



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer

COM (2021) 206

Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO QUE ESTABELECE REGRAS HARMONIZADAS EM MATÉRIA DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL (REGULAMENTO INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL) E ALTERA DETERMINADOS ATOS LEGISLATIVOS DA UNIÃO



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do disposto no artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República, no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, pela Lei n.º 18/2018, de 2 de maio e pela Lei 64/2020, de 2 de novembro, bem como na Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 1 de março de 2016, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO QUE ESTABELECE REGRAS HARMONIZADAS EM MATÉRIA DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL (REGULAMENTO INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL) E ALTERA DETERMINADOS ATOS LEGISLATIVOS DA UNIÃO - COM [(2021)206].

Atento o seu objeto, a presente iniciativa foi enviada à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias para análise e elaboração do respetivo relatório. No entanto, não foi possível, em tempo útil, à referida Comissão proceder a essa análise.

PARTE II – CONSIDERANDOS

*“No domínio da inteligência artificial,
a confiança é um imperativo,
não um acessório”
Margrethe Vestager,*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

A inteligência artificial (IA) está a transformar o nosso mundo. O aumento da capacidade computacional, a disponibilidade de dados e a evolução dos algoritmos fizeram da IA uma das tecnologias mais importantes do século XXI.

Nas suas orientações políticas para 2019-2024¹, intituladas “Uma União Mais Ambiciosa” a presidente da Comissão, Ursula von der Leyen, salientou que a Europa deve “liderar a transição em direção a um planeta saudável e a uma nova era digital”. Essa transformação ecológica e digital está em curso. Ela incorpora um duplo e indissociável desafio.

Se, por um lado, as soluções digitais como os sistemas de comunicações, a inteligência artificial ou as tecnologias quânticas podem efetivamente contribuir para melhorar aspetos importantes da vida coletiva dos europeus, com impactos positivos a nível económico e social, por outro lado, importa ter presente que esses benefícios que advêm da utilização das tecnologias digitais, não estão isentos de riscos, nem de custos.

Por conseguinte, esta profunda e inevitável transformação que está a ocorrer na sociedade, impõe uma profunda reflexão, a todos os níveis, sobre a melhor forma da UE responder a estes riscos e desafios. Obviamente, as dificuldades e os desafios deste “admirável mundo novo²” serão colossais, mas a Europa tem vindo a declarar que dispõe, “inquestionavelmente, dos meios necessários para concretizar um futuro digital melhor para todos”³. Reafirmando a Comissão que a sua grande ambição é que essa transformação tecnológica e digital se faça, mas sempre e fortemente ancorada “nos nossos valores comuns e que melhorem a vida de todos”. Desígnio claramente assumido

¹ Intituladas “Uma União Mais Ambiciosa”.

² Numa referência ao escritor Aldous Huxley no livro “Admirável Mundo Novo” publicado em 1932.

³ COM(2020) 67.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

na afirmação de que “a inteligência artificial deve ser uma ferramenta ao serviço das pessoas e uma força positiva para a sociedade com o objetivo final de aumentar o bem-estar dos seres humanos. As regras aplicáveis às tecnologias de inteligência artificial disponibilizadas no mercado da União ou que afetam as pessoas da União devem, por isso, centrar-se no ser humano, de modo que as pessoas possam confiar que a tecnologia é utilizada de uma forma segura e em cumprimento da lei, incluindo em matéria de respeito dos direitos fundamentais”.

Também à escala global, a UE pretende ser “um interveniente digital forte, independente e determinado por direito próprio para poder verdadeiramente influenciar o desenvolvimento e a utilização das soluções digitais à escala mundial”.

Perante todo este contexto e tendo em conta a forte concorrência global, considerou a Comissão ser necessária uma abordagem europeia sólida, baseada, sobretudo, na estratégia europeia para a IA⁴, no Livro Branco sobre a inteligência artificial⁵, nas posições adotadas, tanto pelo Parlamento Europeu como pelo Conselho Europeu, nas quais se apela à Comissão por uma reapreciação da legislação pertinente em vigor, de modo a torná-la adequada à sua finalidade no que respeita às novas oportunidades que a inteligência artificial oferece e aos desafios que coloca, mas assegurando sempre “o pleno respeito dos direitos dos cidadãos europeus”. Devendo ainda essa legislação

⁴ COM (2018)237.

⁵ Intitulado “Uma abordagem europeia virada para a excelência e a confiança”. O Livro Branco define as opções políticas sobre a forma de alcançar o duplo objetivo de promover a adoção da IA e de abordar os riscos associados a determinadas utilizações desta tecnologia. [COM(2020) 65].



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

“definir claramente as aplicações de inteligência artificial que devem ser consideradas de risco elevado”⁶.

Assim, em conformidade com o compromisso político assumido pela presidente da Comissão Europeia nas suas orientações políticas, bem como, com os contributos do Conselho Europeu⁷ e do Parlamento Europeu⁸, e nomeadamente com os aportes do Livro Branco, a presente iniciativa, vem incorporar todo esse acervo, apresentando, no domínio da inteligência artificial, um quadro regulamentar horizontal sólido e flexível, em plena coerência com a legislação da UE em vigor, que visa assegurar o bom funcionamento do mercado interno de sistemas de IA, no qual os benefícios e os riscos da IA são abordados de forma adequada a nível da União. Além disso, a iniciativa apoia também o objetivo da União de estar na vanguarda mundial do desenvolvimento de uma inteligência artificial que seja segura, ética e de confiança, coerente com os valores da União e que respeite os seguintes objetivos específicos: i) Garantir que os sistemas de IA colocados no mercado da União e utilizados sejam seguros respeitem a legislação em vigor em matéria de direitos fundamentais e valores da União; ii) Garantir a segurança jurídica para facilitar os investimentos e a inovação no domínio da IA; iii) Melhorar a governação e a aplicação efetiva da legislação em vigor em matéria de direitos fundamentais e dos requisitos de segurança aplicáveis aos sistemas de IA; iv) Facilitar o

⁶ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6177-2019-INIT/pt/pdf>

⁷ Em especial as Conclusões da Reunião extraordinária do Conselho Europeu de 1 e 2 de outubro de 2020.

⁸ Em particular a Resolução do Parlamento Europeu, de 20 de outubro de 2020, que contém recomendações à Comissão sobre o regime relativo aos aspetos éticos da inteligência artificial, da robótica e das tecnologias conexas



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

desenvolvimento de um mercado único para as aplicações de IA legítimas, seguras e de confiança e evitar a fragmentação do mercado.

Impõe-se também referir que, a iniciativa proposta estabelece uma definição inequívoca de “inteligência artificial”⁹ preparada para o futuro, tendo em conta a veloz evolução tecnológica e de mercado no domínio da IA, procurando assim garantir a segurança jurídica necessária.

Acresce ainda, destacar que, a proposta ora em análise, proíbe algumas práticas de IA¹⁰ consideradas particularmente prejudiciais, quando estas violem os valores da União, propondo também restrições e salvaguardas específicas relativamente a determinadas utilizações de sistemas de identificação biométrica à distância, para efeitos de manutenção da ordem pública. Além disso, estabelece ainda uma metodologia de análise

⁹Artigo 3.º “Definições - Para efeitos do presente regulamento, entende-se por: “Sistema de inteligência artificial” (sistema de IA), um programa informático desenvolvido com uma ou várias das técnicas e abordagens enumeradas no anexo I, capaz de, tendo em vista um determinado conjunto de objetivos definidos por seres humanos, criar resultados, tais como conteúdos, previsões, recomendações ou decisões, que influenciam os ambientes com os quais interage”.

¹⁰ O título II da presente proposta consagra uma lista de práticas de IA proibidas. Essa lista inclui todos os sistemas de IA cuja utilização seja considerada inaceitável por violar os valores da União, por exemplo, por violar os direitos fundamentais. As proibições abrangem práticas com potencial significativo para manipular as pessoas por meio de técnicas subliminares que lhes passam despercebidas ou explorar as vulnerabilidades de grupos específicos, como as crianças ou as pessoas com deficiência, para distorcer substancialmente o seu comportamento de uma forma que seja suscetível de causar danos psicológicos ou físicos a essa ou a outra pessoa. A proposta também proíbe a classificação social assente na IA para uso geral por parte das autoridades públicas. Por último, é igualmente proibida a utilização de sistemas de identificação biométrica à distância “em tempo real” em espaços acessíveis ao público para efeitos de manutenção da ordem pública, a não ser que se apliquem determinadas exceções limitadas.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

de riscos sólida para definir sistemas de IA de “risco elevado”¹¹ que criam ou são suscetíveis de criar riscos significativos para a saúde e a segurança ou para os direitos fundamentais das pessoas. Estabelecendo assim uma diferenciação entre as utilizações de IA que criam: i) um risco inaceitável, ii) um risco elevado, iii) um risco baixo ou mínimo.

Um outro aspeto de grande relevância que se impõe destacar diz respeito à gestão e ao funcionamento de infraestruturas críticas. Nesta situação considera-se ser “apropriado classificar como de risco elevado os sistemas de IA concebidos para serem utilizados como componentes de segurança na gestão e no controlo do tráfego rodoviário e das redes de abastecimento de água, gás, aquecimento e eletricidade, uma vez que a falha ou anomalia destes sistemas pode pôr em risco a vida e a saúde das pessoas em larga escala e provocar perturbações substanciais das atividades sociais e económicas normais”.

Por último, referir que em termos de governação, a iniciativa propõe que sejam as autoridades nacionais competentes de fiscalização do mercado a supervisionarem o cumprimento das novas regras, cuja aplicação será apoiada pela criação de um Comité Europeu para a Inteligência Artificial, que também impulsionará o desenvolvimento de normas para a IA. Além disso, são propostos códigos de conduta voluntários para a inteligência artificial de risco não elevado, bem como ambientes de testagem da regulamentação, para promover a inovação responsável.

¹¹ Por conseguinte, os sistemas de IA de risco elevado só podem ser colocados no mercado da União ou colocados em serviço se cumprirem determinados requisitos obrigatórios. Esses requisitos devem assegurar que os sistemas de IA de risco elevado disponíveis na União ou cujos resultados sejam utilizados na UE não representam riscos inaceitáveis para interesses públicos importantes da União, conforme reconhecidos e protegidos pelo direito europeu.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Em síntese, a presente proposta reconhecendo que a inteligência artificial está a transformar o nosso mundo e que essa é uma transformação imparável, mas não indomável; que estas tecnologias são de grande importância para o desenvolvimento socioeconómico, mas comportam imensos riscos e desafios, considera, por isso, crucial aproveitar todo o potencial dos sistemas de IA, o que requer investimentos¹² significativamente avultados nestes domínios, sobretudo quando a UE se assume empenhada em se tornar numa referência mundial de excelência em matéria de IA¹³. Crucial é também a criação de um quadro regulamentar baseado nos valores europeus

¹² “A Europa deve investir na conectividade, nas tecnologias profundas e no capital humano, bem como em infraestruturas energéticas e de transportes inteligentes. Somente em infraestruturas e redes digitais, a UE apresenta um défice de investimento de 65 milhões de EUR por ano. A execução de reformas e o reforço dos investimentos consagrados à investigação e desenvolvimento, bem como à implantação de tecnologias, poderia gerar um crescimento adicional acumulado de 14 % do PIB até 2030. Atuar com maior celeridade (por exemplo, intensificando os investimentos e adotando as medidas até 2022 em vez de 2025) geraria um crescimento adicional equivalente a 3,2 % do PIB até 2030, com incidência positiva na criação de emprego” [COM (2020)67 – “Construir o futuro digital da Europa”].

¹³ No entanto, o investimento em investigação e inovação na Europa “continua a ser uma fração dos investimentos públicos e privados noutras regiões do mundo. Em 2016, foram investidos cerca de 3,2 mil milhões de EUR em IA na Europa, em comparação com cerca de 12,1 mil milhões na América do Norte e 6,5 mil milhões na Ásia”. *In* “Livro Branco sobre a inteligência artificial”.

Mas também importa relevar que a nível da UE: i) a maior parte dos artigos científicos sobre a IA a nível mundial são publicados por investigadores europeus de excelência; ii) são produzidos mais de 25 % dos robôs industriais e dos robôs utilizados na prestação de serviços profissionais; iii) mais de 50% dos grandes fabricantes europeus utilizam IA; iv) nos últimos 3 anos, aumentou o financiamento da investigação e inovação no domínio da IA para 1,5 mil milhões de euros, o que representa um aumento de 70 % em relação ao período anterior; v) reconhece-se que necessário é atrair mais de 20 mil milhões de EUR de investimento por ano (UE, nacional e das empresas) ao longo da próxima década, contra os 3,2 mil milhões de EUR investidos em 2016.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

que permita elevados padrões de segurança e confiança porque “a confiança é um imperativo, não um acessório” neste domínio. É neste contexto, que a Comissão apresenta a presente proposta propondo a criação de um quadro jurídico harmonizado, claro e previsível que possa dar resposta a estes novos desafios tecnológicos. Tendo sempre presente que as tecnologias digitais, por mais avançadas que sejam, são apenas um instrumento e não permitem resolver todos os nossos problemas. Mas esse instrumento deve estar “*ao serviço das pessoas e ser uma força positiva para a sociedade com o objetivo final de aumentar o bem-estar dos seres humanos*”.

Atentas as disposições da presente iniciativa, cumpre suscitar as seguintes questões:

Da Base Jurídica

O fundamento jurídico da presente iniciativa radica, nomeadamente os artigos 16.º e 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

Do Princípio da Subsidiariedade

No que concerne à verificação do princípio da subsidiariedade cumpre referir que atendendo ao objetivo central visado pela presente iniciativa que é o de garantir o bom funcionamento do mercado único, mediante a criação de regras harmonizadas que permitam as condições necessárias para o desenvolvimento e a utilização de inteligência artificial fiável na União, não podem ser suficientemente conseguidos por cada um dos Estados Membros agindo individualmente. Acresce que a natureza intrínseca da IA que, frequentemente, depende de conjuntos de dados amplos e variados que podem ser incorporados em qualquer produto ou serviço que circule livremente no mercado interno, vem reforçar que os objetivos da iniciativa não podem ser efetivamente



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

alcançados pelos Estados Membros isoladamente. Além disso, a “emergência de um mosaico de regras nacionais potencialmente divergentes prejudicaria a circulação homogénea de produtos e serviços associados a sistemas de IA em toda a UE e seria ineficaz para garantir a segurança e a proteção dos direitos fundamentais e dos valores da União nos diferentes Estados Membros. Pelo que, a adoção de abordagens nacionais não só não contribuiria para a resolução dos problemas, como iria criar mais insegurança jurídica e obstáculos e consequentemente enfraqueceria a aceitação da inteligência artificial pelo mercado.

Neste contexto, os objetivos preconizados pela presente iniciativa podem, sim, ser melhor alcançados ao nível da UE, em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia (TUE).

Conclui-se, por isso, que a presente iniciativa respeita o princípio da subsidiariedade.

c) Do Princípio da Proporcionalidade

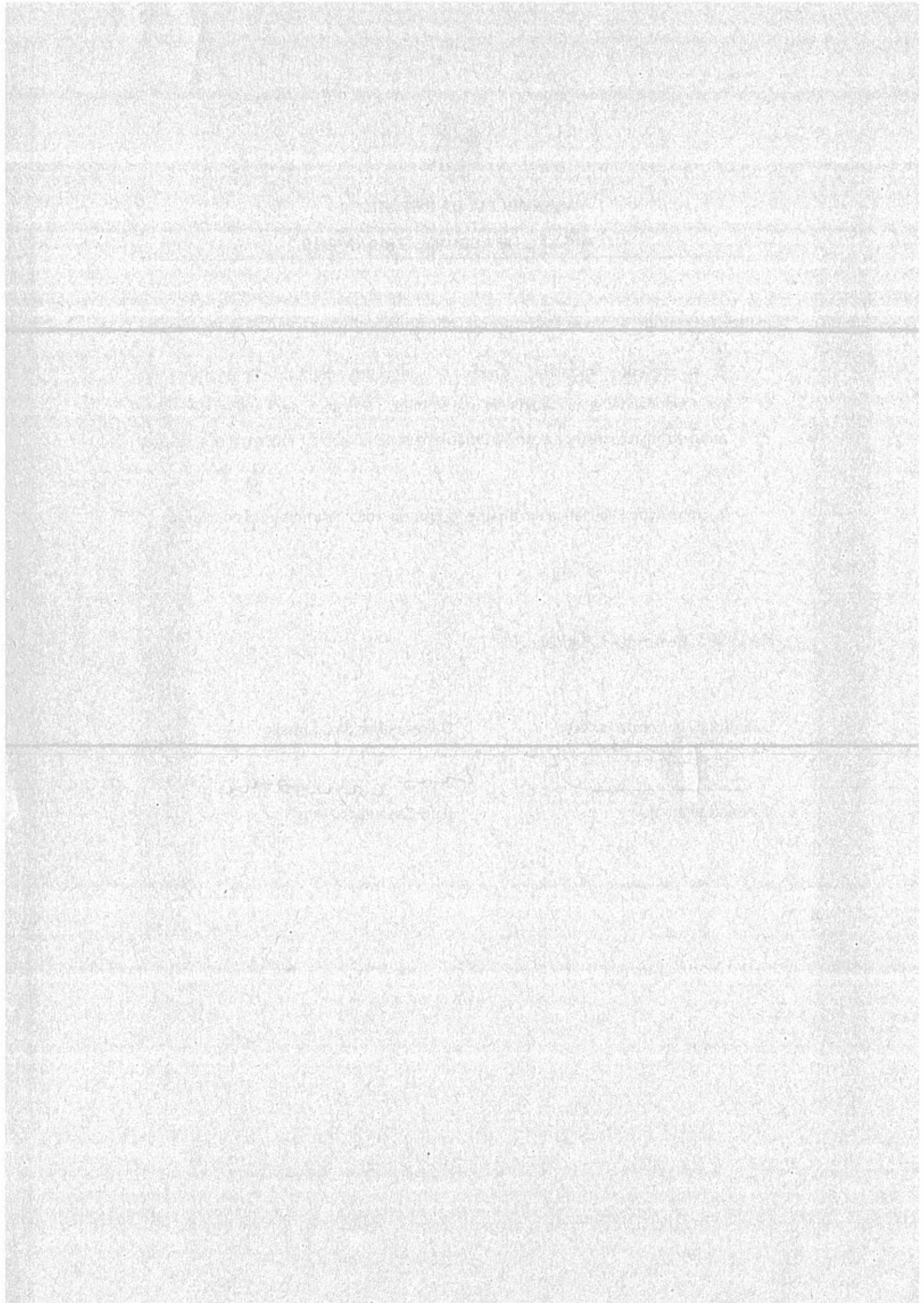
De acordo com o princípio da proporcionalidade, o conteúdo e a forma da ação da UE não devem exceder o necessário para alcançar os objetivos dos Tratados. Verifica-se, que as regras propostas pela presente iniciativa são proporcionadas e necessárias para atingir os seus objetivos.

Por conseguinte, considera-se que é respeitado e cumprido o princípio da proporcionalidade nos termos do artigo 5º do TUE.

PARTE III – OPINIÃO DO RELATOR

O relator reserva, nesta sede, a sua posição sobre a iniciativa europeia em causa.

PARTE IV - PARECER





ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Em face dos considerandos expostos, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1. A presente iniciativa respeita os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União e o proposto não excede o necessário para tal.
2. Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído.

Palácio de S. Bento, 20 de julho de 2021

O Deputado Autor do Parecer

(Fernando Paulo)

O Presidente da Comissão

(Luís Capoulas Santos)