



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

ASSUNTO: Parecer – Proposta de Convenção sobre inteligência artificial, direitos humanos, democracia e Estado de Direito

2022/GAVPM/2922

05.08.2022

SUMÁRIO: Proposta de Convenção sobre inteligência artificial, direitos humanos, democracia e Estado de Direito formulada pelo Conselho da Europa

PALAVRAS CHAVE:

Inteligência Artificial

Direitos humanos

Democracia

Estado de Direito

Conselho da Europa



PARECER

1. Objecto

Pelo Exmo. Director-Geral da Direcção Geral de Política da Justiça foi solicitado ao CSM o envio dos contributos tidos por convenientes quanto às soluções jurídicas constantes da proposta de convenção sobre inteligência artificial, direitos humanos, democracia e Estado de Direito, do Conselho da Europa, tendo em vista a preparação da posição nacional, face à natureza das matérias em discussão e à necessidade de coordenação das posições assumidas no contexto de outras negociações em curso.

*

2. Análise Formal

A proposta em análise foi apresentada pelo Comité de Inteligência Artificial do Conselho da Europa e é composta por preâmbulo, cinco capítulos e um Anexo, este último ainda em desenvolvimento.

O preâmbulo corresponde essencialmente a uma exposição de motivos, no qual se dá conta dos fundamentos que justificam a necessidade de elaboração da convenção constante da proposta.

Os fundamentos mostram-se balizados entre a finalidade de se atingir uma maior união entre os Estados membros do Conselho da Europa, por um lado, e por outro, a ponderação das vantagens e inconvenientes dos rápidos avanços da ciência e da tecnologia, bem como das profundas alterações provocadas pelo uso de sistemas dotados de inteligência artificial, na promoção da prosperidade e do bem estar individual e social.

Em consonância entendeu o Conselho da Europa ser prioritária a criação de um quadro legal comum que estabeleça os princípios fundamentais e as



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

regras a que devem ser submetidos o desenho, desenvolvimento e aplicação de sistemas de inteligência artificial, tendo em vista preservar os valores comuns partilhados ao mesmo tempo que conduz à inovação.

No contexto dos valores e princípios cuja salvaguarda é pretendida com o estabelecimento deste novo quadro legal salienta-se o necessário equilíbrio entre o respeito pelos direitos humanos como tal consagrados na Convenção de 1950 do Conselho da Europa para protecção dos direitos humanos e liberdades fundamentais e seus protocolos, no Convénio Internacional de 1966 das Nações Unidas sobre direitos civis e políticos e outros tratados internacionais aplicáveis sobre direitos humanos e os variados interesses económicos e de segurança no desenvolvimento e uso da inteligência artificial.

A presente convenção visa estabelecer um regime jurídico complementar dos instrumentos jurídicos mencionados no parágrafo anterior tendo em vista preencher lacunas, em consideração pelos específicos desafios levantados pela criação, desenvolvimento e aplicação de sistemas dotados de inteligência artificial.

Por último, é salientada a consciência do direito à privacidade e à protecção de dados pessoais, como estabelecidos, a título meramente exemplificativo, na Convenção do Conselho da Europa de 1981 sobre a protecção das pessoas singulares, com referência ao processamento automático de dados pessoais e protocolos de alteração.

O capítulo primeiro comporta as disposições gerais sobre a matéria, fixando o art.º 1º o objecto e a finalidade da presente convenção.



O art.º 2º contém o enunciado da definição dos conceitos usados no texto legal.

O art.º 3º enuncia o princípio da não discriminação.

O art.º 4º define o âmbito de aplicação da convenção, excepcionando tal aplicação aos sistemas de inteligência artificial usados para finalidades militares de defesa nacional.

O capítulo segundo define os princípios fundamentais estruturantes da regulação dos sistemas de inteligência artificial e é composto pelos art.ºs 5º, 6º, 7º, 8º, 9º e 10º.

O art.º 5º determina a aplicação dos valores estruturantes das sociedades democráticas à pesquisa, desenho, desenvolvimento e aplicação de sistemas de inteligência artificial ou a combinações de tais sistemas.

Deste preceito, merece destaque o n.º 5 ao prever a necessidade de ser assegurada uma cadeia contínua de prestação de contas e responsabilidade legal pela prática de algum facto ilícito danoso relativo ao desenho, desenvolvimento e aplicação de sistemas de inteligência artificial durante o respectivo ciclo de vida, bem como a disponibilidade de mecanismos de reparação adequados.

Outro aspecto interessante é a previsão da criação de um ambiente regulatório controlado para realização de testes aos sistemas de inteligência artificial, sob supervisão das autoridades competentes, tendo em vista encorajar a pesquisa e fomentar a inovação.

São ainda sublinhados os requisitos da segurança, da qualidade e integridade dos dados, da cibersegurança e da robustez no desenho, desenvolvimento e aplicação dos sistemas de inteligência artificial.



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

As questões que o desenho, desenvolvimento e aplicação dos sistemas de inteligência artificial levantem devem ser objecto de discussão pública e consulta às partes interessadas, em particular no contexto de relevantes implicações sociais, económicas, éticas e legais.

Deve ser encorajada e promovida a literacia e as competências digitais para todos os segmentos da população.

O art.º 6º regula os requisitos adicionais para o desenho, desenvolvimento e aplicação dos sistemas de inteligência artificial no sector público.

O art.º 7º prevê a instituição de salvaguardas procedimentais por exemplo através da criação de um sistema de registos públicos relevantes sobre o uso de inteligência artificial, bem como registos de algoritmos usados nos sistemas de inteligência artificial relevantes.

Deverão ainda as autoridades, e sempre que tal seja considerado adequado, comunicar aos destinatários o uso de sistemas de inteligência artificial.

A tomada de decisões por sistemas de inteligência artificial deve ficar condicionada, para além da comunicação aos destinatários das decisões, a verificação humana.

A interacção entre uma pessoa física e um sistema dotado de inteligência artificial deve ser do conhecimento da pessoa física e ser disponibilizada de forma voluntária, permitindo-se a opção de interacção com outra pessoa física em substituição ou de forma adicional à interacção com o sistema de inteligência artificial.



O art.º 8º regula os casos em que o direito interno dos Estados Membros pode instituir restrições ao exercício dos direitos especificados no art.º 7º n.ºs 1 a 4 da convenção.

Tais restrições devem constar da lei, ser necessárias e proporcionais numa sociedade democrática e visarem atingir um dos legítimos interesses especificados na norma.

O art.º 9º regula a relação de aplicabilidade da convenção com outros instrumentos legais.

O art.º 10º estabelece um princípio de protecção mínima dos direitos e liberdades fundamentais, permitindo aos Estados Membros a adopção de regras que instituem maiores níveis de protecção de tais direitos e liberdades.

O Capítulo terceiro regula a matéria atinente à avaliação de risco e impacto.

A matéria estende-se pelos artigos 11º a 15º.

A convenção visa fixar uma metodologia com critérios claros, concretos e objectivos tendo em vista a identificação dos sistemas de inteligência artificial ou a combinação de diferentes sistemas de inteligência artificial que constituem um risco na perspectiva da salvaguarda e protecção dos direitos humanos.

A metodologia visa garantir uma abordagem uniformizada na identificação, avaliação de risco e de impacto de tais sistemas em relação ao exercício de direitos fundamentais, ao funcionamento da democracia e à observância das regras do Estado de Direito Democrático.

A convenção requer também que as partes contratantes adotem as medidas adequadas a formar as autoridade de supervisão nacionais, os



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

prestadores de serviços de inteligência artificial e os beneficiários de tais serviços para que os agentes indicados possam identificar, analisar e avaliar o risco e impacto da aplicação dos sistemas de inteligência artificial em relação ao exercício de direitos fundamentais, ao funcionamento da democracia e à observância das regras do Estado de Direito Democrático.

Para o efeito da realização da avaliação de risco e impacto dos sistemas de inteligência artificial, o art.º 12º prescreve as medidas a adoptar relativamente aos sistemas de inteligência artificial que apresentem riscos significativos para os direitos humanos, o funcionamento da democracia ou o funcionamento do Estado de Direito Democrático.

As medidas devem ser proporcionais à natureza do risco e devem ainda ter em consideração as medidas previstas no art.º 15º als. a) a e) da presente proposta de convenção.

O art.º 13º prescreve as medidas a adoptar relativamente aos sistemas de inteligência artificial que apresentem riscos inaceitáveis para os direitos humanos, o funcionamento da democracia ou o funcionamento do Estado de Direito Democrático.

Nestes casos, a proposta de convenção prevê que o ordenamento jurídico nacional das partes contratantes consagre a possibilidade de imposição de moratórias ou formas de exclusão deste tipo de sistemas.

Atenta a gravidade das medidas em questão, as moratórias ou formas de exclusão só devem ser consideradas nos casos em que com base objectiva seja identificado um risco inaceitável para os direitos humanos, para a democracia ou para o Estado de Direito democrático e desde que não existam outras medidas adequadas a mitigar os identificados riscos.



A aplicação destas medidas deve ser acompanhada dos adequados procedimentos de revisão para garantir a respectiva reversão no momento em que os riscos relevantes tenham sido reduzidos de forma suficiente ou a partir da disponibilização das medidas de mitigação adequadas.

O art.º 14º identifica as práticas de inteligência artificial proibidas e define os critérios a seguir pelas autoridades nacionais na consideração da possibilidade de utilização das medidas previstas no art.º 13º, dando ainda exemplos dos sistemas que devem ser objecto de atenção na fase de projecto.

O art.º 15º trata da matéria atinente às medidas a adoptar quanto a sistemas ou a combinações de sistemas de inteligência artificial que apresentem níveis significativos de risco para os direitos humanos, o funcionamento da democracia ou o funcionamento do Estado de Direito Democrático.

As medidas previstas neste preceito reflectem a hierarquia de valores nas sociedades democráticas no contexto do uso da inteligência artificial, mas também identificam as áreas nas quais se podem levantar questões atinentes à criação, desenvolvimento e aplicação deste tipo de sistemas ou de combinações dos mesmos.

Esta hierarquia de valores parte do ser humano, na vertente de protecção de direitos e liberdades fundamentais das pessoas singulares: integridade física e mental, liberdade individual, dignidade e autonomia, liberdade de decisões informadas, de expressão, de associação, e acesso a espaços livres para debate de ideias.

O capítulo quarto é dedicado à temática dos mecanismos de acompanhamento e cooperação.



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

No art.º 16º está prevista a criação de um comité, Consulta das Partes, responsável pela realização de tarefas de acompanhamento.

Visa-se a criação de um mecanismo de acompanhamento flexível, sem requisitos temporais de convocação.

O art.º 16º fixa ainda as competências do comité no contexto do acompanhamento da execução da Convenção.

O art.º 17º regula a cooperação internacional entre as partes contratantes da Convenção a qual se destina à troca de informação e das melhores práticas bem como ao treino e desenvolvimento de esforços conjuntos de carácter geral tendo em vista garantir o cumprimento das finalidades da Convenção.

O art.º 18º estipula o dever das partes de criação de autoridades de supervisão nacionais responsáveis pela verificação da conformidade dos requisitos do risco e da verificação do impacto dos sistemas de inteligência artificial, de acordo com o preceituado nos art.ºs 11º e 12º da Convenção e ainda pela imposição de moratórias ou exclusões na criação, desenvolvimento e aplicação de um sistema de inteligência artificial, nos termos dos art.ºs 13º e 14º.

As autoridades de supervisão nacionais devem ter a experiência adequada neste domínio, e serem dotadas de independência funcional, para que as respectivas funções sejam desempenhadas com imparcialidade. Também devem ter recursos suficientes e pessoal devidamente treinado para o desenvolvimento das respectivas actividades.

O capítulo quinto, o último da Convenção, é dedicado às disposições finais.



Estas disposições seguem o modelo de cláusulas finais para Convenções e Acordos do Conselho da Europa, aprovado em Comité de Ministros na reunião 315^a em Fevereiro de 1980 e revisto na reunião 1291^a, em 5 de Julho de 2017.

O art.º 19º regula a eficácia da Convenção face às disposições de direito interno dos Estados contratantes e a outros instrumentos vinculativos de direito internacional.

O art.º 20º regula a matéria das emendas à Convenção, a legitimidade para a apresentação de propostas de emenda bem como os procedimentos a adoptar para efectivar tais emendas.

O art.º 21º trata da matéria atinente à revisão da metodologia para avaliação do risco e impacto dos sistemas de inteligência artificial, contida no Anexo à Convenção, bem como os procedimentos a realizar para operacionalizar tal revisão.

O art.º 22º regula a resolução de conflitos atinentes à interpretação e aplicação da Convenção.

É subsidiariamente aplicável a Convenção Europeia sobre resolução amigável de litígios.

O art.º 23º estabelece o número de ratificações, aceitações e aprovações necessárias para a entrada em vigor da Convenção.

O art.º 24º trata da possibilidade de adesão à Convenção de Estados que não sejam membros do Conselho da Europa, fixando os respectivos requisitos.

O art.º 25º regula a aplicação territorial da Convenção.

O art.º 26º estipula que nenhuma reserva pode ser feita a nenhuma norma prevista na Convenção.



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

O art.º 27º contempla a hipótese de denúncia da Convenção e a forma da mesma ser realizada.

Por último, o art.º 28º fixa o procedimento de notificações da Convenção.

Da análise formal sumária feita à proposta de Convenção resulta que a mesma se mostra conforme aos objectivos fixados no preâmbulo, encontrando-se devidamente fundamentadas as opções normativas tomadas.

*

3. Análise Material

No que tange à análise material da proposta de Convenção, a iniciativa é merecedora de aplauso, desde logo porque tal como a Comissão Europeia para a Eficiência da Justiça (CEPEJ) reconheceu, no estudo constante do Anexo I à Carta Ética Europeia para o uso da Inteligência Artificial nos Sistemas Judiciais, de 2018, identificar as iniciativas de algoritmos de IA nos sistemas judiciais dos Estados membros do Conselho da Europa é uma tarefa difícil, já que a maioria das iniciativas vem do sector privado e nem sempre são integradas com políticas públicas.

A Convenção representa assim, em nosso entender, o quadro legal estruturante necessário à integração das iniciativas privadas na criação, desenvolvimento e utilização de sistemas dotados de inteligência artificial.

No entanto, este instrumento jurídico deverá ser analisado em conjugação com a demais produção normativa ao nível da UE.

Assim, e correndo o risco de omissões face à variedade normativa já produzida ou em produção no espaço europeu, começamos por destacar que o quadro geral dos direitos fundamentais que se aplica aos casos de uso de



sistemas de inteligência artificial na União Europeia consiste na Carta dos Direitos Fundamentais da União.

Ao nível do Direito secundário comunitário, um dos instrumentos jurídicos essenciais em matéria de inteligência artificial é o regulamento Geral de Protecção de Dados (Regulamento UE 2016/679).

O Regulamento trata do processamento automatizado de dados pessoais no espaço económico europeu e do processamento de dados pessoais por quaisquer meios componentes de uma base de dados, dentro das finalidades do Direito da União.

O Regulamento deve ser analisado em conjugação com a Directiva relativa à protecção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas autoridades competentes para efeitos de prevenção, investigação, detecção ou repressão de infracções penais ou execução de sanções penais, e à livre circulação desses dados (Directiva (UE) 2016/680 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016).

Considerando que os Estados Membros da União também são partes em outras convenções internacionais de direitos humanos, as quais contêm standards vinculativos e salvaguardas a respeitar nas hipóteses de actuação fora do contexto de competências dos instrumentos da UE, também aqueles instrumentos terão que ser considerados.

Desta segunda categoria de instrumentos jurídicos destaca-se a Convenção Europeia dos Direitos Humanos, a qual foi ratificada por todos os Estados Membros da União Europeia.

No entanto, existem outros instrumentos internacionais e do Conselho da Europa sobre direitos humanos que são relevantes.



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

Deste elenco podemos destacar a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948; a Convenção Internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial de 1965; o Convénio Internacional sobre Direitos Civis e Políticos de 1966; o Convénio Internacional sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais de 1966; a Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação das mulheres de 1979; a Convenção contra a tortura de 1984; a Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989; a Convenção sobre os Direitos das pessoas com deficiência de 2006; e a Convenção para protecção de todas as pessoas contra os desaparecimentos forçados de 2006.

A Convenção cuja proposta é objecto de análise visa criar os mecanismos necessários à operacionalização do respeito pelos direitos fundamentais na criação, desenvolvimento e utilização de sistemas dotados de inteligência artificial, tal como consagrados na Convenção Europeia dos Direitos Humanos.

Nesta perspectiva, é um instrumento normativo especial (em face da própria CEDH) e regulador dos princípios orientadores constantes do quadro geral dos direitos fundamentais que se aplica na União Europeia.

Em 2020, a Agência da União Europeia para os direitos fundamentais elaborou um relatório intitulado: “Acertar no Futuro - Inteligência Artificial e Direitos Fundamentais”, no qual emitiu várias opiniões relacionadas com a introdução de novas políticas e legislação no contexto dos sistemas de inteligência artificial.

Foi salientada a necessidade de respeitar os direitos fundamentais constantes da Carta Europeia e demais Tratados Europeus, bem como a



necessidade de criação de salvaguardas a tais direitos, apenas devendo ser admitida a respectiva compressão em caso de necessidade e desde que respeitado o princípio da proporcionalidade.

A implementação de salvaguardas torna-se fundamental como meio de protecção contra interferências arbitrárias nos direitos fundamentais e ainda como garante de certeza quer para os operadores quer para os utilizadores de sistemas de inteligência artificial.

A definição rigorosa do objecto e âmbito da legislação a criar sobre esta matéria e a definição e revisão periódica dos conceitos associados a sistemas de inteligência artificial também se mostra necessária ao cumprimento dos direitos fundamentais.

O legislador da UE deve considerar a possibilidade de fazer avaliações de impacto obrigatórias que cubram todo o espectro dos direitos fundamentais. Estas devem abranger os sectores público e privado e ser aplicadas antes de qualquer sistema de IA ser utilizado. As avaliações de impacto devem ter em conta a natureza e o escopo variáveis das tecnologias de IA, incluindo o nível de automação e complexidade, bem como o dano potencial. Eles devem incluir requisitos básicos de triagem que também podem servir para aumentar a consciencialização sobre possíveis implicações nos direitos fundamentais.

A Agência da União Europeia para os Direitos Fundamentais salienta ainda a importância do estabelecimento de sistemas efectivos de prestação de contas e de ser feito melhor uso das estruturas de especialistas em supervisão existentes para protecção dos direitos fundamentais



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

É defendida a dotação destas estruturas dos recursos humanos, financeiros e técnicos adequados ao tratamento de questões complexas ligadas à criação e uso de sistemas de inteligência artificial.

Os Estados membros da União Europeia devem encorajar as empresas privadas e a administração pública a avaliarem os resultados potencialmente discriminatórios do uso de sistemas de inteligência artificial.

Para este efeito, devem ser alocados fundos para a realização de pesquisas direccionadas aos impactos potencialmente discriminatórios do uso de algoritmos e sistemas dotados de inteligência artificial. Estas pesquisas beneficiariam com a adaptação de métodos de pesquisa já implementados, oriundos das ciências sociais e que vão desde as áreas de recrutamento até à criação de perfis de consumo.

O Conselho Europeu para a Protecção de Dados (EDPB) e a Autoridade Europeia para a Protecção de Dados (AEPD) devem considerar o fornecimento de mais orientações e apoio para implementar efectivamente as disposições do Regulamento Geral de Protecção de Dados que se aplicam directamente ao uso da inteligência artificial para salvaguardar os direitos fundamentais, em particular no que diz respeito ao significado de dados e seu uso em inteligência artificial, incluindo em conjuntos de dados de treino de inteligência artificial.

Existe um elevado nível de incerteza quanto ao significado da tomada de decisão automatizada e ao direito à revisão humana associado à utilização da IA e da tomada de decisão automatizada. Assim, o EDPB e a AEPD devem também considerar uma maior clarificação dos conceitos de



“tomada de decisão automatizada” e “revisão humana”, onde eles são mencionados na legislação da UE.

Além disso, os organismos nacionais de protecção de dados devem fornecer orientações práticas sobre como as disposições de protecção de dados se aplicam ao uso de inteligência artificial. Essas orientações podem incluir recomendações e listas de verificação, com base em casos de uso concretos de inteligência, para apoiar a conformidade com a provisão de protecção de dados.

O legislador da UE e os Estados-Membros devem garantir o acesso efectivo à justiça para os indivíduos em casos que envolvam decisões baseadas em inteligência artificial.

Para garantir que as soluções disponíveis sejam acessíveis na prática, o legislador da UE e os Estados-Membros podem considerar a introdução de um dever legal para a administração pública e as empresas privadas que usam sistemas de inteligência artificial para fornecer àqueles que procuram reparação informações sobre o funcionamento de seus sistemas de IA, sobre como esses sistemas chegam a decisões automatizadas.

Essa obrigação ajudaria a alcançar a igualdade de armas nos casos de indivíduos que procuram justiça. Também apoiaria a eficácia da monitorização externa e da supervisão dos direitos humanos dos sistemas de IA.

Tendo em conta a dificuldade de explicar sistemas complexos de IA, a UE, em conjunto com os Estados-Membros, deve considerar o desenvolvimento de orientações para apoiar os esforços de transparência neste domínio. Ao fazê-lo, devem recorrer à experiência dos organismos



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

nacionais de direitos humanos e das organizações da sociedade civil activas neste domínio.

Constatamos, da análise sumária realizada ao teor da proposta de convenção do Conselho da Europa, que as linhas orientadoras constantes das opiniões emitidas pela Agência da União Europeia para os direitos fundamentais no relatório intitulado: “Acertar no Futuro - Inteligência Artificial e Direitos Fundamentais”, foram seguidas, verificando-se um alinhamento entre estas Instituições quanto ao caminho a seguir em matéria de protecção de direitos fundamentais no contexto do uso de sistemas dotados de inteligência artificial.

A estratégia da Comissão Europeia para a inteligência artificial e para o uso de dados foi expressa no Livro Branco sobre Inteligência Artificial, através da definição de um quadro para uma inteligência artificial fiável, baseado na excelência e na confiança, bem como a estratégia europeia para os dados, com o objectivo de garantir que a União se torna modelo e líder no contexto de uma sociedade habilitada pelos dados.

A concretização das orientações estratégicas da Comissão, plasmadas no Livro Branco sobre IA veio a ocorrer com a apresentação da proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece regras harmonizadas em matéria de inteligência artificial, de 21 de Abril de 2021.

Da exposição de motivos da proposta constam, entre outros, os seguintes dizeres: “(...) *A presente proposta honra o compromisso político assumido pela presidente Ursula von der Leyen, que anunciou nas suas orientações políticas para 2019-2024, intituladas «Uma União mais ambiciosa», que a Comissão apresentaria uma proposta legislativa relativa a*



uma abordagem europeia coordenada às implicações humanas e éticas da inteligência artificial. Na sequência desse anúncio, a Comissão publicou, em 19 de fevereiro de 2020, o Livro Branco sobre a inteligência artificial — 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. A presente proposta visa dar execução ao segundo objetivo, desenvolvendo um ecossistema de confiança mediante a proposta de um quadro jurídico para uma IA de confiança. A proposta tem como base os valores e os direitos fundamentais da UE e pretende dar às pessoas e a outros utilizadores a confiança necessária para adotarem soluções baseadas em IA, ao mesmo tempo que incentiva as empresas para que as desenvolvam. 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. Na sequência da publicação do Livro Branco, a Comissão lançou uma consulta abrangente das partes interessadas, a qual revelou um grande interesse por parte de um vasto número de partes que apoiaram amplamente a intervenção regulamentar com vista a resolver os desafios e as preocupações relacionadas com a crescente utilização da IA. (...).

A proposta estabelece regras harmonizadas para o desenvolvimento, a colocação no mercado e a utilização de sistemas de IA na União na sequência



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

de uma abordagem proporcionada baseada no risco. Propõe-se uma definição inequívoca e preparada para o futuro de «inteligência artificial». Algumas práticas de IA particularmente prejudiciais são proibidas, uma vez que violam os valores da União, e são propostas restrições e salvaguardas específicas relativamente a determinadas utilizações de sistemas de identificação biométrica à distância para efeitos de manutenção da ordem pública. A proposta estabelece uma metodologia de análise de riscos sólida para definir sistemas de IA de «risco elevado» que criam riscos significativos para a saúde e a segurança ou para os direitos fundamentais das pessoas. Esses sistemas de IA terão de cumprir um conjunto de requisitos obrigatórios horizontais para uma IA de confiança e seguir procedimentos de avaliação da conformidade antes de poderem ser colocados no mercado da União. Os fornecedores e os utilizadores desses sistemas também estão sujeitos a obrigações previsíveis, proporcionadas e claras para garantir a segurança e o respeito da legislação em vigor que protege os direitos fundamentais ao longo de todo o ciclo de vida dos sistemas de IA. No caso de alguns sistemas de IA específicos, apenas são propostas obrigações de transparência mínimas, em particular quando são utilizados sistemas de conversação automática ou «falsificações profundas».

As regras propostas serão executadas por intermédio de um sistema de governação a nível dos Estados-Membros, aproveitando estruturas já existentes, e de um mecanismo de cooperação a nível da União, ou seja, o novo Comité Europeu para a Inteligência Artificial. Também são propostas medidas adicionais para apoiar a inovação, em particular por via de ambientes de testagem da regulamentação da IA e de outras medidas que visam reduzir os



encargos regulamentares e apoiar as pequenas e médias empresas (PME) e as empresas em fase de arranque. (...)

3.5. Direitos fundamentais

Dadas as suas características específicas (por exemplo, a opacidade, a complexidade, a dependência dos dados, o comportamento autónomo), a utilização da inteligência artificial pode afetar negativamente um conjunto de direitos fundamentais consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da UE (a seguir designada por «Carta»). A presente proposta procura assegurar um nível elevado de proteção desses direitos fundamentais e visa fazer face aos vários riscos mediante uma abordagem baseada no risco claramente definida. Graças a um conjunto de requisitos relativos a uma IA de confiança e obrigações proporcionadas para todos os participantes da cadeia de valor, a proposta melhorará e promoverá a proteção dos direitos consagrados na Carta: o direito à dignidade do ser humano (artigo 1.º), o respeito pela vida privada e familiar e a proteção de dados pessoais (artigos 7.º e 8.º), a não discriminação (artigo 21.º) e a igualdade entre homens e mulheres (artigo 23.º). A proposta pretende evitar um efeito inibidor nos direitos à liberdade de expressão (artigo 11.º) e à liberdade de reunião (artigo 12.º), garantir a proteção do direito à ação e a um tribunal imparcial e dos direitos de presunção de inocência e de defesa (artigos 47.º e 48.º), bem como do direito a uma boa administração. Além disso, conforme aplicável em determinados domínios, a proposta afetará de forma positiva os direitos de um conjunto de grupos especiais, como os direitos dos trabalhadores a condições de trabalho justas e equitativas (artigo 31.º), o direito a um elevado nível de defesa dos consumidores (artigo 28.º), os direitos das crianças (artigo 24.º) e o direito de integração das pessoas com deficiência (artigo 26.º). O direito a um elevado



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

nível de proteção do ambiente e melhoria da sua qualidade (artigo 37.º) também é relevante, incluindo em relação à saúde e à segurança dos cidadãos. As obrigações relativas à testagem ex ante, à gestão de riscos e à supervisão humana também facilitarão o respeito de outros direitos fundamentais, graças à minimização do risco de decisões assistidas por IA erradas ou enviesadas em domínios críticos como a educação e a formação, o emprego, serviços essenciais, a manutenção da ordem pública e o sistema judicial. Caso continuem a ocorrer violações dos direitos fundamentais, as pessoas afetadas têm acesso a vias eficazes de recurso graças à garantia da transparência e da rastreabilidade dos sistemas de IA, associadas a fortes controlos ex post.

A presente proposta impõe algumas restrições à liberdade de empresa (artigo 16.º) e à liberdade das artes e das ciências (artigo 13.º), a fim de assegurar o cumprimento de razões imperativas de reconhecido interesse público, como a saúde, a segurança, a defesa dos consumidores e a proteção de outros direitos fundamentais («inovação responsável») em caso de desenvolvimento e utilização de tecnologia de IA de risco elevado. Essas restrições são proporcionadas e limitadas ao mínimo necessário para prevenir e atenuar riscos de segurança graves e possíveis violações dos direitos fundamentais.

O aumento das obrigações de transparência também não afetará desproporcionadamente o direito à proteção da propriedade intelectual (artigo 17.º, n.º 2), uma vez que estarão limitadas às informações mínimas necessárias para as pessoas singulares exercerem o seu direito à ação e à transparência necessária perante as autoridades de supervisão e execução, em conformidade com os mandatos destas. Qualquer divulgação de informações



será realizada de acordo com a legislação aplicável, incluindo a Diretiva (UE) 2016/943 relativa à proteção de know-how e de informações comerciais confidenciais (segredos comerciais) contra a sua aquisição, utilização e divulgação ilegais. Quando precisam de obter acesso a informações confidenciais ou a código-fonte para analisarem o cumprimento das obrigações substanciais, as autoridades públicas e os organismos notificados ficam sujeitos a obrigações de confidencialidade vinculativas.(...)”.

Com base na classificação de risco dos vários sistemas de inteligência artificial, a proposta de Regulamento desdobra-se (para além da definição do objecto e âmbito do Regulamento e dos conceitos associados à realidade que regula - Título I) no elenco das práticas de inteligência artificial proibidas (Título II), e no elenco dos sistemas de risco elevado (Título III).

São fixadas as obrigações de transparência aplicáveis a determinados sistemas (Título IV), bem como as medidas de apoio à inovação (Título V).

Nos Títulos VI, VII e VIII é definido o modelo de governação, as obrigações e actividades de controlo e de comunicação.

No Título IX é definido um quadro para a criação de códigos de conduta, que visa incentivar os fornecedores de sistemas de IA que não são de risco elevado a aplicar voluntariamente os requisitos obrigatórios aplicáveis aos sistemas de IA de risco elevado.

Por último, os Títulos X, XI e XII tratam das disposições finais.

Para o que interessa no domínio das competências do CSM, verificamos que o Anexo III à proposta de Regulamento classifica como sistemas de inteligência artificial de elevado risco, no ponto 6 (Manutenção da ordem pública), os seguintes:



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

a) Sistemas de IA concebidos para serem utilizados por autoridades policiais em avaliações individuais de riscos relativamente a pessoas singulares, a fim de determinar o risco de uma pessoa singular cometer infrações ou voltar a cometer infrações ou o risco para potenciais vítimas de infrações penais;

b) Sistemas de IA concebidos para serem utilizados por autoridades policiais como polígrafos e instrumentos similares ou para detetar o estado emocional de uma pessoa singular;

c) Sistemas de IA concebidos para serem utilizados por autoridades policiais para detetar falsificações profundas referidas no artigo 52.o, n.o 3;

d) Sistemas de IA concebidos para serem utilizados por autoridades policiais para avaliar a fiabilidade dos elementos de prova no decurso da investigação ou repressão de infrações penais;

e) Sistemas de IA concebidos para serem utilizados por autoridades policiais para prever a ocorrência ou a recorrência de uma infração penal real ou potencial com base na definição de perfis de pessoas singulares, na aceção do artigo 3.o, ponto 4, da Diretiva (UE) 2016/680, ou para avaliar os traços de personalidade e as características ou os comportamento criminal passado de pessoas singulares ou grupos;

f) Sistemas de IA concebidos para serem utilizados por autoridades policiais para definir o perfil de pessoas singulares, na aceção do artigo 3.o, ponto 4, da Diretiva (UE) 2016/680, no decurso da deteção, investigação ou repressão de infrações penais;

g) Sistemas de IA concebidos para serem utilizados no estudo analítico de crimes relativos a pessoas singulares, permitindo às autoridades policiais



pesquisar grandes conjuntos de dados complexos, relacionados ou não relacionados, disponíveis em diferentes fontes de dados ou em diferentes formatos de dados, no intuito de identificar padrões desconhecidos ou descobrir relações escondidas nos dados.

E no ponto 8 (Administração da justiça e processos democráticos), os sistemas de IA concebidos para auxiliar uma autoridade judiciária na investigação e na interpretação de factos e do direito e na aplicação da lei a um conjunto específico de factos.

Aqui chegados, podemos concluir que a União Europeia já apresenta um quadro regulamentar estruturado e muito abrangente sobre a conformidade da criação, desenvolvimento e uso dos sistemas de inteligência artificial com os direitos fundamentais.

Assim, a proposta de convenção em análise erige-se em mais um instrumento jurídico internacional apto a consolidar a defesa de tais direitos perante a criação, desenvolvimento e uso dos mencionados sistemas.

Neste sentido, a proposta apresenta-se conforme ao acervo normativo analisado, sendo merecedora de acolhimento.

*

Quanto à adopção da Convenção a ser aprovada, no ordenamento jurídico nacional, o artigo 8.º da Constituição da República Portuguesa (Direito internacional) dispõe que:

“1. As normas e os princípios de direito internacional geral ou comum fazem parte integrante do direito português.



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

2. As normas constantes de convenções internacionais regularmente ratificadas ou aprovadas vigoram na ordem interna após a sua publicação oficial e enquanto vincularem internacionalmente o Estado Português.

3. As normas emanadas dos órgãos competentes das organizações internacionais de que Portugal seja parte vigoram diretamente na ordem interna, desde que tal se encontre estabelecido nos respetivos tratados constitutivos.

4. As disposições dos tratados que regem a União Europeia e as normas emanadas das suas instituições, no exercício das respetivas competências, são aplicáveis na ordem interna, nos termos definidos pelo direito da União, com respeito pelos princípios fundamentais do Estado de direito democrático.”

Nesta medida, e uma vez observado o procedimento formal de aprovação, ratificação e publicação, a convenção terá eficácia plena no ordenamento jurídico português.

*

4. Conclusões

a) A proposta de convenção sobre inteligência artificial, direitos humanos, democracia e Estado de Direito, do Conselho da Europa, visa criar os mecanismos necessários à operacionalização do respeito pelos direitos fundamentais na criação, desenvolvimento e utilização de sistemas dotados de inteligência artificial, tal como consagrados na Convenção Europeia dos Direitos Humanos.



b) A presente proposta apresenta-se como um instrumento normativo especial e concretizador dos direitos fundamentais previstos na Convenção Europeia dos Direitos Humanos na área dos sistemas dotados de inteligência artificial.

c) Da análise formal feita à proposta de Convenção resulta que a mesma se mostra conforme aos objectivos fixados no preâmbulo, encontrando-se devidamente fundamentadas as opções normativas tomadas.

d) Da análise material realizada ao teor da proposta de Convenção, verifica-se o alinhamento da mesma com outros instrumentos normativos internacionais sobre a mesma matéria, em concreto, com a proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece regras harmonizadas em matéria de inteligência artificial, de 21 de Abril de 2021.

e) Considerando que o âmbito subjectivo de aplicação da Convenção do Conselho da Europa é mais alargado do que o âmbito subjectivo de aplicação do Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, a iniciativa é merecedora de aplauso, desde logo porque tal como a Comissão Europeia para a Eficiência da Justiça (CEPEJ) reconheceu, no estudo constante do Anexo I à Carta Ética Europeia para o uso da Inteligência Artificial nos Sistemas Judiciais, de 2018, identificar as iniciativas de algoritmos de IA nos sistemas judiciais dos Estados membros do Conselho da Europa é uma tarefa difícil, já que a maioria das iniciativas vem do sector privado e nem sempre são integradas com políticas públicas.

A Convenção representa assim, em nosso entender, o quadro legal estruturante necessário à integração das iniciativas privadas na criação, desenvolvimento e utilização de sistemas dotados de inteligência artificial.

*



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

17 de Agosto de 2022

Célia Santos

Juíza de Direito

Adjunta do Gabinete de Apoio ao Vice-Presidente e aos Membros do CSM



**Célia Isabel Bule
Ribeiro Marques
dos Santos**

Adjunta

Assinado de forma digital por Célia Isabel
Bule Ribeiro Marques dos Santos
74d064a28dd313aae3f71ef5b14998cedbf9b0f
Dados: 2022.08.17 15:20:37

