantém contacto com a Direção-Geral das Empresas para a coordenação estratégica. Além disso, mais de dez outras entidades são responsáveis por disposições específicas do Regulamento sobre a IA, incluindo a Autoridade Nacional de Proteção de Dados CNIL (*la Commission nationale de l'informatique et des libertés*) e a Entidade Reguladora dos Meios de Comunicação Social Arcom (consultar *Direction générale des Entreprises*, 2025). Nesse contexto, os OI devem estabelecer uma colaboração com todas as autoridades de fiscalização do mercado, dando prioridade específica à autoridade de fiscalização do mercado principal.

### **Estabelecimento de bases jurídicas para a partilha de informações**

Os OI e as ENDH devem aconselhar os governos dos seus Estados-Membros e certificar-se de que estes estabeleceram uma base jurídica ampla em matéria de partilha de informações entre organismos do artigo 77.º, bem como entre AFM e organismos do artigo 77.º.<sup>299</sup> A existência de tais bases jurídicas constitui um pré-requisito para o estabelecimento de acordos de cooperação bilaterais e multilaterais para a partilha de informações. Estes acordos devem ser redigidos de forma abrangente, a fim de contemplar as competências dos organismos do artigo 77.º e das AFM. Tais acordos devem possibilitar acordos bilaterais adicionais específicos relativos a casos concretos, quando necessário.<sup>300</sup>

### **Estabelecer grupos de trabalho específicos em matéria de igualdade**

Os OI e as ENDH, juntamente com as AFM, devem estabelecer grupos de trabalho que possam proceder ao intercâmbio de conhecimentos sobre questões específicas. Inicialmente, esse grupo de trabalho pode procurar estabelecer um entendimento comum entre as organizações. Um exemplo de um grupo de trabalho poderia ser «melhores práticas na identificação de danos decorrentes de discriminação através de sistemas de IA». Tal pode ser útil para os OI no desenvolvimento de orientações para as AFM sobre a identificação de danos decorrentes de discriminação, para que os OI possam ser notificados.

### **Estabelecer fatores de desencadeamento automáticos claros que obriguem a AFM a cooperar com os organismos para a igualdade e as ENDH**

É importante que as AFM sejam devidamente informadas sobre os conhecimentos técnicos, por exemplo, em matéria de não discriminação e igualdade, dos OI e das ENDH.

299 De Autoriteit Persoonsgegevens (2024), *Final recommendation on supervision of AI: sector and centrally coordinated*, n.º 37, disponível em [www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/en/current/final-recommendation-on-supervision-of-ai-sector-and-centrally-coordinated](https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/en/current/final-recommendation-on-supervision-of-ai-sector-and-centrally-coordinated), consultado em 11 de novembro de 2025.

300 *Ibidem*.

As AFM devem ser acionadas automaticamente para informar os OI sempre que seja comunicado um incidente grave que viole a não discriminação, nos termos do n.º 7 do artigo 73.º. Sempre que as AFM tenham dúvidas sobre a existência de um risco de discriminação, devem consultar imediatamente os OI, por exemplo, em cenários relativos aos artigos 79.º e 80.º do Regulamento sobre a IA, para que estes possam prestar o seu parecer especializado. É preferível receber falsos alertas do que deixar passar infrações que tenham sido ignoradas pelas AFM devido à falta de conhecimentos especializados.

### **Notificação de não conformidade por parte de outros países da UE**

Quando as AFM considerarem que a não conformidade não se limita ao respetivo território nacional, devem «comunicar sem demora injustificada à Comissão e aos outros Estados-Membros os resultados da avaliação e as medidas que exigiu que [a entidade] operador[a] tomasse»<sup>301</sup> e informar, com pormenores, se as entidades operadoras não cumprirem as medidas exigidas.<sup>302</sup> Os OI e as ENDH devem sublinhar junto das AFM e do Comité da UE para a IA que os OI e as ENDH de outros Estados-Membros devem ser informados e notificados quando a avaliação da não conformidade envolver riscos para direitos fundamentais, como a não discriminação.

### **Acesso aos documentos**

Os OI e as ENDH podem solicitar documentos às entidades prestadoras de sistemas de IA de risco elevado.<sup>303</sup> Os OI também podem aceder à documentação das AFM, caso uma AFM já tenha acedido à mesma junto das entidades prestadoras. Esta medida poderá acelerar o processo de acesso para os OI e as ENDH. Em ambos os casos, é importante destacar que as empresas não podem impedir as AFM de partilhar a documentação com os OI e as ENDH sob o pretexto de proteção de segredos comerciais. Sobretudo no caso em que os OI e as ENDH solicitam a documentação através da AFM, o entendimento recente vai no sentido de que a empresa não pode decidir se a documentação pode ou não ser partilhada.<sup>304</sup> Essa decisão compete à entidade reguladora ou ao Tribunal.

### **Participação na testagem**

Sempre que os OI e as ENDH considerarem que a documentação fornecida pelas entidades prestadoras é insuficiente para determinar se ocorreu uma infração do direito da União que protege os direitos fundamentais, estes podem solicitar à AFM «para organizar a testagem do sistema de IA de risco elevado com recurso a meios técnicos [...] num prazo razoável».<sup>305</sup>

<sup>301</sup> Regulamento sobre a IA, artigo 79.º, n.º 3.

<sup>302</sup> Regulamento sobre a IA, artigo 79.º, n.ºs 5 e 6.

<sup>303</sup> Regulamento sobre a IA, artigo 77.º, n.º 1.

<sup>304</sup> Acórdão do Tribunal de Justiça (Primeira Secção) de 27 de fevereiro de 2025. *CK contra Dun & Bradstreet Austria GmbH e Magistrat der Stadt Wien*, C-203/22, ECLI:EU:C:2025:117, parágrafo 76.

<sup>305</sup> Regulamento sobre a IA, artigo 77.º, n.º 3.

O Regulamento sobre a IA estabelece que as AFM devem organizar os testes. Isto deixa margem para que os testes sejam realizados por uma entidade terceira, seja esta uma entidade fornecedora ou uma entidade especialista. Os testes devem ser realizados com a «estreita participação»<sup>306</sup> dos OI e/ou das ENDH.

É de extrema importância que os OI e as ENDH estabeleçam:

- ▶ Quem realizará o teste?
- ▶ O que é que está a ser testado?
- ▶ A natureza exata do «prazo razoável». Esta questão deve ser determinada o mais cedo possível e não quando surgir um caso concreto;
- ▶ O entendimento mútuo exato entre OI/ ENDH e AFM sobre o que significa «estreita participação». Implica um ponto de contacto diretamente envolvido na testagem? Envolve a consulta prévia dos OI/ENDH sobre as etapas dos testes?
- ▶ Desenvolver um protocolo para o trabalho interagências?

### Exemplos e boas práticas

Pode retirar-se inspiração das cooperações anteriores entre organismos para a igualdade, ENDH e autoridades de proteção de dados. No Reino Unido, a Comissão para a Igualdade e os Direitos Humanos colaborou com o Gabinete do Comissário para a Informação, no âmbito do Desafio para a Equidade e a Inovação (Fairness Innovation Challenge), em casos de ensaio nos domínios do ensino superior, finanças, cuidados de saúde e recrutamento, a fim de encontrar novas formas de fazer face ao enviesamento e discriminação estatísticos, humanos e estruturais nos sistemas de IA. O Desafio foi financiado pelo Ministério da Ciência do Reino Unido.<sup>307</sup> Na Noruega, os organismos para a igualdade cooperaram com a autoridade de proteção de dados no âmbito de um ambiente de testagem da regulamentação da inteligência artificial.<sup>308</sup>

Em França, a cooperação entre o OI Defensor de Direitos e a autoridade de proteção de dados CNIL é facilitada por vários mecanismos: ambas as instituições têm um acordo de memorando de entendimento e o Defensor de Direitos também é membro do conselho da CNIL. Graças a esta ligação estrutural, o Defensor de Direitos é mantido a par de todos os casos recebidos pela CNIL.<sup>309</sup>

<sup>306</sup> *Ibidem*.

<sup>307</sup> Gov.uk (2024), Comunicado de imprensa: «AI Fairness Innovation Challenge winners announced», disponível em [www.gov.uk/government/news/ai-fairness-innovation-challenge-winners-announced](https://www.gov.uk/government/news/ai-fairness-innovation-challenge-winners-announced), consultado em 11 de novembro de 2025.

<sup>308</sup> Ver [www.datatilsynet.no/en/regulations-and-tools/sandbox-for-artificial-intelligence/](https://www.datatilsynet.no/en/regulations-and-tools/sandbox-for-artificial-intelligence/), consultado em 11 de novembro de 2025.

<sup>309</sup> Informações retiradas da entrevista com o Defensor de Direitos.

## **Cooperação com outras agências públicas**

A cooperação também deve ser considerada como um meio de reunir recursos específicos. A título de exemplo, a França criou um grupo de trabalho em matéria de ciência de dados denominado *PEReN (Le Pôle d'expertise de la régulation numérique)*, composto por cerca de 20 cientistas de dados, organizado pelo Ministério da Economia, mas disponível para todas as agências centrais e entidades reguladoras. Tal permite ao OI francês, Defensor de Direitos, ter acesso aos conhecimentos e competências técnicas mais avançados. Importa referir que, no caso de tal cooperação, devem ser criados mecanismos de colaboração claros para garantir a satisfação das necessidades dos OI e estabelecer salvaguardas para a independência dos mesmos.

## **Cooperação com a sociedade civil e outras partes interessadas externas**

Estabelecer um fórum consultivo em cada Estado-Membro, composto por membros da sociedade civil, organizações de base e representantes do meio académico que, em conjunto, reúnam experiência no terreno e conhecimentos técnicos em matéria de legislação sobre igualdade e não discriminação, bem como no domínio dos direitos digitais. Este fórum consultivo pode sinalizar as utilizações prejudiciais da IA às quais os organismos para a igualdade nos seus Estados-Membros podem dar prioridade na investigação. O fórum deve reunir-se com regularidade e trocar ideias com os organismos para a igualdade.

## **Continuar e aprofundar a participação existente com as organizações da sociedade civil**

A Equinet e os organismos para a igualdade em alguns Estados-Membros (por exemplo, o OI belga Unia) têm colaborado regularmente com organizações da sociedade civil, convidando-as para eventos e debates. Este tipo de colaboração oferece a oportunidade de trocar informações que podem beneficiar ambas as partes. É possível aprofundar esta colaboração no domínio da IA, estabelecendo ligações entre as organizações da sociedade civil e os organismos para a igualdade noutros Estados-Membros. No entanto, é provável que tal exija mais recursos humanos. Uma das possíveis soluções seria ampliar as estruturas de cooperação formal já existentes noutros contextos regulamentares.

## **Melhorar o tratamento das queixas**

Estabelecer um processo claro e direto para lidar com as queixas relativas a danos decorrentes de discriminação por parte de sistemas de IA.<sup>310</sup> Partilhar o processo dos organismos para a igualdade/ ENDH para receber queixas ao abrigo do seu mandato e os direitos da pessoa queixosa ao longo do processo.

310 Consultar também Equinet (2023), «Minimal guidelines on improving complaints data collection by equality bodies», disponível em <https://equineteurope.org/wp-content/uploads/2024/01/Minimal-Guidelines-on-Improving-Complaints-Data-Collection-by-Equality-Bodies-1.pdf>, consultado em 11 de novembro de 2025.

Sensibilizar a sociedade civil sobre o processo e exemplos de estudos de casos que esclarecem os tipos de queixas que os organismos para a igualdade e as ENDH podem tratar no âmbito das suas competências. Pode ser benéfico destacar também os casos que se enquadram na competência das entidades reguladoras ao abrigo do Regulamento sobre a IA e/ou do RGPD, bem como os direitos das pessoas queixosas ao abrigo desses instrumentos legislativos. Incentivar as organizações da sociedade civil a partilhar essas informações com as pessoas prejudicadas pelos sistemas de IA, por forma a empoderar as potenciais pessoas queixosas.

### **As peritas e peritos externas/os também podem contribuir com conhecimentos técnicos**

No âmbito do projeto «AI Equality by Design», um corpo docente ofereceu orientações de natureza académica acerca de casos de IA e discriminação<sup>311</sup>. Pode ser necessário procurar fundos junto do governo, por meio de iniciativas de investigação académica, financiamento de litígios ou outras fontes, para obter provas ou pareceres de especialistas.

---

311 Equinet (2025), Embedding equality safeguards into technical standards for the EU AIA and empowering equality defenders: Equinet's participation in the project «Equality by Design, Deliberation and Oversight», disponível em <https://equineteurope.org/latest-developments-in-ai-equality/>, consultado em 11 de novembro de 2025.

## PARTE II

---



## 6. Diretivas relativas às Normas

---

### 6.1. Contexto geral

Em 7 de maio de 2024, foram adotadas duas novas diretivas com o intuito de garantir a eficácia e a independência dos organismos para a igualdade e, assim, reforçar «a aplicação do princípio da igualdade de tratamento».<sup>312</sup> Estas seguem os esforços de definição de normas da Equinet,<sup>313</sup> da Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância (ECRI)<sup>314</sup> e da Comissão Europeia.<sup>315</sup>

Estas diretivas estabelecem normas mínimas harmonizadas:

- Diretiva 2024/1500, em questões de igualdade de tratamento e igualdade de oportunidades entre mulheres e homens em domínios ligados ao emprego e à atividade profissional;

---

<sup>312</sup> Diretivas relativas às Normas, artigo 1.º.

<sup>313</sup> Equinet (2016), *Developing Standards for Equality Bodies: An Equinet Working Paper*.

<sup>314</sup> ECRI, Recomendação de Política Geral n.º 2 (revista): *Organismos de promoção da igualdade para combater o racismo e a intolerância a nível nacional*, dezembro de 2017.

<sup>315</sup> Recomendação (UE) 2018/951 da Comissão, de 22 de junho de 2018, relativa às normas aplicáveis aos organismos para a igualdade de tratamento.



- Diretiva 2024/1499, 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.

As Diretivas relativas às Normas<sup>316</sup> podem ajudar os OI a prevenir e descobrir casos de discriminação em sistemas de IA e mencionam explicitamente a inteligência artificial e os sistemas automatizados nos seus considerandos:

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.<sup>317</sup>

As Diretivas relativas às Normas devem ser transpostas para a legislação nacional até junho de 2026.

## **6.2. Alterações ao mandato e aos recursos**

### **6.2.1. Uma extensão do âmbito do mandato**

As Diretivas relativas às Normas ampliam o âmbito do mandato dos organismos para a igualdade. Em particular, os Estados que ainda não o fizeram devem alargar o mandato dos organismos para a igualdade aos motivos e domínios da vida abrangidos pela Diretiva relativa à realização progressiva do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres em matéria de segurança social (79/7/CEE) e pela Diretiva que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego (2000/78/CE), conferindo-lhes mais competências para abranger os motivos de religião ou crença, idade, deficiência e orientação sexual no domínio do emprego, bem como sexo e género no domínio da segurança social.<sup>318</sup> Trata-se de uma questão importante, pois os sistemas de tomada de decisão automatizada (TDA) no domínio da segurança social têm frequentemente demonstrado um enviesamento em relação às mulheres, conforme observado na Áustria, França e Suécia.<sup>319</sup>

316 A Equinet (2024) e o MOOC (curso online abertos a todos) desenvolvido pelo Conselho da Europa oferecem uma visão geral abrangente da regulamentação.

317 Diretiva 2024/1500, considerando 21 e Diretiva 2024/1499, considerando 22.

318 Diretiva 2024/1499, artigo 1.º, n.º 2. Na prática, o âmbito de atuação de muitos organismos para a igualdade já ultrapassa os requisitos mínimos da legislação europeia antidiscriminação. Consultar Equinet, 2024: 24.

319 Allhutter D. et al. (2020), «Algorithmic profiling of job seekers in Austria: How austerity politics are made effective», *Frontiers in Big Data*, 3, disponível em <https://doi.org/10.3389/fdata.2020.00005>, consultado em 11 de novembro de 2025; Romain et al. (2023); Amnistia Internacional (2024), «Sweden: Authorities must discontinue discriminatory AI systems used by welfare agency», disponível em [www.amnesty.org/en/latest/news/2024/11/sweden-authorities-must-discontinue-discriminatory-ai-systems-used-by-welfare-agency/](https://www.amnesty.org/en/latest/news/2024/11/sweden-authorities-must-discontinue-discriminatory-ai-systems-used-by-welfare-agency/), consultado em 11 de novembro de 2025.

Importa referir que o âmbito de aplicação das Diretivas relativas às Normas permanece limitado aos motivos e domínios da vida abrangidos pela legislação europeia antidiscriminação.<sup>320</sup> Porém, as Diretivas relativas às Normas estabelecem requisitos mínimos, podendo o âmbito do mandato dos organismos para a igualdade ser mais abrangente a nível nacional.

Além disso, as Diretivas relativas às Normas mencionam explicitamente o conceito de discriminação interseccional no contexto das atividades promocionais e preventivas dos organismos para a igualdade. Neste contexto, as Diretivas relativas às Normas estabelecem que os organismos para a igualdade «podem ter em conta situações específicas de desvantagem resultantes de discriminação interseccional».<sup>321</sup> Os considerandos das diretivas também salientam que «[n]a promoção da igualdade de tratamento, na prevenção da discriminação, na recolha de dados sobre discriminação e na assistência às vítimas, em conformidade com a presente diretiva, é importante que os organismos para a igualdade atendam especialmente à discriminação interseccional».<sup>322</sup>

Como os sistemas de IA, sobretudo a análise preditiva, podem dar origem a formas interseccionais de discriminação, será extremamente importante que os organismos para a igualdade aproveitem esses novos poderes, começando por atividades promocionais e preventivas (Xenidis, 2020).

## 6.2.2. A obrigação de disponibilizar recursos suficientes

O artigo 4.º estabelece que os Estados devem «assegurar que [...] cada organismo para a igualdade disponha dos recursos humanos, técnicos e financeiros de que necessita para desempenhar todas as suas funções e exercer as suas competências com eficácia». Os considerandos supramencionados associam explicitamente a questão dos recursos à abordagem dos sistemas de IA e de TDA,<sup>323</sup> que podem exigir recursos técnicos e humanos novos e adicionais.

## O que significa isto na prática?

### ► Recursos humanos

Os organismos para a igualdade devem dispor de «pessoal qualificado [...] para desempenhar com eficácia cada uma das suas funções»,<sup>324</sup> «contratar pessoal suficiente com competências diversas e complementares para desempenhar todas as suas funções de forma eficaz e eficiente» e «oferecer salários e condições de trabalho competitivos».<sup>325</sup> No contexto da abordagem aos sistemas de IA e de TDA, isto significa:

320 Diretivas 2024/1499 e 2024/1500, considerando 15.

321 Diretivas 2024/1499 e 2024/1500, artigo 5.º, n.º 2.

322 Diretiva 2024/1499, considerando 16; Diretiva 2024/1500, considerando 15; consultar também Diretiva (UE) 2023/970 (Igualdade de Remuneração), considerando 15.

323 Diretiva 2024/1499, considerando 22; Diretiva 2024/1500, considerando 21.

324 Diretiva 2024/1499, considerando 21; Diretiva 2024/1500, considerando 20.

325 Equinet (2023), *Measuring Standards for Equality Bodies: Indicators for Self-Assessment*, Resources, Indicadores 2.2.1.1 e 2.2.1.2.

- ▶ Contratar técnicas e técnicos, incluindo cientistas de dados, e oferecer-lhes salários competitivos, para desenvolver os conhecimentos técnicos internos dos organismos para a igualdade. Em alternativa, garantir (através da contratação ou da melhoria das competências) que os organismos para a igualdade estejam internamente equipados para selecionar e estabelecer contactos com pessoal especialista técnico externo, por exemplo, investigadoras e investigadores ou peritas e peritos no âmbito das AFM ou de outros organismos do artigo 77.º;
- ▶ Assegurar (através da contratação ou da melhoria das competências) que um número suficiente de especialistas em matéria jurídica e de políticas nos organismos para a igualdade tenha conhecimentos sobre o funcionamento dos sistemas de IA/TDA (com, pelo menos, uma compreensão básica das questões técnicas) e sobre a legislação relativa aos sistemas de IA e de TDA, em particular o Regulamento sobre a IA; e
- ▶ Formar o pessoal responsável pelo tratamento das queixas sobre como identificar potenciais casos de utilização de TDA/IA nas queixas apresentadas aos organismos para a igualdade e dispor de pessoal adequado capaz de examinar as queixas e de colocar questões complementares, se necessário.

Após ter levado a cabo com sucesso uma investigação *ex officio* sobre uma possível discriminação sistémica no funcionamento do sistema de prestações familiares para crianças a cargo, o Instituto dos Direitos Humanos dos Países Baixos tenciona institucionalizar um quadro para tratar casos relativos a dados baseados em tecnologia. Tendo em conta a quantidade de recursos necessários para um caso deste tipo, o Instituto considera que, idealmente, este tratamento deve ser realizado através da formação de advogadas e advogados assalariadas/os e da contratação de cientistas de dados (Ilieva, 2024: 73).

Muitas das recomendações em matéria de formação e melhoria das competências estão em conformidade com o artigo 20.º da Convenção-Quadro do Conselho da Europa, que diz respeito à literacia e competências digitais para «todos os segmentos da população, incluindo competências especializadas específicas para as/os responsáveis pela identificação, avaliação, prevenção e atenuação dos riscos colocados pelos sistemas de inteligência artificial».

## ▶ Recursos técnicos

Os recursos técnicos podem ser considerados o «terceiro pilar» dos recursos, além do pessoal e do financiamento dos organismos para a igualdade (Equinet, 2024), compreendendo instalações, infraestruturas e recursos suficientes para satisfazer as suas necessidades de TI, incluindo, entre outros, sistemas de recolha de dados e ferramentas de consultoria online.<sup>326</sup> Mais especificamente, no contexto da abordagem aos sistemas de IA e de TDA, isto pode significar:

- ▶ Garantir que o sistema informático de tratamento de queixas permita ao pessoal sinalizar e identificar facilmente as queixas em que haja suspeita de que possam ter sido utilizados sistemas de IA e de TDA. Os padrões entre diferentes queixas que possam indicar sistemas de IA e de TDA devem ser identificáveis. Tal

<sup>326</sup> Equinet (2023), *Measuring Standards for Equality Bodies: Indicators for Self-Assessment*.

ajudaria a resolver um dos obstáculos práticos à identificação da discriminação adveniente de sistemas de IA e de TDA, conforme apontado pela Unia: «A carga de trabalho associada ao tratamento das queixas leva a que nem sempre seja fácil detetar, no sistema técnico, se foram apresentadas várias queixas sobre a mesma organização. Outro aspeto a melhorar no sistema técnico é o facto de, embora exista um campo para registar se no caso esteve envolvido um sistema de IA ou de TDA, esse campo estar escondido nos formulários que as pessoas têm de preencher para apresentar uma queixa, sendo, por isso, facilmente ignorado» (Xenidis, 2025).

- Dispor de infraestruturas de TI devidamente seguras para proceder a análises de dados no contexto da investigação de sistemas de IA e de TDA. Atendendo à natureza sensível das queixas e dos dados pessoais que lhes estão associados, o recurso a serviços em nuvem prestados por empresas tecnológicas norte-americanas não pode ser considerado uma infraestrutura de TI segura.<sup>327</sup>

No que respeita à quantidade de recursos necessários, a Equinet salienta que «os próprios organismos para a igualdade são as entidades que se encontram na melhor posição para determinar quais os recursos necessários para desempenhar com eficácia cada uma das suas funções, num prazo razoável, com base na sua avaliação dos problemas que procuram resolver e nas atividades e medidas que precisam de empreender» (Equinet, 2024). As discussões sobre ferramentas também podem ser abordadas a nível coletivo, por exemplo, através da Equinet, que dispõe de uma plataforma para tais discussões graças ao Projeto de Normas plurianual, que envolve reuniões anuais com membros interessados para debater todos os aspetos relacionados com os recursos, a independência e os poderes dos organismos para a igualdade.

As Diretivas relativas às Normas indicam que os organismos para a igualdade podem utilizar ferramentas de IA e de TDA para cumprir o seu mandato. Embora tal possa fazer com que os organismos para a igualdade se tornem mais eficientes (por exemplo, ao detetar padrões entre diferentes queixas), a aquisição, avaliação e implantação destas ferramentas deve ser feita de modo cauteloso, devendo em todas as circunstâncias estar acompanhadas de instruções de utilização.

---

327 Consultar a Cloud Act e a Foreign Intelligence Surveillance Act dos EUA. Consultar também a recente notícia de que a Microsoft poderá ter bloqueado a conta de e-mail do Procurador-Geral do Tribunal Penal Internacional na sequência de um decreto do Presidente dos EUA, Donald Trump. Molly Quell (2025), *Trump's sanctions on ICC prosecutor have halted tribunal's work*, disponível em <https://apnews.com/article/icc-trump-sanctions-karim-khan-court-a4b4c02751ab84c09718b1b95cbd5db3>, consultado em 11 de novembro de 2025.

### 6.2.3. Papel dos organismos para a igualdade no que respeita ao seu mandato e recursos, no contexto dos sistemas de TDA e de IA

#### No que toca ao seu mandato, em particular ao conceito de discriminação interseccional

- ▶ Tirar partido das referências à interseccionalidade para combater as discriminações, muitas vezes interseccionais, potencialmente incorporadas nos sistemas de TDA e de IA, durante a fase de investigação e comunicação.
- ▶ Defender a ampliação do mandato dos organismos para a igualdade no sentido de incluir motivos que vão além da legislação europeia antidiscriminação.
- ▶ Promover uma aplicação mais ampla da interseccionalidade, visto que atualmente as diretivas limitam o «trabalho interseccional» a atividades de prevenção e promoção.

#### No que toca aos recursos

- ▶ Avaliar os recursos humanos e técnicos necessários para lidar com os sistemas de IA/TDA.
- ▶ Defender a disponibilização desses recursos humanos e técnicos, inclusive no contexto da transposição das Diretivas relativas às Normas.
- ▶ Identificar os tipos de ferramentas técnicas que serão úteis e colaborar a nível internacional na sua aquisição ou desenvolvimento. A título de exemplo, no contexto do software para tratamento de queixas, dar prioridade a software de código aberto que possa ser utilizado por diferentes OI e, se necessário, modificado em função das necessidades específicas. Outro exemplo poderia ser o desenvolvimento de ferramentas para investigações que possam ser utilizadas por vários OI, em vez de cada um desenvolver as suas próprias ferramentas a partir do zero<sup>328</sup>

## 6.3. Alterações aos poderes

As Diretivas relativas às Normas estabelecem padrões mínimos harmonizados no que respeita aos poderes dos organismos para a igualdade e conferem-lhes novos instrumentos para fazer face à discriminação algorítmica, em duas vertentes:

- ▶ Poderes para promover a igualdade de tratamento e prevenir a discriminação;
- ▶ Poderes de investigação e reparação.

A secção 6.3. lança um olhar sobre o sentido das disposições das diretivas no contexto dos sistemas de IA e de TDA.

Os poderes conferidos pelas Diretivas relativas às Normas estão associados às obrigações introduzidas pela Convenção-Quadro do Conselho da Europa no sentido de

<sup>328</sup> Existem iniciativas semelhantes em domínios como a proteção de dados. Consultar a ferramenta de auditoria publicada no sítio web do CEPD, disponível em [www.edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/support-pool-experts-projects/edpb-website-auditing-tool\\_en](http://www.edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/support-pool-experts-projects/edpb-website-auditing-tool_en), consultado em 11 de novembro de 2025.

criar ou manter vias de recurso,<sup>329</sup> salvaguardas<sup>330</sup> e mecanismos de supervisão.<sup>331</sup> Estas obrigações incluem «a monitorização contínua das capacidades em desenvolvimento e auditorias, consultas públicas e participação, quadros de gestão de riscos e impactos, quadros de avaliação do impacto sobre os direitos humanos, normas técnicas, bem como programas de educação e sensibilização».<sup>332</sup>

### **6.3.1. Promoção da igualdade de tratamento e prevenção da discriminação**

As Diretivas relativas às Normas que estabelecem a «promoção da igualdade de tratamento» como uma competência dos organismos para a igualdade «exigem que os Estados permitam aos organismos para a igualdade passar de uma abordagem reativa e corretiva da discriminação para uma abordagem proativa, preventiva e promocional» (Equinet, 2024). Esta reorientação é fundamental no contexto da tomada de decisões automatizada e dos sistemas de IA, onde a falta de sensibilização e a falta de informação são dois desafios encontrados na prevenção e mediação da discriminação.

### **Sensibilização**

O n.º 1 do artigo 5.º das Diretivas relativas às Normas introduz um novo poder geral de sensibilização para os organismos para a igualdade. No contexto dos sistemas de IA e de TDA, trata-se de sensibilizar para os riscos de discriminação advenientes desses sistemas, para os direitos existentes em matéria de não discriminação e para as potenciais vias de recurso e reparação, incluindo a existência de organismos para a igualdade. Esta sensibilização deve ser acessível,<sup>333</sup> devendo prestar-se especial atenção às pessoas em situações vulneráveis, que são frequentemente alvo dos sistemas de IA e de TDA. Esta sensibilização acompanha os requisitos da AFM no que diz respeito a dar especial atenção aos sistemas de IA que representam um risco para grupos vulneráveis e de informar o OI sempre que for identificado um risco para os direitos fundamentais.<sup>334</sup>

---

329 Convenção-Quadro do Conselho da Europa, artigo 14.º.

330 Convenção-Quadro do Conselho da Europa, artigo 15.º.

331 Convenção-Quadro do Conselho da Europa, artigo 9.º.

332 Conselho da Europa (2024), Relatório Explicativo da Convenção-Quadro do Conselho da Europa sobre Inteligência Artificial e Direitos Humanos, Democracia e Estado de Direito, parágrafo 63.

333 Diretivas relativas às Normas, artigo 12.º.

334 Regulamento sobre a IA, artigo 79.º, n.º 2.

## Prevenção proativa

O n.º 2 do artigo 5.º das Diretivas relativas às Normas assinala outra mudança em relação às Diretivas relativas à Igualdade,<sup>335</sup> ao conferir aos organismos para a igualdade poderes para assumirem um papel proativo na prevenção da discriminação. As medidas adotadas para o efeito incluem, entre outras, «a promoção de ações positivas e da integração da perspetiva de género junto das entidades públicas e privadas, a prestação de formação, aconselhamento e apoio pertinentes, bem como a participação no debate público, a comunicação com as partes interessadas pertinentes, incluindo os parceiros sociais, e a promoção do intercâmbio de boas práticas».<sup>336</sup>

Em conjugação com o artigo 4.º das Diretivas relativas às Normas sobre recursos, isto significa que os organismos para a igualdade devem dispor de recursos suficientes para a execução dessas atividades.

## Consulta

O artigo 15.º das Diretivas relativas às Normas exige que os Estados consultem os organismos para a igualdade na elaboração e aplicação de leis, políticas, procedimentos e programas relativos aos direitos e obrigações decorrentes das Diretivas relativas à Igualdade. Este artigo pode ser interpretado de forma restritiva, limitando-se à legislação e às políticas em matéria de igualdade. Todavia, tal como referido nos considerandos, a consulta tem por objetivo permitir que os organismos para a igualdade contribuam para a «integração da igualdade».<sup>337</sup> Assim, os organismos para a igualdade devem estar envolvidos na legislação e nas políticas em matéria digital, incluindo na implementação do Regulamento sobre a IA ou na legislação nacional sobre utilizações específicas de sistemas de IA e de TDA.

Esta disposição também reflete o conteúdo do artigo 19.º da Convenção-Quadro do Conselho da Europa, que prevê a realização de consultas públicas e multissetoriais sobre «questões importantes suscitadas em relação aos sistemas de inteligência artificial».

335 No presente relatório entende-se por «Diretivas relativas à Igualdade» as principais diretivas promulgadas ao abrigo da legislação da UE: Diretiva do Conselho, de 29 de junho de 2000, que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica (Diretiva 2000/43/CE); Diretiva do Conselho, de 27 de novembro de 2000, que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional (Diretiva 2000/78/CE); Diretiva 2006/54/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de julho de 2006, 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 2006/54/CE); Diretiva do Conselho, de 13 de dezembro de 2004, que aplica o princípio de igualdade de tratamento entre homens e mulheres no acesso a bens e serviços e seu fornecimento (Diretiva 2004/113/CE); Diretiva 2010/41/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de julho de 2010, relativa à aplicação do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres que exerçam uma atividade independente e que revoga a Diretiva 86/613/CEE do Conselho (Diretiva 2010/41/UE); Diretiva (UE) 2023/970 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de maio de 2023, para reforçar a aplicação do princípio da igualdade de remuneração por trabalho igual ou de valor igual entre homens e mulheres através de transparência remuneratória e mecanismos que garantam a sua aplicação (Diretiva 2023/970/UE); Diretiva do Conselho, de 19 de dezembro de 1978, relativa à realização progressiva do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres em matéria de segurança social (Diretiva 79/7/CEE).

336 Diretivas relativas às Normas, artigo 5.º, n.º 2.

337 Consultar Equinet (2024) para uma análise semelhante da disposição.

## Recolha de dados, acesso a dados relativos à igualdade e elaboração de relatórios

O artigo 16.º das Diretivas relativas às Normas confere aos organismos para a igualdade o poder de recolher dados (com ênfase na sua desagregação),<sup>338</sup> realizar estudos,<sup>339</sup> aceder a estatísticas recolhidas por entidades terceiras<sup>340</sup> e formular recomendações sobre os dados relativos à igualdade a recolher.<sup>341</sup> Este poder está expressamente associado às obrigações de comunicação de informações dos organismos para a igualdade, que incluem relatórios sobre «a situação em matéria de igualdade de tratamento [...] no respetivo Estado».<sup>342</sup> Os considerandos também fornecem mais detalhes sobre os objetivos da recolha de dados, que incluem «quantificar a discriminação» e «avaliar a aplicação da legislação sobre a igualdade de tratamento», bem como «contribui[r] [...] para a elaboração de políticas baseadas em dados concretos».

Esses poderes podem ser aplicados ao domínio dos sistemas de IA/TDA, nomeadamente para alcançar uma melhor compreensão do estado de implantação dos sistemas de IA/TDA por parte das agências públicas.

A legislação no domínio da proteção de dados não deve ser encarada como um obstáculo à recolha de dados sobre a igualdade (Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia, 2021). O RGPD permite a recolha e o tratamento de categorias especiais de dados pessoais em determinadas condições, incluindo para fins estatísticos ou de investigação, nos termos das alíneas a), g) e j) do n.º 2 do artigo 9.º. O Subgrupo para os Dados sobre a Igualdade de Tratamento do Grupo de Alto Nível da Comissão sobre a Não Discriminação, Igualdade e Diversidade adotou diversos conjuntos de orientações e publicou notas de orientação sobre a recolha e utilização de dados relativos à igualdade. Em março de 2025, o subgrupo publicou um documento sobre «Recolha e utilização de dados sobre a igualdade de tratamento em total conformidade com o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados da UE e as regras nacionais em matéria de proteção de dados», destacando as melhores práticas de vários Estados-Membros da União Europeia e as experiências partilhadas pela Agência dos Direitos Fundamentais e pelos membros do Subgrupo (Subgrupo para os Dados sobre a Igualdade de Tratamento, 2025; consultar também Ilieva, 2024).

---

338 Diretivas relativas às Normas, artigo 16.º, n.º 1.

339 Diretivas relativas às Normas, artigo 16.º, n.º 2.

340 Diretivas relativas às Normas, artigo 16.º, n.º 3.

341 Diretivas relativas às Normas, artigo 16.º, n.º 4.

342 Diretivas relativas às Normas, artigo 17.º, alínea c).



### 6.3.2. Papel dos organismos para a igualdade no que respeita à promoção da igualdade de tratamento e à prevenção da discriminação

#### Sensibilização

- ▶ Sensibilizar para os novos direitos das pessoas afetadas: no âmbito das suas competências de sensibilização, os organismos para a igualdade devem sensibilizar para os direitos das pessoas afetadas no que respeita aos sistemas de IA, tais como o direito de apresentar uma queixa e o direito a explicações ao abrigo do Regulamento sobre a IA e da legislação da UE em matéria de proteção de dados.
- ▶ Sensibilizar para os riscos em matéria de direitos fundamentais, utilizando os dados disponíveis sobre os sistemas de IA a nível nacional e europeu.
- ▶ Trabalhar com os meios de comunicação social e com jornalistas para incentivar novas investigações e uma maior cobertura destas questões.
- ▶ Colaborar com iniciativas de sensibilização já em curso: promover a sensibilização do público em geral pode implicar intervir nos contextos onde esse público já se encontra. A título de exemplo, no âmbito do projeto europeu em curso AlgoLit,<sup>343</sup> que incide sobre a mediação algorítmica, procura-se colaborar com entidades mediadoras e assistentes sociais no sentido de sensibilizar para as questões relacionadas com os sistemas de IA e de TDA no setor público. Os organismos para a igualdade podem procurar estabelecer parcerias com essas iniciativas a fim de garantir uma discussão adequada dos riscos de discriminação nesses programas e promover o papel dos organismos para a igualdade na aplicação dos direitos de não discriminação. Trata-se de um aspeto de especial importância, uma vez que a formação relacionada com os desafios da inteligência artificial adota frequentemente uma abordagem «baseada na ética», em vez de uma abordagem baseada nos direitos fundamentais (Xenidis, 2025).
- ▶ Monitorizar as estratégias das entidades prestadoras e das entidades responsáveis pela implantação de sistemas de IA, incluindo as estratégias de «redução da classificação de risco» (Xenidis, 2025) e de «lavagem ética» (Equinet, 2025) utilizadas pelas entidades prestadoras e responsáveis pela implantação de sistemas de IA/TDA (por exemplo, autoexclusão do regime de risco elevado ou não considerar que determinados sistemas são proibidos ao abrigo do artigo 5.º).

343 FARI (2025), «ALGO-LIT (Erasmus+ Project)», disponível em [www.fari.brussels/research-and-innovation/project/algo-lit](http://www.fari.brussels/research-and-innovation/project/algo-lit), consultado em 11 de novembro de 2025.

## Prevenção proativa

- ▶ Ministrar formação a entidades responsáveis pela implantação de sistemas de IA/TDA (incluindo agências governamentais públicas), bem como a instituições legislativas e judiciais. A título de exemplo, o Conselho da Europa oferece um curso de «IA e Antidiscriminação» em vários contextos nacionais, em colaboração com organismos para a igualdade (como a Provedoria de Justiça contra a Discriminação finlandesa, o Defensor de Direitos francês, a Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género portuguesa e a Unia belga).
- ▶ Promover a inclusão e a igualdade nas disciplinas de ciência, tecnologia, engenharia e matemática (CTEM).

## Recolha de dados, acesso a dados relativos à igualdade e elaboração de relatórios

- ▶ Identificar a discriminação por IA/TDA e a aplicação do Regulamento sobre a IA como uma questão prioritária na apresentação de relatórios públicos.
- ▶ Redigir relatórios com base em análises nacionais sobre a utilização de sistemas de IA/TDA num determinado domínio, centrando-se nas questões consideradas de risco elevado nos termos do anexo III do Regulamento sobre a IA. Estas análises documentais podem aproveitar as informações disponíveis na base de dados da UE sobre sistemas de IA de risco elevado, mas vão além disso e incluem uma análise de sistemas que não são considerados de risco elevado ou sistemas que não constam da base de dados pública (tais como a aplicação da lei, a migração e o controlo das fronteiras), a fim de demonstrar a importância de não haver uma circunscrição aos sistemas de IA de risco elevado. Estes relatórios também podem ser elaborados em vários países, de forma a identificar padrões e tendências comuns.
- ▶ Realizar inquéritos relativos à opinião pública sobre os sistemas de IA e de TDA e à compreensão dos riscos de discriminação. Idealmente, tal poderia ser feito em vários países, com vista a comparar contextos e respostas. Na Suécia, a Provedoria de Justiça para a Igualdade foi incumbida pelo Governo sueco de melhorar o conhecimento sobre os riscos de discriminação na utilização da inteligência artificial e outros tipos de tomada de decisão automatizada em contextos profissionais (Ministério do Emprego, Decisão Governamental 07/06/2022, A2022/00877), o que resultou num relatório publicado em novembro de 2023. O relatório avaliou o nível de conhecimento das entidades empregadoras relativamente à utilização da inteligência artificial e revelou que estas não tinham consciência de que já estavam a utilizar IA e outros tipos de tomada de decisão automatizada.<sup>344</sup>
- ▶ Trabalhar em estreita colaboração com os organismos de estatística para garantir a recolha de dados desagregados e a sua disponibilização para análise técnica dos enviesamentos nos sistemas de IA/TDA.

344 Diskriminerings ombudsmannen (2023), «AI och risker för diskriminering i arbetslivet», disponível em: [www.do.se/rattsfall-beslut-lagar-stodmaterial/publikationer/2023/ai-och-risker-for-diskriminering-i-arbetslivet](http://www.do.se/rattsfall-beslut-lagar-stodmaterial/publikationer/2023/ai-och-risker-for-diskriminering-i-arbetslivet) [em sueco], consultado em 11 de novembro de 2025.

### 6.3.3. Acesso à justiça e a vias de recurso

As Diretivas relativas às Normas dão resposta ao desafio das disparidades atuais existentes entre os organismos para a igualdade na forma como promovem o acesso à justiça, conferindo-lhes poderes explícitos para agir em apoio às vítimas e facilitar o acesso à justiça. Esses poderes incluem assistência às vítimas,<sup>345</sup> resolução alternativa de litígios,<sup>346</sup> realização de inquéritos,<sup>347</sup> emissão de pareceres e decisões<sup>348</sup> e instauração de processos.<sup>349</sup> Esta secção aborda disposições específicas.

#### Assistência às vítimas e capacidade de receber queixas

O artigo 6.º das Diretivas relativas às Normas estabelece que «os organismos para a igualdade devem informar as vítimas sobre: o regime jurídico aplicável, incluindo aconselhamento adaptado à sua situação específica; os serviços que oferecem e os aspetos processuais conexos; as vias de recurso disponíveis, nomeadamente a possibilidade de intentar uma ação em tribunal; as regras aplicáveis em matéria [de] confidencialidade e proteção dos dados pessoais; e a possibilidade de obter apoio psicológico ou de outro tipo pertinente junto de outros organismos ou organizações».

No contexto dos sistemas de IA/TDA, tal implica informar as vítimas sobre os seus direitos ao abrigo do Regulamento sobre a IA e da legislação da UE em matéria de proteção de dados.

#### Inquéritos

O artigo 8.º das Diretivas relativas às Normas confere aos organismos para a igualdade o poder de realizar inquéritos, quer na sequência de uma queixa, quer por iniciativa própria (para investigar potenciais violações do direito à igualdade de tratamento). Conforme refere a ECRI, «estas atividades de investigação são importantes para descobrir e estabelecer as provas de discriminação ou intolerância que, em última instância, permitem reparar estas situações».<sup>350</sup> Este último modo é de particular importância no contexto dos sistemas de IA/TDA, os quais são, o mais das vezes, obscuros e desconhecidos.

O n.º 2 do artigo 8.º das Diretivas relativas às Normas concede aos organismos para a igualdade acesso efetivo a informações e documentos e é pertinente no que respeita ao Regulamento sobre a IA, por duas razões:

- ▶ No caso dos organismos para a igualdade que (ainda) não são organismos do [artigo 77.º](#), esta disposição poderia ser explorada como forma de aceder a informações e documentos abrangidos por regras de confidencialidade, incluindo documentação técnica ou versões completas de avaliações de impacto sobre os direitos fundamentais.
- ▶ O direito de acesso às informações e aos documentos é, frequentemente, afetado pela dificuldade de acesso a informações compreensíveis. Dado que

<sup>345</sup> Diretivas relativas às Normas, artigo 6.º.

<sup>346</sup> Diretivas relativas às Normas, artigo 7.º.

<sup>347</sup> Diretivas relativas às Normas, artigo 8.º.

<sup>348</sup> Diretivas relativas às Normas, artigo 9.º.

<sup>349</sup> Diretivas relativas às Normas, artigo 10.º.

<sup>350</sup> ECRI, Recomendação de Política Geral n.º 2r.

o Regulamento sobre a IA prevê que as informações criadas ao abrigo da lei devem ser acessíveis, os organismos para a igualdade podem aproveitar esta disposição e concentrar-se em solicitar o acesso a informações e documentos produzidos no contexto do Regulamento, garantindo assim que obtêm informações compreensíveis e úteis (desde que o requisito de acessibilidade seja esclarecido e respeitado).

O n.º 3 do artigo 8.º das Diretivas relativas às Normas permite que os organismos para a igualdade confirmem a outro organismo competente os poderes supramencionados, em conformidade com a legislação e as práticas nacionais. Este artigo introduz a possibilidade de colaboração, mas não de substituição dos organismos para a igualdade, uma vez que a redação do artigo sugere que este poder será exercido por outro organismo «em complemento» e não «em substituição».<sup>351</sup> Esta disposição pode ser explorada no âmbito do desenvolvimento de uma colaboração formal com outros organismos.

## **Pareceres e decisões**

O artigo 9.º das Diretivas relativas às Normas também permite promover a compreensão e os conhecimentos do público sobre os sistemas de IA/TDA no setor público. Estabelece que «[c]onsoante o caso, tanto os pareceres não vinculativos como as decisões vinculativas devem incluir medidas específicas para corrigir qualquer violação do princípio de igualdade de tratamento detetada e evitar novas ocorrências», e que os organismos para a igualdade «publicam, pelo menos, um resumo dos seus pareceres e decisões que considerem de especial relevância».

## **Resolução de litígios**

O artigo 10.º das Diretivas relativas às Normas confere aos organismos para a igualdade o poder intransferível de intervir em processos judiciais, o que deve incluir «pelo menos um dos seguintes direitos: [o] direito de instaurar processos judiciais em nome de uma ou várias vítimas; [o] direito de participar em processos judiciais em apoio a uma ou várias vítimas; [ou o] direito de instaurar processos judiciais em seu próprio nome, a fim de defender o interesse público».

Os litígios em torno dos sistemas de IA e de TDA ainda são escassos, sendo necessárias iniciativas ou apoio por parte dos organismos para a igualdade neste domínio.

---

351 Consultar Equinet (2024), p. 84, para uma análise semelhante da disposição.

### 6.3.4. Papel dos organismos para a igualdade no que respeita ao acesso à justiça e a vias de recurso

#### Assistência às vítimas e capacidade de receber queixas

- ▶ Garantir que o pessoal dos organismos para a igualdade responsáveis pela assistência às vítimas dispõe de conhecimentos atualizados sobre o Regulamento sobre a IA, de modo a informar adequadamente as vítimas sobre os seus direitos.
- ▶ Coordenar com as autoridades de fiscalização do mercado (AFM) no sentido de garantir que as vítimas que apresentam queixas às AFM sejam incentivadas a apresentar queixas aos OI.

#### Inquéritos

- ▶ Realizar inquéritos por iniciativa própria sobre sistemas de IA/TDA específicos.
- ▶ Explorar a transposição nacional do artigo 8.º das Diretivas relativas às Normas, com vista a aceder às informações produzidas ao abrigo do Regulamento sobre a IA.

#### Pareceres e decisões

- ▶ Nos pareceres e decisões, propor medidas destinadas a divulgar os conhecimentos sobre os sistemas. Por exemplo, o Tribunal de Bolonha, na Decisão n.º 2949/2020, de 31 de dezembro de 2020, após condenar a Deliveroo a pagar 50.000 euros a favor da parte demandante, ordenou a publicação do texto da sentença num jornal nacional com o objetivo de garantir o máximo de visibilidade.<sup>352</sup>
- ▶ Publicar sistematicamente pareceres e decisões relativos aos sistemas de IA/TDA, a fim de tornar público o conhecimento sobre as suas utilizações e riscos.

#### Resolução de litígios

- ▶ Intervir em processos judiciais relativos a casos relacionados com sistemas de IA/TDA.

352 Fernandez Sánchez S. F. (2021), «Frank, el algoritmo consciente de Deliveroo. Comentario a la Sentencia del Tribunal de Bolonia 2949/2020, de 31 de diciembre», *Revista De Trabajo Y Seguridad Social CEF*, pp. 179-93, disponível em <https://doi.org/10.51302/rtss.2021.2374> [em espanhol], consultado em 11 de novembro de 2025.



## 7. Foco temático

A presente secção aborda a utilização da IA em cinco domínios temáticos com base nos setores mais comuns abrangidos pelo trabalho dos organismos para a igualdade e das ENDH: aplicação da lei, migração, asilo e controlo das fronteiras; educação; emprego e serviços de segurança social e de apoio ao emprego. Cada foco temático aborda exemplos de utilização da IA e enumera os artigos pertinentes do Regulamento sobre a IA da UE a ter em conta para esse setor.

### 7.1. Foco temático: Aplicação da lei, migração, asilo e controlo das fronteiras

#### 7.1.1. Contexto

##### Utilização de sistemas de IA na aplicação da lei, migração, asilo e controlo das fronteiras

A IA e a TDA são utilizadas em diversos contextos nos domínios da aplicação da lei, migração, asilo e controlo das fronteiras.

No âmbito da aplicação da lei, as investigações já realizadas revelaram utilizações que vão desde a identificação de padrões de criminalidade com base em dados



sobre crimes anteriores, a detecção de objetos ilícitos a partir de imagens de satélite, a detecção de discurso de ódio online,<sup>353</sup> a tomada de decisões sobre liberdade provisória nas prisões<sup>354</sup> ou a avaliação de riscos relacionados com a violência de gênero.<sup>355</sup>

Os sistemas de reconhecimento de imagens e biometria também são amplamente utilizados. Na Finlândia, a polícia pode recorrer ao reconhecimento de imagens para identificar características não biométricas, como roupas e matrículas de automóveis (Xenidis, 2025). França utilizou sistemas de videovigilância à distância durante os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de Verão de 2024 em Paris.<sup>356</sup> A aplicação de reconhecimento facial comercializada pela empresa norte-americana Clearview AI, que se baseava na recolha aleatória de imagens faciais nas redes sociais, terá sido utilizada por várias autoridades responsáveis pela aplicação da lei em toda a Europa (Veld et al. 2020).

As investigações mostram que as tecnologias de reconhecimento facial podem apresentar enviesamentos discriminatórios problemáticos.<sup>357</sup> Mesmo quando os sistemas de IA e de 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. É o que pode acontecer quando a vigilância excessiva de locais ou populações alimenta ferramentas preditivas e reforça a vigilância em massa ou a pontuação de risco dessas comunidades. Isto também pode acontecer quando esses sistemas são utilizados de formas diferentes, dependendo da cor da pele da pessoa, por exemplo, quando a interpretação dos resultados de um sistema por parte de agentes da polícia varia em função da cor da pele da pessoa considerada suspeita.

Os sistemas de IA e de TDA também são utilizados nos domínios da migração, do asilo e do controlo das fronteiras, em diferentes vertentes (Dumbrava, 2025, Jones et al., 2023, McGregor, 2023). Em 2023, um relatório no âmbito do projeto Justiça Algorítmica para Pessoas Requerentes de Asilo e Refugiadas (AFAR) mapeou a utilização de tecnologias de IA nos domínios da migração e do asilo na Europa e

---

353 Consultar Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (2022), *Bias in Algorithms: Artificial Intelligence and Discrimination*, Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, pp. 28-49.

354 García T. et al. (2025), «Spanish prisons use a 30-year-old algorithm to decide on temporary releases», *Civio*, disponível em <https://civio.es/justicia/2025/03/12/spanish-prisons-use-a-30-year-old-algorithm-to-decide-on-temporary-releases/>, consultado em 11 de novembro de 2025.

355 Public Setor Tech Watch (2025), «Viogen 5.0: discovering Spain's risk assessment system of gender-based violence», disponível em <https://interoperable-europe.ec.europa.eu/collection/public-sector-tech-watch/viogen-50-discovering-spains-risk-assessment-system-gender-based-violence>, consultado em 11 de novembro de 2025.

356 Ministère de l'Intérieur (2025), *Expérimentation, en temps réel, de caméras « augmentées »*, disponível em [www.interieur.gouv.fr/actualites/actualites-du-ministere/experimentation-en-temps-reel-de-cameras-augmentees](http://www.interieur.gouv.fr/actualites/actualites-du-ministere/experimentation-en-temps-reel-de-cameras-augmentees), consultado em 11 de novembro de 2025.

357 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 de Inglaterra e do País de Gales no processo *R (Bridges) v. 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». Consultar Xenidis, 2025.

identificou as seguintes utilizações: previsão da imigração e deslocação futuras; avaliação e triagem de riscos; tratamento dos vistos, autorizações de viagem e pedidos de cidadania; análise de documentos para verificação de identidade e deteção de fraudes; reconhecimento de voz (para determinar o país de origem da pessoa requerente de asilo ou na avaliação da proficiência linguística nos pedidos de cidadania); monitorização eletrónica (por exemplo, pulseiras eletrónicas); distribuição de prestações sociais; instrumentos de correspondência (por exemplo, na alocação de centros de acolhimento); e extração de dados de telemóveis para verificação de identidade e narrativas (Ozkul, 2023).

Estas utilizações representam riscos para os direitos fundamentais, em parte devido às inexatidões, enviesamentos e estereótipos que podem estar incorporados nos instrumentos, aos impactos na equidade e garantias processuais e às questões de privacidade e proteção de dados (Dumbrava, 2025, McGregor, 2023). Em 2020, após uma impugnação judicial intentada pela Foxglove e pelo Conselho Conjunto para o Bem-Estar dos Imigrantes, o Ministério do Interior do Reino Unido deixou de utilizar um algoritmo de transmissão utilizado nos pedidos de vistos, que atribuía uma pontuação de risco «vermelha» às pessoas requerentes de determinadas nacionalidades (BBC 2020). Um estudo de caso realizado pela Equinet sobre a utilização, pelo Reino Unido, de um sistema de TDA para determinar a elegibilidade para o Estatuto de Residente Permanente, criado para regularizar o estatuto de imigração de nacionais da UE, do Espaço Económico Europeu (EEE), da Suíça e das suas famílias que vivem no Reino Unido na sequência do Brexit, evidenciou várias preocupações com o sistema, nomeadamente a opacidade, a incerteza quanto à apreciação humana e a falta de consulta de bases de dados específicas, o que redundou em efeitos prejudiciais para as mulheres (Allen e Masters, 2020). Em abril de 2024, a Autoridade de Proteção de Dados grega impôs uma multa de 175.000 euros ao Ministério da Migração e do Asilo por violações do RGPD no desenvolvimento e implementação dos programas Centaur e Hyperion em instalações de acolhimento e alojamento para requerentes de asilo; o Centaur era um sistema de vigilância parcialmente automatizado destinado a prever e sinalizar «ameaças» utilizando, *inter alia*, TVCF e drones, e o Hyperion era um sistema de controlo de entradas/saídas (Autoridade de Proteção de Dados Helénica, 2024).

## Uma vasta gama de isenções

Uma das características do Regulamento sobre a IA consiste na concessão de uma vasta gama de isenções aos sistemas de IA utilizados nos domínios da aplicação da lei, migração, asilo e controlo das fronteiras. A título de exemplo, determinados sistemas de IA proibidos para certas utilizações apenas são considerados de risco elevado no contexto da aplicação da lei, como é o caso da proibição da categorização biométrica.<sup>358</sup> Além disso, estão sujeitos a obrigações de registo e publicidade menos rigorosas do que outros sistemas de IA de risco elevado (ver artigo 49.º), o que suscita preocupações contínuas em matéria de transparência.

As equipas dos organismos para a igualdade centradas na aplicação da lei devem analisar as seguintes disposições do Regulamento sobre a IA com especial atenção.

---

<sup>358</sup> Regulamento sobre a IA, artigo 5.º, n.º 1, alínea g), e anexo III, n.º 1, alínea b).



## 7.1.2. Sistemas de IA proibidos

### Artigo 5.º Sistemas de IA proibidos

- ▶ Alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º, sobre a classificação social referente a sistemas de classificação e de avaliação. A título de exemplo, a avaliação e classificação poderiam ocorrer no contexto de encarceramento ou de campos de pessoas refugiadas, com base em imagens de videovigilância. Tais práticas podem ser consideradas como classificação social em determinadas circunstâncias. Article 5 (1) (d) on risk assessment of committing a criminal offence in certain circumstances, which covers some uses of predictive policing.
- ▶ Alínea d) do n.º 1 do artigo 5.º, sobre a avaliação do risco de uma pessoa singular cometer uma infração penal em determinadas circunstâncias, que abrange algumas utilizações do policiamento preditivo.
- ▶ Alínea e) do n.º 1 do artigo 5.º, sobre a recolha de imagens para criar ou expandir bases de dados de reconhecimento facial.
- ▶ Alínea h) do n.º 1 do artigo 5.º, sobre a identificação biométrica à distância para efeitos de aplicação da lei.

Existem várias proibições que não abrangem as utilizações no âmbito da aplicação da lei. No entanto, estas são consideradas de risco elevado nos termos do anexo III:

- ▶ Alínea g) do n.º 1 do artigo 5.º: a proibição da utilização de sistemas de categorização biométrica não inclui as utilizações para fins de aplicação da lei, as quais são consideradas de risco elevado nos termos da alínea b) do n.º 1 do anexo III.
- ▶ A alínea f) do n.º 1 do artigo 5.º, relativa ao reconhecimento de emoções, não se aplica às utilizações no âmbito da aplicação da lei, da migração e do controlo das fronteiras. Contudo, considera-se ser de risco elevado nos termos da alínea c) do n.º 1 do anexo III. A título de exemplo, o reconhecimento de emoções pode ser utilizado como parte de «detetores de mentiras» durante o interrogatório de pessoas consideradas suspeitas.

## 7.1.3. Sistemas de IA de risco elevado previstos no anexo III

- ▶ N.º 1 do anexo III, em matéria de biometria:
  - Sistemas de identificação biométrica à distância, com exceção daqueles cujo único objetivo é «confirmar que uma determinada pessoa singular é a pessoa que alega ser»,<sup>359</sup>
  - Para categorização biométrica, de acordo com atributos ou características sensíveis ou protegidos com base na inferência desses atributos ou características;<sup>360</sup>
  - Para o reconhecimento de emoções;<sup>361</sup>
- ▶ N.º 6 do anexo III sobre as utilizações «por autoridades responsáveis pela aplicação da lei, ou em seu nome, ou por instituições, órgãos ou organismos

359 Regulamento sobre a IA, anexo III, n.º 1, alínea a).

360 Regulamento sobre a IA, anexo III, n.º 1, alínea b).

361 Regulamento sobre a IA, anexo III, n.º 1, alínea c).

da União em apoio das autoridades responsáveis pela aplicação da lei». Estas utilizações incluem:

- A avaliação do «risco de uma pessoa singular vir a ser vítima de infrações penais». A título de exemplo, pode-se citar o sistema supracitado VioGen, utilizado em Espanha no contexto da violência de género;<sup>362</sup>
  - «Polígrafos ou instrumentos semelhantes»;<sup>363</sup>
  - «[P]ara avaliar a fiabilidade dos elementos de prova no decurso da investigação ou ação penal relativas a infrações penais»;<sup>364</sup>
  - Avaliações de risco de uma pessoa cometer uma infração penal ou reincidir «não exclusivamente com base na definição de perfis de pessoas singulares» (atenção: as avaliações de risco baseadas exclusivamente na definição de perfis são proibidas nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 5.º) ou «para avaliar os traços e características da personalidade ou o comportamento criminal passado de pessoas singulares ou grupos»;<sup>365</sup>
  - «[P]ara definir o perfil de pessoas singulares [...] no decurso da deteção, investigação ou ação penal relativas a infrações penais».<sup>366</sup>
- N.º 7 do anexo III, sobre a gestão da migração, do asilo e do controlo das fronteiras:
- «Polígrafos ou instrumentos semelhantes»;<sup>367</sup>
  - «[A]valiar os riscos, incluindo um risco para a segurança, um risco de migração irregular ou um risco para a saúde, que uma pessoa singular que pretenda entrar ou tenha entrado no território de um Estado-Membro represente»;<sup>368</sup>
  - «[A] análise de pedidos de asilo, de visto e de autorização de residência e das queixas conexas, no que toca à elegibilidade das pessoas singulares que requerem determinado estatuto, nomeadamente nas avaliações conexas da fiabilidade dos elementos de prova»;<sup>369</sup>
  - «[D]eteção, reconhecimento ou identificação de pessoas singulares, com exceção da verificação de documentos de viagem».<sup>370</sup>

Atenção: todas estas utilizações são permitidas «na medida em que a sua utilização seja permitida nos termos do direito da União ou do direito nacional aplicável». Sempre que as utilizações infrinjam os direitos humanos e/ou sejam discriminatórias, será necessário ponderar se as medidas tomadas são proporcionais e necessárias numa sociedade democrática. O Tribunal Europeu dos Direitos Humanos considerou anteriormente que a utilização de novas tecnologias na atividade de policiamento não podia ser considerada necessária numa sociedade democrática, no contexto de

362 Regulamento sobre a IA, anexo III, n.º 6, alínea a).

363 Regulamento sobre a IA, anexo III, n.º 6, alínea b).

364 Regulamento sobre a IA, anexo III, n.º 6, alínea c).

365 Regulamento sobre a IA, anexo III, n.º 6, alínea d).

366 Regulamento sobre a IA, anexo III, n.º 6, alínea e).

367 Regulamento sobre a IA, anexo III, n.º 7, alínea a).

368 Regulamento sobre a IA, anexo III, n.º 7, alínea b).

369 Regulamento sobre a IA, anexo III, n.º 7, alínea c).

370 Regulamento sobre a IA, anexo III, n.º 7, alínea d).

elaboração de perfis de ADN<sup>371</sup> e reconhecimento facial em tempo real<sup>372</sup>. O Tribunal, no caso *S. e Marper*, observou:

A proteção conferida pelo artigo 8.º da Convenção seria inaceitavelmente enfraquecida se a utilização de técnicas científicas modernas no sistema de justiça penal fosse permitida a qualquer custo, sem uma ponderação cuidadosa dos potenciais benefícios da utilização intensiva dessas técnicas face a interesses importantes da vida privada [...] O Tribunal considera que qualquer Estado que reivindique um papel pioneiro no desenvolvimento de novas tecnologias tem uma responsabilidade acrescida na procura do equilíbrio adequado a este respeito.

No que respeita a alguns sistemas de IA, existe a possibilidade de as entidades prestadoras se autoexcluírem do regime de risco elevado, nos termos do n.º 3 do artigo 6.º. Um exemplo seria a utilização de ferramentas de tradução com IA para analisar pedidos de asilo. Esta ferramenta pode ser considerada uma «tarefa preparatória» para a avaliação, não se enquadrando, destarte, no âmbito dos sistemas de IA de risco elevado. O desempenho inferior dessas ferramentas em determinados idiomas<sup>373</sup> torna-as suscetíveis a ter efeitos discriminatórios sobre pessoas que falam certos idiomas.

### 7.1.4. Obrigações de registo e a base de dados da UE no âmbito do Regulamento sobre a IA

Os sistemas de IA de risco elevado utilizados na aplicação da lei, migração, asilo e controlo das fronteiras estão sujeitos a obrigações de registo menos rigorosas, ao abrigo do Regulamento sobre a IA. Em particular, as suas utilizações serão registadas na versão não pública da base de dados da UE, não sendo os resumos das avaliações de impacto sobre os direitos fundamentais registados na base de dados.

Recomenda-se que os organismos para a igualdade e as ENDH deem prioridade à criação de mecanismos para monitorizar essas utilizações de forma contínua, através do exercício dos seus poderes enquanto organismos do artigo 77.º (se aplicável) ou através da [colaboração](#) com as autoridades de fiscalização do mercado.

## 7.2. Foco temático: Educação

### 7.2.1. Contexto

Os sistemas de IA e TDA podem ser utilizados em diversos domínios da educação, desde admissões (ver o sistema Parcoursup, utilizado na França para classificar candidatas e candidatos e equilibrar a procura e a oferta no ensino superior)<sup>374</sup>

371 *S. e Marper c. Reino Unido*, n.º 30562/04 e 30566/04 (2008), consultar <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-90051>, consultado em 11 de novembro de 2025.

372 *Glukhin c. Rússia*, n.º 11519/20 (2023), consultar <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-225655>, consultado em 11 de novembro de 2025.

373 Bhuiyan J. (2023), «Lost in AI translation: growing reliance on language apps jeopardizes some asylum applications», *The Guardian*, disponível em [www.theguardian.com/us-news/2023/sep/07/asylum-seekers-ai-translation-apps](http://www.theguardian.com/us-news/2023/sep/07/asylum-seekers-ai-translation-apps), consultado em 11 de novembro de 2025.

374 AI Law Hub (2020), *French Parcoursup decision*, disponível em <https://ai-lawhub.com/2020/04/16/french-parcoursup-decision/>, consultado em 11 de novembro de 2025.

ou a avaliação dos resultados da aprendizagem (por exemplo, no contexto dos exames finais do ensino secundário, no Reino Unido, em 2020)<sup>375</sup> até finalidades administrativas, aprendizagem em sala de aula e acompanhamento das alunas e alunos. Existe um foco crescente no desenvolvimento de tecnologias para alunas e alunos com necessidades educativas especiais e de sistemas de gestão cuja conceção é destinada à deteção, por exemplo, do risco de suicídio ou de simpatia pelo terrorismo. Em 2023, o Instituto dos Direitos Humanos dos Países Baixos decidiu que uma universidade neerlandesa não discriminou uma estudante com base na raça ao utilizar software antifraude.<sup>376</sup> A estudante argumentou que o software era discriminatório devido ao facto de o reconhecimento facial apresentar um desempenho inferior em estudantes com cor de pele escura devido a limitações técnicas.

São utilizadas outras tecnologias em ambientes educativos. Em França, a autoridade de proteção de dados opôs-se à experimentação com reconhecimento facial na entrada de dois estabelecimentos de ensino secundário, alegando que tal utilização de reconhecimento facial não era proporcional nem necessária no que respeita à legislação em matéria de proteção de dados.<sup>377</sup> O reconhecimento facial utilizado nas escolas suecas foi considerado uma violação dos direitos de proteção de dados e dos direitos mais amplos à privacidade e à integridade da pessoa.<sup>378</sup> De igual modo, a exigência de fornecer dados biométricos para a identificação e pagamento de refeições foi considerada ilegal na Polónia, com base no facto de não haver fundamento jurídico para as medidas.<sup>379</sup>

### 7.2.2. Utilizações proibidas

As seguintes utilizações proibidas são de particular interesse, no contexto da educação:

- ▶ Alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 5.º, sobre técnicas enganadoras,
- ▶ Alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º, sobre a classificação social,
- ▶ Alínea f) do n.º 1 do artigo 5.º, que proíbe o reconhecimento de emoções em instituições de ensino;
- ▶ Alínea g) do n.º 1 do artigo 5.º, que proíbe a categorização biométrica «para deduzir ou inferir a sua raça, opiniões políticas, filiação sindical, convicções religiosas ou filosóficas, vida sexual ou orientação sexual».

375 Office for Statistics Regulation Authority (2021), *Ensuring statistical models command public confidence: Learning lessons from the approach to developing models for awarding grades in the UK in 2020*, disponível em <https://osr.statisticsauthority.gov.uk/publication/ensuring-statistical-models-command-public-confidence/>, consultado em 11 de novembro de 2025.

376 Racism and Technology Center (2023), «Judgement of the Dutch Institute for Human Rights shows how difficult it is to legally prove algorithmic discrimination», disponível em <https://racismandtechnology.center/2023/10/17/judgement-of-the-dutch-institute-for-human-rights-shows-how-difficult-it-is-to-legally-prove-algorithmic-discrimination/>, consultado em 11 de novembro de 2025.

377 CNIL (2022), «Expérimentation de la reconnaissance faciale dans deux lycées: la CNIL précise sa position», disponível em [www.cnil.fr/fr/experimentation-de-la-reconnaissance-faciale-dans-deux-lycees-la-cnil-precise-sa-position](http://www.cnil.fr/fr/experimentation-de-la-reconnaissance-faciale-dans-deux-lycees-la-cnil-precise-sa-position), consultado em 11 de novembro de 2025.

378 KamR Stockholm, Caso n.º 5888-20, disponível em: [https://gdprhub.eu/index.php?title=KamR\\_Sweden\\_-\\_Case\\_No.\\_5888-20#](https://gdprhub.eu/index.php?title=KamR_Sweden_-_Case_No._5888-20#), consultado em 11 de novembro de 2025.

379 CEPD (5 de março de 2020), «Fine for processing student's fingerprints imposed on a school». Consultar [https://edpb.europa.eu/news/national-news/2020/fine-processing-students-fingerprints-imposed-school\\_en](https://edpb.europa.eu/news/national-news/2020/fine-processing-students-fingerprints-imposed-school_en), consultado em 11 de novembro de 2025.

### 7.2.3. Sistemas de IA de risco elevado

- ▶ N.º 1 do anexo III, em matéria de biometria e, em particular:
  - Alínea a) do n.º 1 do anexo III, relativa aos sistemas de identificação biométrica à distância;<sup>380</sup>
  - Alínea b) do n.º 1 do anexo III, relativa à categorização biométrica, de acordo com atributos ou características sensíveis ou protegidos com base na inferência desses atributos ou características (e que constitui uma categoria mais ampla do que a das práticas proibidas pela alínea g) do n.º 1 do artigo 5.º).
- ▶ O n.º 3 do anexo III, relativo à educação e à formação profissional, que abrange:
  - «Sistemas de IA concebidos para serem utilizados para determinar o acesso ou a admissão ou a afetação de pessoas singulares a instituições de ensino e de formação profissional de todos os níveis»;
  - «Sistemas de IA concebidos para serem utilizados para avaliar os resultados da aprendizagem»;
  - «Sistemas de IA concebidos para serem utilizados para efeitos de avaliação do nível de educação adequado que as pessoas receberão ou a que poderão ter acesso»;
  - «Sistemas de IA concebidos para serem utilizados para efeitos de controlo e deteção de práticas proibidas por parte de estudantes durante testes».

### 7.2.4. Requisitos de transparência

- ▶ O artigo 50.º, sobre os requisitos de transparência, é particularmente relevante para o contexto educativo, onde a IA generativa e as tecnologias educativas são cada vez mais utilizadas nas salas de aula para interagir diretamente com os alunos.

### 7.2.5. Requisitos de registo

Os sistemas de IA de risco elevado no domínio da educação serão registados na versão pública da base de dados pelas entidades prestadoras e pelas entidades responsáveis pela implantação. As informações registadas incluirão os resumos das avaliações de impacto sobre os direitos fundamentais realizadas pelas entidades responsáveis pela implantação.

## 7.3. Foco temático: Emprego

### 7.3.1. Contexto

Os sistemas de IA e de TDA podem ser utilizados em diferentes fases do processo de recrutamento e contratação, desde a redação de anúncios de emprego e a seleção do público-alvo a quem se destinam, até ao processo de recrutamento (por exemplo, para processar currículos, realizar entrevistas ou encontrar pessoas candidatas

<sup>380</sup> Regulamento sobre a IA, anexo III, n.º 1.

adequadas para as vagas) ou à gestão e avaliação de desempenho.<sup>381</sup> Em 2024, 98,4% das empresas incluídas na lista da Fortune 500 utilizavam IA ou sistemas baseados em dados na fase de contratação.<sup>382</sup>

Muitas vezes, os sistemas de IA são utilizados pelas entidades empregadoras sob supervisão humana. Esta afirmação deve ser analisada com atenção, uma vez que a supervisão humana precisa de cumprir determinados requisitos para ser eficaz e nunca é, por si só, uma salvaguarda adequada dos direitos fundamentais.<sup>383</sup>

### 7.3.2. Práticas proibidas

- ▶ O reconhecimento das emoções no local de trabalho previsto na alínea f) do n.º 1 do artigo 5.º, que pode ocorrer durante o processo de recrutamento ou para monitorizar as emoções da pessoa trabalhadora em causa.
- ▶ A categorização biométrica para «deduzir ou inferir a sua raça, opiniões políticas, filiação sindical, convicções religiosas ou filosóficas, vida sexual ou orientação sexual», prevista na alínea g) do n.º 1 do artigo 5.º, que pode ser do interesse das entidades recrutadoras ou empregadoras.

### 7.3.3. Práticas de risco elevado

- ▶ N.º 1 do anexo III, em matéria de biometria e, em particular:
  - A alínea a) do n.º 1 do anexo III, relativa aos sistemas de identificação biométrica à distância;
  - A alínea b) do n.º 1 do anexo III, relativa à categorização biométrica, de acordo com atributos ou características sensíveis ou protegidos com base na inferência desses atributos ou características (e que constitui uma categoria mais ampla do que a das práticas proibidas pela alínea g) do n.º 1 do artigo 5.º).
- ▶ O n.º 4 do anexo III sobre o emprego, gestão de trabalhadoras e trabalhadores e acesso ao emprego por conta própria. São abrangidos os sistemas para:
  - «[N]o recrutamento ou na seleção de pessoas singulares, nomeadamente para colocar anúncios de emprego direcionados, analisar e filtrar candidaturas a ofertas de emprego e avaliar [as candidatas e] os candidatos»<sup>384</sup>;
  - «[A] tomada de decisões que afetem os termos das relações de trabalho, a promoção ou a cessação das relações contratuais de trabalho, [e decisões relativas à] atribuição de tarefas com base em comportamentos individuais, traços ou características pessoais, ou no controlo e avaliação do desempenho e da conduta de pessoas que são partes nessas relações».

381 Simons J. (2020), Machine learning: case studies, Institute for the Future of Work, disponível em [www.ifow.org/publications/2020/2/24/machine-learning-case-studies](http://www.ifow.org/publications/2020/2/24/machine-learning-case-studies), consultado em 11 de novembro de 2025.

382 Jobscan (2024), «2024 Applicant Tracking System (ATS) usage report: key shifts and strategies for job seekers», disponível em [www.jobscan.co/blog/fortune-500-use-applicant-tracking-systems](http://www.jobscan.co/blog/fortune-500-use-applicant-tracking-systems), consultado em 11 de novembro de 2025.

383 Green B. (2022), «The flaws of policies requiring human oversight of government algorithms», *Computer Law & Security Review*, 45, p. 105681, disponível em <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2022.105681>, consultado em 11 de novembro de 2025.

384 Regulamento sobre a IA, anexo III, n.º 4, alínea a).

É provável que alguns dos sistemas utilizados nestes domínios não sejam considerados de risco elevado pelas entidades prestadoras nos termos do n.º 3 do artigo 6.º. A título de exemplo, um sistema de IA utilizado para avaliar currículos e cartas de motivação poderia ser considerado uma «tarefa preparatória no contexto de uma avaliação».

#### 7.3.4. Requisitos de transparência

- O artigo 50.º, sobre os requisitos de transparência, é particularmente relevante no contexto do emprego, sobretudo na fase de recrutamento, onde cada vez mais se utilizam ferramentas de IA no processo de contratação.

#### 7.3.5. Obrigações de registo e de informação

O n.º 7 do artigo 26.º prevê uma obrigação de informação por parte das entidades responsáveis pela implantação que sejam entidades empregadoras. Antes da colocação em serviço ou utilização de um sistema de IA de risco elevado no local de trabalho, estas «devem informar [as pessoas] representantes [das trabalhadoras e] dos trabalhadores e [as trabalhadoras e] os trabalhadores [afetadas e] afetados de que estarão [sujeitas e] sujeitos à utilização do sistema de IA de risco elevado».<sup>385</sup>

As entidades prestadoras de sistemas de IA no domínio do emprego, gestão de trabalhadoras e trabalhadores e acesso ao emprego por conta própria (n.º 4 do anexo III) têm a obrigação de registar os seus sistemas na base de dados da UE. Contudo, esta obrigação não se aplica às entidades responsáveis pela implantação que sejam entidades privadas. Além disso, as entidades responsáveis pela implantação não têm a obrigação de realizar uma avaliação do impacto sobre os direitos fundamentais. Esta ausência de obrigações pode dar origem a uma falta de visibilidade dos sistemas utilizados e dos seus impactos, inclusive em grandes empresas.

### 7.4. Foco temático: Serviços de segurança social e apoio ao emprego

#### 7.4.1. Contexto

Inúmeras agências públicas utilizam sistemas de IA e de TDA nos domínios dos serviços de segurança social e de apoio ao emprego, para determinar a elegibilidade, calcular as prestações, orientar os controlos no contexto da deteção de fraudes e erros e distribuir recursos às pessoas beneficiárias. Os sistemas de IA são disponibilizados a assistentes sociais e profissionais de apoio a pessoas que procuram emprego, sendo que os robôs de conversação baseados em IA são cada vez mais utilizados para interagir com as pessoas beneficiárias. A agência de emprego francesa France Travail desenvolveu vários sistemas de IA no âmbito do seu programa Intelligence Emploi, incluindo o MatchFT, um robô de conversação que envia ofertas de emprego a potenciais pessoas candidatas e verifica o seu interesse e elegibilidade, e o ChatFT, um robô de conversação utilizado por assistentes sociais para recuperar informações das bases de dados da agência ([info.gouv.fr](https://info.gouv.fr) 2025). No âmbito do projeto IA-NAVIGATE,

<sup>385</sup> Regulamento sobre a IA, artigo 26.º, n.º 7.



uma colaboração entre o FARI (Instituto de Inteligência Artificial para o Bem Comum) e a Agência Pública para o Emprego de Bruxelas, Actiris, foi realizado um inquérito sobre a utilização de ferramentas de IA por profissionais de apoio a pessoas que procuram emprego em Bruxelas, tendo-se concluído que cerca de 60% já tinham utilizado ferramentas de IA no seu trabalho, principalmente para redigir relatórios, conceber seminários, editar currículos e preparar entrevistas de emprego. Também se verificou que mais de 80% não tinham recebido quaisquer orientações das entidades para as quais trabalhavam sobre a utilização de ferramentas de IA (Xenidis, 2025).

Alguns destes sistemas já foram considerados discriminatórios. A título de exemplo, nos Países Baixos, constatou-se que um sistema utilizado para prever fraudes discriminava as pessoas beneficiárias com base na raça, origem étnica e cidadania.<sup>386</sup> A agência de emprego austríaca desenvolveu o algoritmo AMS para prever as hipóteses de emprego, a fim de alocar recursos de apoio às pessoas candidatas. O protótipo revelou-se discriminatório em relação às mulheres (em particular às mães solteiras) e às pessoas candidatas a emprego com antecedentes migratórios.<sup>387</sup> Na Polónia, um sistema utilizado pela agência de emprego acabou por ser abandonado por ter sido considerado inconstitucional.<sup>388</sup> Os sistemas de TDA e de IA também são ou foram utilizados para controlar as pessoas beneficiárias de prestações sociais em vários países, como a França, os Países Baixos, a Dinamarca e a Bélgica, com resultados discriminatórios.<sup>389</sup>

Foi instaurado um processo no Conselho de Estado francês por OSC contra um sistema de pontuação de risco utilizado pelo Instituto de Segurança Social francês para prever riscos de fraude e erros e orientar os controlos.<sup>390</sup> As OSC assinalaram, entre outros, a discriminação com base no sexo, situação familiar, idade e deficiência. As partes litigantes solicitaram ao Conselho de Estado que submetesse questões

386 De Rechtspraak (13 de fevereiro de 2019) «SyRI legislation in breach of European Convention on Human Rights», *De Rechtspraak*, disponível em [www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Den-Haag/Nieuws/Paginas/SyRI-legislation-in-breach-of-European-Convention-on-Human-Rights.aspx](http://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Den-Haag/Nieuws/Paginas/SyRI-legislation-in-breach-of-European-Convention-on-Human-Rights.aspx), consultado em 11 de novembro de 2025. 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.

387 Allhutter D et al. (2020) «Algorithmic profiling of job seekers in Austria: How austerity politics are made effective», *Frontiers in Big Data*, 3, disponível em <https://doi.org/10.3389/fdata.2020.00005>, consultado em 11 de novembro de 2025.

388 Szymielewicz K. et al. (2015), «Profiling the unemployed in Poland: social and political implications of algorithmic decision making», Fundacja Panoptykon, 2015, disponível em <https://en.panoptykon.org/profiling-unemployed-poland-report>, consultado em 11 de novembro de 2025.

389 Romain et al. (2023); Mehrotra D. et al. (2023), «Inside the suspicion machine», *WIRED*, disponível em [www.wired.com/story/welfare-state-algorithms/](http://www.wired.com/story/welfare-state-algorithms/), consultado em 11 de novembro de 2025.; Geiger G. (2023), «How Denmark's welfare state became a surveillance nightmare», *WIRED*, 7 de março, disponível em [www.wired.com/story/algorithms-welfare-state-politics/](http://www.wired.com/story/algorithms-welfare-state-politics/), consultado em 11 de novembro de 2025; Amnistia Internacional (2024), «Denmark: AI-powered welfare system fuels mass surveillance and risks discriminating against marginalized groups – report», disponível em [www.amnesty.org/en/latest/news/2024/11/denmark-ai-powered-welfare-system-fuels-mass-surveillance-and-risks-discriminating-against-marginalized-groups-report/](http://www.amnesty.org/en/latest/news/2024/11/denmark-ai-powered-welfare-system-fuels-mass-surveillance-and-risks-discriminating-against-marginalized-groups-report/), consultado em 11 de novembro de 2025; Degraeve E. (2020), «The use of secret algorithms to combat social fraud in Belgium», *European Review of Digital Administration & Law* 1-2: 167-78.

390 Amnistia Internacional (2024), *France: CNAF State Council Complaint*, disponível em [www.amnesty.org/fr/documents/eur21/8795/2024/en/](http://www.amnesty.org/fr/documents/eur21/8795/2024/en/), consultado em 11 de novembro de 2025.



ao TJUE, incluindo no respeitante à discriminação algorítmica indireta.<sup>391</sup> A questão da discriminação indireta e da igualdade efetiva é particularmente prevalente nos sistemas de segurança social.<sup>392</sup>

Outra questão fundamental passará por avaliar quais os sistemas que se enquadram na definição de sistema de IA nos termos do Regulamento sobre a IA, uma vez que muitos sistemas utilizados na segurança social continuam a ser relativamente simples do ponto de vista técnico, apesar de representarem um risco significativo para os direitos fundamentais.

#### 7.4.2. Sistemas de IA proibidos

- ▶ A alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º, relativa à classificação social, constitui uma disposição crucial a ter em conta no domínio dos serviços de segurança social e de apoio ao emprego, onde existem vários sistemas destinados a controlar ou orientar as pessoas beneficiárias (ver supra).
- ▶ A alínea f) do n.º 1 do artigo 5.º, sobre o reconhecimento das emoções no local de trabalho, o que pode ocorrer durante o processo de recrutamento.

#### 7.4.3. Sistemas de IA de risco elevado

O n.º 5 do anexo III, relativo ao acesso a serviços privados essenciais e a serviços e prestações públicos essenciais, bem como o usufruto dos mesmos, abrange «[s]istemas de IA concebidos para serem utilizados por autoridades públicas, ou em seu nome, para avaliar a elegibilidade de pessoas singulares para terem acesso a prestações e serviços de assistência pública essenciais, incluindo serviços de cuidados de saúde, bem como para conceder, reduzir, revogar ou recuperar o acesso a tais prestações e serviços».<sup>393</sup>

As agências públicas dependem de sistemas de cálculo para determinar as prestações das partes beneficiárias, muitas vezes através de sistemas baseados em regras. A questão que se coloca aqui é a de saber quais os sistemas de cálculo que se enquadram na definição de sistemas de IA nos termos do Regulamento sobre a IA.

Nos termos do artigo 6.º do Regulamento sobre a IA, as entidades prestadoras podem autoexcluir-se do regime de risco elevado, sob determinadas condições. Algumas

391 A questão é a seguinte: «Será que o tratamento de dados pessoais, cuja entidade responsável é uma administração social pública a quem foi confiada uma missão de serviço público, com o objetivo de estabelecer uma pontuação de risco para cada pessoa que utiliza o serviço público, a fim de orientar os controlos da administração, não constitui uma discriminação indireta na aceção da Diretiva 2000/43/CE, de 29 de junho de 2000, e da Diretiva 79/7/CEE do Conselho, de 19 de dezembro de 1978, interpretadas à luz dos artigos 20.º e 21.º da Carta, na medida em que a introdução desse tratamento resultou num aumento significativo dos controlos sobre pessoas com menos de 30 anos, estudantes, pessoas com rendimentos baixos, pessoas economicamente inativas, pessoas que estão a criar uma criança sozinhas (95% das quais são mulheres) ou que recebem assistência social?», traduzido pela Amnistia Internacional. Amnistia Internacional (2024), *France: CNAF State Council Complaint*, n.º 71, disponível em [www.amnesty.org/fr/documents/eur21/8795/2024/en/](http://www.amnesty.org/fr/documents/eur21/8795/2024/en/), consultado em 11 de novembro de 2025.

392 Wachter S., Mittelstadt B., Russell C. (2020), «Bias preservation in machine learning: the legality of fairness metrics under EU non-discrimination law», *West Virginia Law Review*, 123(3), 735.

393 Regulamento sobre a IA, anexo III, n.º 5, alínea a).

destas condições são suscetíveis de ser aplicadas a sistemas utilizados no domínio da assistência social e da segurança social. A título de exemplo, as utilizações na vida real incluem a utilização do processamento de linguagem natural (PLN) para analisar o conteúdo dos e-mails das pessoas candidatas,<sup>394</sup> o que poderia ser feito «em preparação para uma avaliação», ou a utilização do reconhecimento ótico de caracteres (OCR) para ajudar a recortar, rodar e limpar as candidaturas,<sup>395</sup> o que poderia ser considerado uma «tarefa processual restrita». Todavia, tal como referido noutras secções das presentes orientações, estas definições permanecem vagas e, na ausência de jurisprudência, é necessário um acompanhamento rigoroso.

#### 7.4.4. Obrigações de registo

Os sistemas de IA de risco elevado no domínio da segurança social serão registados na versão pública da base de dados pelas entidades prestadoras e pelas entidades responsáveis pela implantação. As informações registadas incluirão os resumos das avaliações de impacto sobre os direitos fundamentais realizadas pelas entidades responsáveis pela implantação.

---

394 Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (2020), *Getting the Future Right: Artificial Intelligence and fundamental rights*, Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, p. 32.

395 *Ibidem*, n.º 33.

# Referências

---

Allen R. and Masters D. (2020), *Regulating for an equal AI: A new role for equality bodies: Meeting the new challenges to equality and non-discrimination from increased digitisation and the use of Artificial Intelligence*, Equinet.

BBC (2020), «Home Office drops 'racist' algorithm from visa decisions», *BBC*, disponível em: [www.bbc.com/news/technology-53650758](http://www.bbc.com/news/technology-53650758), consultado em 7 de novembro de 2025.

Direction générale des Entreprises (2025), Les autorités compétentes pour la mise en œuvre du règlement européen sur l'intelligence artificielle [Autoridades competentes para a implementação do Regulamento sobre a Inteligência Artificial], Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle, disponível em [www.entreprises.gouv.fr/priorites-et-actions/transition-numerique/soutenir-le-developpement-de-lia-au-service-de-0](http://www.entreprises.gouv.fr/priorites-et-actions/transition-numerique/soutenir-le-developpement-de-lia-au-service-de-0), consultado em 7 de novembro de 2025.

Dumbrava C. (2025), «Briefing: Artificial intelligence in asylum procedures in the EU», Serviço de Estudos do Parlamento Europeu, disponível em [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/775861/EPRS\\_BRI\(2025\)775861\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/775861/EPRS_BRI(2025)775861_EN.pdf), consultado em 7 de novembro de 2025.

Equinet (2024), *Understanding the new EU Directives on standards for equality bodies: legal digest on standards for equality bodies*, disponível em <https://equineteurope.org/publications/understanding-the-new-eu-directives-on-standards-for-equality-bodies-legal-digest-on-standards-for-equality-bodies/>, consultado em 11 de novembro de 2025.

Equinet (2025), *How to use the Artificial Intelligence Act to investigate AI bias and discrimination: A guide for equality bodies*, European Network of Equality Bodies, disponível em <https://equineteurope.org/publications/how-to-use-the-artificial-intelligence-act-to-investigate-ai-bias-and-discrimination-a-guide-for-equality-bodies/>, consultado em 10 de novembro de 2025.

Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (2021), Igualdade na UE decorridos 20 anos da aplicação inicial das Diretivas relativas à Igualdade, disponível em: [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2021-opinion-equality-directives-01-2021\\_en\\_0.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2021-opinion-equality-directives-01-2021_en_0.pdf), consultado em 7 de novembro de 2025.

Autoridade de Proteção de Dados Helénica (2024), «Ministry of Migration and Asylum receives administrative fine and GDPR compliance order following an own-initiative investigation by the Hellenic Data Protection Authority», disponível em: [www.dpa.gr/en/enimerwtiko/press-releases/ministry-migration-and-asylum-receives-administrative-fine-and-gdpr](http://www.dpa.gr/en/enimerwtiko/press-releases/ministry-migration-and-asylum-receives-administrative-fine-and-gdpr), consultado em 7 de novembro de 2025.

Ilieva M. (2024), *Handbook on identifying and using equality data in legal casework*, Equinet, disponível em: <https://equineteurope.org/publications/handbook-on-identifying-and-using-equality-data-in-legal-casework/>, consultado em 7 de novembro de 2025.

[info.gouv.fr](http://info.gouv.fr) (2025), France Travail : comment ça marche? («Como funciona o France Travail?»), disponível em: [www.info.gouv.fr/actualite/france-travail-comment-ca-marche](http://www.info.gouv.fr/actualite/france-travail-comment-ca-marche), consultado em 7 de novembro de 2025.

Jones C., Lanneau R., Maccanico Y. (2023), Europe's techno borders, EuroMed Rights and Statewatch, disponível em <https://www.statewatch.org/publications/reports-and-books/europe-s-techno-borders/>, consultado em 7 de novembro de 2025.

McGregor L. (2023), *Digital border governance: a human rights based approach*, Universidade de Essex e o ACDH, disponível em [www.ohchr.org/en/documents/tools-and-resources/digital-border-governance-human-rights-based-approach](http://www.ohchr.org/en/documents/tools-and-resources/digital-border-governance-human-rights-based-approach), consultado em 7 de novembro de 2025.

Ozkul D. (2023), Automating immigration and asylum: the uses of new technologies in migration and asylum governance in Europe, Oxford: Refugee Studies Centre, Universidade de Oxford, disponível em [www.rsc.ox.ac.uk/publications/automating-immigration-and-asylum-the-uses-of-new-technologies-in-migration-and-asylum-governance-in-europe](http://www.rsc.ox.ac.uk/publications/automating-immigration-and-asylum-the-uses-of-new-technologies-in-migration-and-asylum-governance-in-europe), consultado em 7 de novembro de 2025.

Romain M. et al. (2023), «Is data neutral? How an algorithm decides which French households to audit for welfare fraud», *Le Monde*, disponível em [www.lemonde.fr/en/les-decodeurs/visuel/2023/12/05/how-an-algorithm-decides-which-french-households-to-audit-for-benefit-fraud\\_6313254\\_8.html](http://www.lemonde.fr/en/les-decodeurs/visuel/2023/12/05/how-an-algorithm-decides-which-french-households-to-audit-for-benefit-fraud_6313254_8.html), consultado em 11 de novembro de 2025.

Subgrupo para os Dados sobre a Igualdade de Tratamento do Grupo de Alto Nível sobre a Não Discriminação, Igualdade e Diversidade (2025), Collecting and using equality data in full compliance with EU General Data Protection Regulation and national data protection rules (Recolha e utilização de dados sobre a igualdade de tratamento em total conformidade com o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados da UE e as regras nacionais em matéria de proteção de dados), Serviço das Publicações da União Europeia, disponível em: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/equality-data-collection\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/equality-data-collection_en), consultado em 7 de novembro de 2025.

Veld S. (in 't) et al. (2020), Carta de Andrea Jelinek, Presidente do Comité Europeu para a Proteção de Dados sobre a possível utilização da aplicação Clearview AI pelas autoridades responsáveis pela aplicação da lei na UE, disponível em [www.edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb\\_letter\\_out\\_2020-0052\\_facialrecognition.pdf](http://www.edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb_letter_out_2020-0052_facialrecognition.pdf), consultado em 7 de novembro de 2025.

Xenidis R. (2020), Tuning EU equality law to algorithmic discrimination: Three pathways to resilience, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1023263X20982173>, consultado em 7 de novembro de 2025.

Xenidis R. (2025), *Legal protection against algorithmic discrimination in Europe: Current frameworks and remaining gaps*, Conselho da Europa, Estrasburgo.

As administrações públicas em toda a Europa estão a utilizar sistemas de inteligência artificial (IA) e/ou de tomada de decisão automatizada (TDA) numa vasta gama de domínios políticos, incluindo migração, bem-estar social, justiça, educação, emprego, fiscalidade, aplicação da lei ou cuidados de saúde. Esses sistemas também são utilizados em áreas críticas do setor privado, como a banca e os seguros. Embora os sistemas de IA e TDA apresentem riscos significativos de discriminação, continuam a existir desafios na identificação e mitigação desses riscos. Assim, os organismos para a igualdade e outras estruturas nacionais de direitos humanos têm um papel fundamental na promoção da implantação de sistemas de IA/TDA em conformidade com os direitos fundamentais por parte das organizações do setor público. As orientações visam equipar os organismos para a igualdade e outras estruturas nacionais de direitos humanos, especialmente na União Europeia, para combater a discriminação nos sistemas de IA/TDA. Elas atualizam-nas sobre as suas responsabilidades em relação ao ambiente regulatório em mudança — incluindo o Regulamento sobre a IA da União Europeia e a Convenção-Quadro do Conselho da Europa sobre Inteligência Artificial e Direitos Humanos, Democracia e Estado de Direito —, oferecem recomendações e exemplos para a aplicação de novas regulamentações e servem como um recurso para auxiliar e aconselhar as partes nacionais interessadas, como formuladoras/es de políticas e reguladoras/es em direitos humanos, igualdade e não discriminação.



**YHDENVERTAISUUSVALTUUTETTU**  
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN



COMISSÃO PARA A CIDADANIA  
E A IGUALDADE DE GÉNERO

PREMS 163925

**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](http://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](http://www.coe.int)



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE