



Council of the
European Union

Brussels, 2 December 2022
(OR. en, pt)

15478/22

**Interinstitutional File:
2022/0303(COD)**

**JUSTCIV 166
JAI 1596
CONSUM 316
COMPET 972
MI 889
FREMP 253
CODEC 1881
TELECOM 506
CYBER 391
DATAPROTECT 340
INST 431
PARLNAT 179**

COVER NOTE

From:	Portuguese Parliament
date of receipt:	28 November 2022
To:	Mr Jiří GEORGIEV, President of the Council of the European Union
Subject:	Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on adapting non-contractual civil liability rules to artificial intelligence (AI Liability Directive) [13079/22 - COM(2022) 496 final] - Opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality

Delegations will find enclosed the opinion¹ of the Portuguese Parliament on the above proposal.

¹ The translation(s) of the opinion may be available on the Interparliamentary EU Information Exchange website (IPEX) at the following address: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/search.do>



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Europeus

Parecer

COM (2022) 496

Autor (a): Deputado

Bruno Nunes (CH)

Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativa à adaptação das regras de responsabilidade civil extracontratual à inteligência artificial (Diretiva Responsabilidade da IA)

1



Comissão de Assuntos Europeus

ÍNDICE

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II – CONSIDERANDOS

PARTE III – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE IV – CONCLUSÕES

PARTE V – ANEXOS

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do 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 pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, pela Lei n.º 18/2018, de 2 de maio e pela Lei n.º 64/2020, de 2 de novembro, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 1 de março de 2016, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a iniciativa Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativa à adaptação das regras de responsabilidade civil extracontratual à inteligência artificial (Diretiva Responsabilidade da IA) - COM (2022) 496.

[A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias competente em razão da matéria, analisou a referida iniciativa e aprovou o Relatório que se anexa ao presente parecer, dele fazendo parte integrante]

PARTE II – CONSIDERANDOS

A iniciativa concretiza a prioridade da Comissão Europeia para a transição digital. Visa resolver, em especial a insegurança jurídica e a fragmentação jurídica, que possam inibir o desenvolvimento do mercado interno e, por conseguinte, constituem obstáculos significativos ao comércio transfronteiriço de produtos e serviços assentes em IA.

O objetivo global é promover a implantação de uma IA de confiança, a fim de explorar todos os benefícios da IA para o mercado interno. Deste modo, o Livro Branco sobre a IA pretende criar um ecossistema de confiança por forma a encorajar a adoção da IA, assegurando que os cidadãos que foram vítimas de danos causados pela IA obtêm uma proteção idêntica à das vítimas causadas por outros produtos em geral. Pretende ainda reduzir a insegurança jurídica das empresas que desenvolvem ou utilizam IA, no que concerne à sua possível exposição em matéria de responsabilidade e impede a

Comissão de Assuntos Europeus

ocorrência de adaptações fragmentadas das regras nacionais de responsabilidade civil específicas da IA.

A iniciativa em matéria de responsabilidade é o resultado necessário das regras de segurança adaptadas à IA e complementa, desta forma, o Regulamento Inteligência Artificial.

a) Da base Jurídica

A base jurídica da proposta é o artigo 114.º do Tratado do Funcionamento da União Europeia (TFUE), que prevê a adoção de medidas destinadas a assegurar o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno.

Ao abrigo do artigo 4º alínea f) do TFUE, a União Europeia é competente para legislar ou pronunciar-se sobre a matéria em análise.

b) Do Princípio da subsidiariedade e da proporcionalidade

Os objetivos da presente proposta não podem ser adequadamente alcançados a nível nacional, uma vez que o aparecimento de regras nacionais divergentes pode aumentar a insegurança jurídica e a fragmentação, criando barreiras à implantação de produtos e serviços assentes em IA em todo o mercado interno.

Só a ação da União Europeia pode atingir de forma coerente o efeito desejado de promover a confiança dos consumidores nos produtos e serviços assentes em IA mediante a prevenção de lacunas em matéria de responsabilidade relacionadas com as características específicas da IA em todo o mercado interno, assegurando um nível mínimo de proteção coerente para todas as vítimas, sejam pessoas e/ou empresas, e incentivos coerentes para prevenir danos e garantir a responsabilização.

Assim, ao abrigo do artigo 5.º, nº 3 do Tratado da União Europeia (TUE), percebemos que os objetivos traçados pela iniciativa são mais bem alcançados se a iniciativa tiver uma base comum ao nível da União Europeia.



Comissão de Assuntos Europeus

De igual modo, em virtude do princípio da proporcionalidade, o conteúdo e a forma da ação da União Europeia não devem exceder o necessário para alcançar os objetivos dos Tratados, de acordo com artigo 5º, nº4 do TUE.

PARTE III – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

O Deputado autor do Parecer reserva, nesta sede, a sua opinião sobre a proposta em apreço, que, de resto, é de «elaboração facultativa», conforme disposto no nº3 do artigo 137º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

PARTE IV – PARECER

Em face do exposto, a Comissão de Assuntos Europeus conclui o seguinte:

- a) A presente iniciativa não viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União;
- b) A análise da presente iniciativa não suscita quaisquer questões que impliquem posterior acompanhamento;
- c) A Comissão de Assuntos Europeus dá por concluído o escrutínio da presente iniciativa, devendo o presente parecer, ser remetido às instituições europeias nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto de 2006, na sua versão atual.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Europeus

PARTE V – ANEXOS

Relatório da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Palácio de S. Bento, 21 de novembro de 2022

O Deputado Autor do Parecer

Bruno Nunes

O Vice-Presidente da Comissão

Miguel Santos



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Relatório da Comissão de Assuntos
Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

[COM \(2022\) 496](#)

Relator: Deputada Marta Temido

Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à adaptação das regras de responsabilidade civil extracontratual à inteligência artificial (Diretiva Responsabilidade da IA)



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

ÍNDICE

I – NOTA PRELIMINAR

II – ENQUADRAMENTO, BASE JURÍDICA E CONTEÚDO DA INICIATIVA

III – CONCLUSÕES



I – NOTA PRELIMINAR

Nos termos dos artigos 1.º-A, 2.º e 7.º, n.º 2, da [Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio](#), que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, foi remetida à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (CACDLG), para que esta, atento o seu objeto, emitisse **parecer**, a Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à adaptação das regras de responsabilidade civil extracontratual à inteligência artificial (Diretiva Responsabilidade da IA).

Foi elaborada sobre o tema a **nota técnica**, datada de 14 de setembro de 2022, que se anexa.

II – ENQUADRAMENTO, BASE JURÍDICA E CONTEÚDO DA INICIATIVA

1. Enquadramento da iniciativa

1.1. Motivação

Nos termos do artigo 3.º n.º 1) da 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 final], entende-se como “**Sistema de inteligência artificial**” (sistema de IA), um programa informático desenvolvido com uma ou várias das técnicas e abordagens (...), 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”¹, prevendo-se, depois, no artigo 6.º da mesma Proposta de Regulamento, a existência de “**sistemas de IA de risco elevado.**”²

A Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à adaptação das regras de responsabilidade civil extracontratual à inteligência artificial (**Diretiva Responsabilidade da IA**) [COM (2022) 496 final]³, aqui em análise, **insere-se neste domínio.**

¹ [EUR-Lex - 52021PC0206 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

² São exemplos de sistemas de IA de risco elevado: sistemas de IA concebidos para serem utilizados para a identificação biométrica à distância “em tempo real” e “em diferido” de pessoas singulares; sistemas de IA concebidos para serem utilizados como componentes de segurança na gestão e no controlo do trânsito rodoviário e das redes de abastecimento de água, gás, aquecimento e eletricidade; sistemas de IA concebidos para serem utilizados para fins de determinação do acesso ou da afetação de pessoas singulares a instituições de ensino e de formação profissional (cfr, Anexo III da Proposta de Regulamento Inteligência Artificial).

³ [Registo de documentos da Comissão - COM\(2022\)496 \(europa.eu\)](#)

Em matéria de motivação da proposta, destaca-se que, nas suas **Orientações políticas 2019-2024**, a Presidente da Comissão, incluiu, no quadro da ambição de preparar a Europa para a era digital, a prioridade conferida a uma “abordagem europeia coordenada da IA”, nomeadamente assegurando a melhoria das normas em matéria de responsabilidade.⁴ Também a Comissão, no seu “**Livro Branco sobre a inteligência artificial – Uma abordagem europeia virada para a excelência e a confiança**”, ao mesmo tempo que definiu a IA como “conjunto de tecnologias que combinam dados, algoritmos e capacidade computacional” e que sublinhou que “a utilização da IA proporciona oportunidades, mas também apresenta riscos”, assumiu o propósito de definir os “elementos-chave de um futuro quadro regulamentar para a IA na Europa”, criando um “ecossistema de confiança.”⁵ De igual modo, no **Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu sobre as implicações em matéria de segurança e de responsabilidade decorrentes da inteligência artificial, da internet das coisas e da robótica**, a Comissão considerou que “as características de novas tecnologias digitais, como a inteligência artificial (...), colocam desafios à aplicação de determinados aspetos dos quadros nacionais e da União em matéria de responsabilidade e podem reduzir a sua eficácia,” pelo que importaria “saber se, e em que medida, poderá ser necessário atenuar as consequências da complexidade por via da atenuação/reversão do ónus da prova exigida pelas regras nacionais.”⁶ Por fim, não só, nas suas conclusões sobre “**Construir o futuro digital da Europa**,” o Conselho exortou a Comissão a apresentar propostas concretas para uma abordagem europeia da IA⁷, como, na sua **Resolução sobre o regime de responsabilidade civil aplicável à IA**, ao abrigo do artigo 114.º e 225.º do Tratado sobre o Funcionamento da UE (TFUE), o Parlamento Europeu, recomendou à

⁴ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_pt.pdf

⁵ https://www.google.com/url?sa=t&rct=i&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKFwiGhsW50en6AhWLhv0HHZd-Bf0QFnoECCMQAQ&url=https%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Finfo%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fcommission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_pt.pdf&usq=AOvVaw0FqzsTjWj5EY_uJf3AAEIQ

⁶ [IMMC.COM%282020%2964%20final.POR.xhtml.1_PT_ACT_part1_v2.docx](https://www.immc.com/282020%2964%20final.POR.xhtml.1_PT_ACT_part1_v2.docx) (europa.eu)

⁷ [IMMC.COM%282020%2964%20final.POR.xhtml.1_PT_ACT_part1_v2.docx](https://www.immc.com/282020%2964%20final.POR.xhtml.1_PT_ACT_part1_v2.docx) (europa.eu)

Comissão que submetesse à sua apreciação uma proposta de regulamento que contribuísse para o reforço de “um verdadeiro mercado único digital.”⁸

Com efeito, as **atuais regras nacionais em matéria de responsabilidade civil, em especial de responsabilidade pela culpa, podem não se adequar** ao tratamento de **ações de indemnização por danos causados por produtos ou serviços que usam IA**. De acordo com as referidas regras, é necessário que as vítimas provejam uma ação ou omissão ilícita por parte de quem tenha causado o dano. Contudo, as **características específicas da IA** (v.g., autonomia,⁹ complexidade,¹⁰ opacidade¹¹) são **suscetíveis de dificultar a prova** dos requisitos necessários a uma ação de indemnização. Nesses casos, o nível de reparação proporcionado pelas regras nacionais de responsabilidade civil pode ser inferior aos casos cuja causa do dano envolva outras tecnologias que não a IA, **fragilizando a confiança** nos produtos e serviços que a utilizam. Na verdade, numa ação de indemnização deste tipo, os consumidores lesados podem incorrer em custos muito elevados ou em processos muito longos, os EM ver-se na necessidade de adaptar as suas regras de responsabilidade civil de modo a colmatar as lacunas emergentes e as empresas ter dificuldade em prever de que forma aquelas regras vão ser aplicadas, em avaliar e segurar a sua exposição.

Ora, por um lado, a consulta pública que esteve na base da avaliação de impacto subjacente à presente proposta confirmou as fragilidades expostas e, por outro, o Parlamento Europeu teve, de novo e recentemente, estas preocupações presentes na sua Resolução, de 3 de maio de 2022, sobre a inteligência artificial na era digital.¹²

Perante os **riscos de insegurança e fragmentação jurídicas**, a presente **proposta** de diretiva tem por **objetivo promover a implantação de uma IA de confiança e**

⁸ [Textos aprovados - Regime de responsabilidade civil aplicável à inteligência artificial - Terça-feira, 20 de outubro de 2020 \(europa.eu\)](#)

⁹ Desempenha tarefas com pouca, ou nenhuma, supervisão e controlo humanos diretos.

¹⁰ Envolve grande variedade de componentes, dispositivos e produtos e grande pluralidade de agentes económicos na cadeia de abastecimento.

¹¹ Recorre a grande quantidade de dados e depende de algoritmos, o que dificulta a previsão do comportamento dos produtos IA (“efeito caixa negra”) sem a cooperação da parte potencialmente responsável.

¹² [Textos aprovados - A Inteligência Artificial na era digital - Terça-feira, 3 de Maio de 2022 \(europa.eu\)](#)

contribuir para o bom funcionamento do mercado interno, mediante a harmonização de determinadas regras nacionais de responsabilidade extracontratual.

Recorre-se a um **exemplo** daquilo que está em causa com esta Proposta de Diretiva. Em resultado de uma falha na tecnologia de reconhecimento de objetos, um automóvel autónomo pode identificar, erradamente, um objeto na estrada e provocar um acidente que cause danos físicos e danos materiais. Este acidente pode ser causado por falhas na conceção da tecnologia com IA, por problemas de disponibilidade e qualidade dos dados ou por outros problemas decorrentes da designada “aprendizagem automática” dos sistemas de IA. Embora estes riscos possam não se limitar aos produtos e serviços que dependem de IA, a utilização da IA pode aumentá-los ou agravá-los. As características das tecnologias de IA tendem a tornar mais frágil a proteção conferida às partes pelo atual quadro legal em matéria de responsabilidade,¹³ impondo-se proceder ao ajustamento de instrumentos jurídicos que permitam superar as dificuldades registadas.¹⁴

¹³ Nos termos da Diretiva Responsabilidade pelos Produtos, um fabricante é responsável pelos danos causados por um produto defeituoso. No entanto, no caso de um sistema baseado em IA, como os automóveis autónomos, pode ser difícil provar que existe um defeito no produto, os danos ocorridos e o nexo de causalidade entre os dois. Além disso, existe alguma incerteza sobre a forma e a medida em que a Diretiva Responsabilidade pelos Produtos é aplicável no caso de determinados tipos de defeitos, por exemplo, se estes resultarem de deficiências na cibersegurança do produto.

¹⁴ Efetivamente, a Comissão considerou que o quadro legislativo poderia ser melhorado para fazer face aos seguintes riscos e situações: (i) *Aplicação e execução efetivas da legislação nacional e da UE*: as principais características da IA criam desafios à correta aplicação e execução da legislação nacional e da UE; a opacidade da IA dificulta a identificação e a prova de possíveis violações da legislação, a imputação de responsabilidades e o preenchimento das condições de indemnização; a fim de assegurar uma aplicação e execução eficazes, pode ser necessário ajustar ou clarificar a legislação em vigor em matéria de responsabilidade; (ii) *Limitações do âmbito de aplicação da legislação da UE em vigor*: a legislação da UE em matéria de segurança dos produtos centra-se essencialmente na colocação dos produtos no mercado; embora na legislação da UE em matéria de segurança dos produtos o *software*, quando faz parte do produto final, deva cumprir as regras de segurança dos produtos, é uma questão em aberto se o *software* autónomo é abrangido pela legislação da UE; a legislação geral da UE em matéria de segurança aplica-se aos produtos e não aos serviços e, por conseguinte, não se aplica aos serviços baseados em tecnologia com IA (v.g., serviços de saúde, serviços financeiros, serviços de transporte); (iii) *Constante evolução dos sistemas de IA*: a integração de *software*, incluindo a IA, em produtos pode alterar o funcionamento desses produtos e sistemas durante o seu ciclo de vida, o que é verdade, sobretudo, no caso dos sistemas que exigem atualizações frequentes de *software* ou que dependem da aprendizagem automática; estas características podem dar origem a novos riscos que não existiam quando o sistema foi colocado no mercado, riscos que não são abordados de forma adequada na legislação em vigor; (iv) *Incerteza quanto à repartição de responsabilidades entre diferentes operadores económicos na cadeia de abastecimento*: por regra, a legislação da UE em matéria de segurança dos

É esperado que a Proposta de Diretiva tenha um impacto positivo a nível económico¹⁵, social¹⁶ e até ambiental.¹⁷

produtos atribui a responsabilidade ao produtor do produto colocado no mercado, incluindo todos os componentes; mas as regras podem tornar-se pouco claras se a IA for acrescentada por uma parte que não é o produtor depois de o produto ser colocado no mercado; adicionalmente, a legislação da UE em matéria de responsabilidade pelos produtos trata da responsabilidade dos produtores e deixa às regras nacionais em matéria de responsabilidade o papel de regular a responsabilidade de outros agentes na cadeia de abastecimento; (v) *Alterações do conceito de segurança*: a utilização da IA em produtos e serviços pode dar origem a riscos que a legislação da UE não aborda explicitamente; estes riscos podem estar associados a ciberameaças, riscos de segurança pessoal, riscos que resultem da perda de conectividade, etc; estes riscos podem estar presentes no momento da colocação dos produtos no mercado ou resultar de atualizações de *software* ou autoaprendizagem aquando da utilização do produto; a UE deve utilizar plenamente os instrumentos à sua disposição para reforçar a sua base factual sobre os riscos potenciais associados às aplicações de IA.

¹⁵ O impacto económico esperado decorre de se ter estimado que a tomada de medidas específicas de harmonização da responsabilidade civil para a IA teria um efeito positivo de 5%-7% no valor de produção do comércio transfronteiras e de 500-1.100 milhões de euros no valor do mercado, por força da redução de custos de representação jurídica e de gestão interna dos riscos, de melhoria do planeamento financeiro e do processo de seguros, entre outros.

¹⁶ O impacto social esperado resulta, por um lado, do aumento da confiança da sociedade nas tecnologias de IA e no acesso a um sistema de justiça eficaz e, por outro, do efeito de incentivo de cumprimento das regras de responsabilidade que beneficiará, indiretamente, todos os cidadãos por via de maior nível de proteção da saúde e da segurança (artigo 114.º, n.º 3, do TFUE) e de redução das fontes de riscos para a saúde (artigo 168.º, n.º 1, do TFUE).

¹⁷ O impacto ambiental esperado prende-se com a expectativa de que, por exemplo, os sistemas de IA utilizados na otimização de processos proporcionem economia de recursos (v.g., reduzindo a quantidade de fertilizantes e pesticidas necessários, reduzindo o consumo de água).

1.2. Coerência com outros instrumentos e políticas da União

Relativamente à **coerência da proposta com outras disposições da política setorial**, importa referir que ela faz parte de um **pacote de medidas de apoio à utilização da IA na UE**, que compreende três linhas complementares de trabalho: (i) regras horizontais em matéria de segurança dos sistemas de inteligência artificial (Regulamento Inteligência Artificial); (ii) regras setoriais e horizontais em matéria de segurança dos produtos; (iii) regras em matéria de responsabilidade pelos sistemas de IA.

Com efeito, **a responsabilidade e a segurança são duas faces da mesma moeda**: aplicam-se em momentos diferentes e reforçam-se mutuamente. Por isso, na proposta de Regulamento Inteligência Artificial, a Comissão propôs regras que procuram reduzir os riscos para a segurança e proteger os direitos fundamentais. Não obstante, tais regras não eliminam totalmente os riscos. Caso estes se materializem, podem ocorrer danos e serão aplicáveis as regras de responsabilidade da proposta.

Adicionalmente, a proposta reflete **a escolha por uma abordagem holística em matéria de responsabilidade no domínio da IA**, mediante a adoção de um regime de responsabilidade civil global e eficaz. Nessa medida, a proposta está alinhada com as regras gerais e setoriais em matéria de segurança dos produtos aplicáveis às máquinas e seus componentes e acessórios assentes em IA e aos equipamentos de rádio. As duas iniciativas políticas estão estreitamente ligadas, uma vez que as ações abrangidas pelo respetivo âmbito de aplicação dizem respeito a diferentes tipos de responsabilidade. A Diretiva Responsabilidade dos Produtos abrange a responsabilidade objetiva do produtor por produtos defeituosos, conduzindo à indemnização por certos tipos de danos, principalmente sofridos por particulares. A proposta em apreço abrange as ações nacionais de indemnização, baseadas na culpa de qualquer pessoa, com vista a indemnizar todo o tipo de danos e todo o tipo de vítimas.

Relativamente à **coerência da proposta com a estratégia digital global da União**, há que destacar o seu impacto na promoção do conceito de “tecnologia ao serviço das pessoas”, um dos três principais pilares da orientação política e dos objetivos anunciados na comunicação “Construir o futuro digital da Europa.”

Salienta-se que a Proposta **não afeta as regras estabelecidas pelo [Regulamento Serviços Digitais (RSD)]**, que preveem um quadro abrangente e totalmente harmonizado das obrigações de diligência devidas para a tomada de decisões algorítmicas pelas plataformas em linha, incluindo a sua isenção de responsabilidade dos prestadores de serviços intermediários.

Além disso, estabelece uma ligação com as iniciativas ao abrigo da **estratégia da UE para os dados** e tem ligações indiretas ao **Pacto Ecológico Europeu**, na medida em que as tecnologias digitais, incluindo a IA, são um fator essencial para alcançar os objetivos de sustentabilidade do Pacto em setores como os cuidados de saúde, os transportes, o ambiente e a agricultura.

2. Base jurídica

A base jurídica da proposta é o **artigo 114.º do TFUE**, que estabelece que o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, adotam as medidas relativas à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos EM, que tenham por objeto o **estabelecimento e o funcionamento do mercado interno**.

É precisamente o que está em causa nesta proposta, que visa responder à insegurança e à fragmentação jurídicas com que, consumidores e empresas, podem confrontar-se, no mercado interno, por força de diferentes regimes em matéria de responsabilidade por danos causados por produtos e serviços assentes em IA.

Efetivamente, num contexto transfronteiras, a lei aplicável à responsabilidade extracontratual é, por regra, a do país onde ocorre o dano. Adicionalmente, vários EM

estarão a ponderar tomar medidas legislativas nacionais para fazer face aos desafios específicos que a IA apresenta neste domínio. Face à grande diversidade de regras existentes nos EM em matéria de responsabilidade civil, qualquer medida desta natureza, específica para os produtos e serviços que usam IA, tenderá a refletir as diferentes abordagens nacionais e a agravar os obstáculos ao mercado interno identificados.

Caso a tramitação da iniciativa prossiga, importará apreciar a observância dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, nos termos dos protocolos anexos aos tratados que regem a UE.

Subsidiariedade –

Relativamente ao princípio da proporcionalidade, o artigo 5.º, n.º 3, do Tratado da União Europeia (TUE), estabelece que “Em virtude do princípio da subsidiariedade, nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva, a União intervém apenas se e na medida em que os objetivos da ação considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto ao nível central como ao nível regional e local, podendo contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da ação considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União. As instituições da União aplicam o princípio da subsidiariedade em conformidade com o Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. Os Parlamentos nacionais velam pela observância do princípio da subsidiariedade de acordo com o processo previsto no referido Protocolo.”

Os objetivos da presente Proposta de Diretiva não podem ser adequadamente alcançados a nível nacional. A definição de regras nacionais, potencialmente divergentes, aumentaria a insegurança e a fragmentação jurídicas. Tal resultaria em obstáculos à implantação de produtos e serviços assentes em IA no mercado interno.

Na ausência de regras harmonizadas a nível da UE para a indemnização dos danos causados por sistemas de IA, **as empresas envolvidas no fornecimento de produtos e serviços com esta vertente, por um lado, e os consumidores, por outro, ver-se-iam**

confrontados com 27 regimes de responsabilidade diferentes, o que conduziria a **diferentes níveis de proteção dos lesados e a uma distorção da concorrência entre empresas de diferentes EM**.

A adoção de medidas harmonizadas a nível da UE melhorará as condições para a implantação e o desenvolvimento de tecnologias de IA no mercado interno, mediante a prevenção da fragmentação e o reforço da segurança jurídica.

Só a ação da UE pode alcançar de forma coerente o efeito desejado de promover a confiança nos produtos e serviços assentes em IA em todo o mercado interno.

Proporcionalidade –

No que respeita ao princípio da proporcionalidade, o artigo 5.º, n.º 4, do TUE, estabelece que “Em virtude do princípio da proporcionalidade, o conteúdo e a forma da ação da União não devem exceder o necessário para alcançar os objetivos dos Tratados. As instituições da União aplicam o princípio da proporcionalidade em conformidade com o Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade”.

Em termos de conteúdo, a proposta assenta numa **abordagem faseada**. Na primeira fase, considera-se uma abordagem minimamente invasiva; na segunda, realiza-se a avaliação da necessidade de medidas adicionais.

A primeira fase, incide nas medidas relativas ao ónus da prova destinadas a resolver os problemas específicos identificados como associados aos sistemas de IA. Tem como ponto de partida as condições substantivas da responsabilidade que atualmente existem nas regras nacionais, como o nexo de causalidade ou a culpa, mas centra-se em medidas específicas relacionadas com a prova, garantindo que as vítimas dispõem do mesmo nível de proteção do que nos casos que não envolvem sistemas de IA.

De entre os vários instrumentos disponíveis nos quadros jurídicos nacionais para facilitar a prova (v.g., inversão do ónus da prova, presunção inilidível), a Proposta opta por recorrer à **presunção ilidível**. Trata-se do instrumento menos intervencionista,



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

equilibrando os interesses dos demandantes e dos demandados e apostando no incentivo ao cumprimento dos deveres de diligência existentes.

A segunda fase da Proposta assegura que, ao avaliar o efeito da primeira fase em termos de proteção das vítimas e de adoção da IA, é tida em conta a futura evolução tecnológica, regulamentar e jurisprudencial na ponderação da necessidade de harmonizar outros elementos das ações de indemnização ou outros instrumentos com elas relacionados (por exemplo, seguro obrigatório).

Em termos de forma, **a escolha do instrumento da diretiva afigura-se a mais adequada, por garantir o efeito de harmonização e segurança jurídica desejados, ao mesmo tempo que proporciona flexibilidade** para permitir que os EM integrem as medidas harmonizadas nos seus regimes nacionais de responsabilidade.

3. Aspetos relevantes do conteúdo

3.1. Estrutura da proposta

A proposta de diretiva inclui 9 artigos, a saber:

- *Artigo 1.º – Objeto e âmbito de aplicação*, que estabelece que a diretiva dispõe sobre **regras comuns** relativas a (i) **divulgação de elementos de prova** sobre sistemas de IA de risco elevado, e, (ii) **ónus da prova** de danos causados sistemas de IA, ambos no quadro de **ações de indemnização por responsabilidade civil culposa extracontratual**; que estabelece que a diretiva não prejudica, nomeadamente, as regras em vigor que regulam as condições da responsabilidade no setor dos transportes ou dos serviços digitais; e que estabelece, ainda, que os Estados-Membros (EM) podem adotar ou manter regras nacionais que sejam mais favoráveis ao demandante na fundamentação de uma ação de indemnização por

responsabilidade extracontratual por danos causados por um sistema de IA, desde que as mesmas sejam compatíveis com o direito da União.

- *Artigo 2.º – Definições*, que dispõe sobre os **conceitos** de “Sistema de IA”, “Sistema de IA de risco elevado”, “Fornecedor”, “Utilizador”, “Ação de indemnização”, “Demandante”, “Potencial demandante”, “Demandado” e “Dever de diligência.”
- *Artigo 3.º – Divulgação de elementos de prova e presunção ilidível de incumprimento*, que dispõe que **competem aos EM assegurar que os Tribunais nacionais estão habilitados a ordenar a um fornecedor**, ou legalmente equiparado, **que divulgue elementos de prova pertinentes de que disponha sobre um sistema de IA de risco elevado, suspeito de ter causado danos**, no contexto de uma ação de indemnização, desde que o demandante **fundamente**, em factos e elementos de prova suficientes, **a plausibilidade da ação e comprove** ter feito **todas as tentativas proporcionadas para recolher os elementos de prova**; que dispõe ainda que compete, também, aos EM assegurar que, aqueles Tribunais, estão habilitados a tomar as medidas para **conservar os referidos elementos de prova**, a preservar a sua confidencialidade e a disponibilizar, ao demandado, vias de recurso processuais; e que dispõe, finalmente, que **se o demandado não cumprir uma ordem de um Tribunal nacional no sentido de divulgar ou conservar tais elementos de prova, se presume que não cumpriu um dever de diligência**, podendo, contudo, **ilidir essa presunção**.
- *Artigo 4.º – Presunção ilidível de um nexo de causalidade em caso de culpa*, que estabelece que, para efeitos da aplicação das regras de responsabilidade a uma ação de indemnização, **os Tribunais nacionais presumem o nexo de causalidade entre o facto culposo do demandado e o resultado produzido pelo sistema de IA** (ou a incapacidade do sistema de IA de produzir um resultado), desde que verificados os seguintes **requisitos**: (i) **culpa do demandado**, no sentido de demonstração de incumprimento, ou presunção de incumprimento, de um dever de diligência, previsto no direito da União ou no direito nacional diretamente destinado a proteger contra o dano ocorrido; (ii) **probabilidade razoável**, face às

circunstâncias concretas, **de o facto culposo ter influenciado o resultado produzido pelo sistema de IA**; (iii) **dano**, enquanto resultado produzido pelo sistema de IA; que, **no caso de fornecedor de sistemas de IA de risco elevado, a demonstração de culpa, ou presunção de culpa, traduzida no incumprimento de um dever de diligência, depende de o autor da ação ter demonstrado o incumprimento de um dos seguintes requisitos**: (i) critérios de qualidade; (ii) critérios de transparência; (iii) supervisão eficaz por pessoa singular; (iv) nível apropriado de exatidão, solidez e cibersegurança; (v) adoção imediata de medidas corretivas quando adequado; que, **no caso de utilizador de sistemas de IA de risco elevado, a referida demonstração, depende de o autor da ação ter demonstrado o incumprimento de um dos seguintes requisitos**: incumprimento das instruções de utilização do sistema de IA; exposição do sistema de IA a dados de entrada sob o seu controlo que não são pertinentes.

- *Artigo 5.º – Avaliação e reexame seletivo*, que estabelece que, até cinco anos após o termo do período de transposição, **a Comissão reexamina a aplicação da Diretiva e apresenta um relatório**, ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu, no qual se examinam os efeitos dos artigos 3.º e 4.º à luz dos objetivos definidos e se incluem, se for caso disso, novas propostas legislativas.
- *Artigo 6.º – Alteração da Diretiva (UE) 2020/1828*, que estabelece que é aditada a referência à presente diretiva à Diretiva (EU) 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.
- *Artigo 7.º – Transposição*, que estabelece que até dois anos após entrada em vigor da Diretiva, os EM devem colocar em vigor, as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para lhe dar cumprimento.
- *Artigo 8.º – Entrada em vigor*, que estabelece que a Diretiva entra em vigor no vigésimo dia seguinte ao da sua publicação no Jornal Oficial da União Europeia.

- *Artigo 9.º – Destinatários*, que estabelece que os destinatários da Diretiva são os Estados-Membros.

3.2. Análise sintética da proposta

As principais inovações no texto da proposta respeitam à definição de requisitos uniformes para certos aspetos da responsabilidade civil extracontratual por danos causados com sistemas de IA, sendo os artigos 3.º e 4.º as disposições centrais.

Aí se determinam regras próprias quanto a:

- **Divulgação de elementos de prova**, estabelecendo-se que compete aos EM garantir que os **Tribunais nacionais estão habilitados a ordenar a divulgação de elementos de prova relevantes sobre sistemas de IA de risco elevado** suspeitos de terem causado danos; e, introduzindo-se uma **presunção de incumprimento do dever de diligência quando o demandado não cumpre uma ordem judicial de divulgação**.
- **Presunção do nexo de causalidade em caso de culpa**, estabelecendo-se uma **presunção de causalidade ilidível seletiva no que diz respeito ao nexo de causalidade entre o incumprimento e o resultado produzido pelo sistema de IA** (ou a incapacidade do sistema de IA de produzir um resultado que deu origem ao dano relevante); introduzindo-se uma **distinção entre, por um lado, as ações intentadas contra o fornecedor** de um sistema de IA de risco elevado **e, por outro, as ações intentadas contra o utilizador** desses sistemas; fixando-se **uma exceção à presunção de causalidade**, caso o demandado demonstre que estão razoavelmente acessíveis ao demandante elementos de prova para provar o nexo de causalidade e **duas limitações à sua utilização** (uma, para os sistemas de IA que não são de risco elevado, onde a presunção só é aplicável caso o Tribunal considere ser excessivamente difícil para o demandante provar o nexo de causalidade; outra, para a utilização de sistemas de IA no âmbito de

uma atividade pessoal e não profissional, onde a presunção só é aplicável se o demandado tiver interferido substancialmente nas condições de funcionamento do sistema de IA).

Finalmente e conforme acima referido, a Diretiva cria um programa de acompanhamento, para comunicar à Comissão informações sobre incidentes que envolvam sistemas de IA e dispõe sobre o processo de reexame seletivo, no qual se avaliará a eventual necessidade de medidas adicionais, como a introdução de um regime de responsabilidade objetiva e/ou um seguro obrigatório.

III - CONCLUSÕES

Em face do exposto, a CACDLG conclui o seguinte, remetendo a sua pronúncia à Comissão de Assuntos Europeus para os efeitos previstos no artigo 2.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto:

1. A presente iniciativa concorre para o aumento da confiança dos consumidores e das empresas nos produtos e serviços que envolvem sistemas de IA, em coerência com a estratégia digital global da União, **contribuindo para o bom funcionamento do mercado interno**, mediante a **harmonização de determinadas regras nacionais em matéria de responsabilidade extracontratual**.
2. A proposta de diretiva não suscita dúvidas quanto à sua conformidade com os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, porquanto **os objetivos em causa não poderiam ser adequadamente alcançados a nível nacional**, pelos riscos de insegurança e fragmentação jurídicas que persistiriam com regimes nacionais divergentes, e porquanto **a escolha da solução se limita a medidas relativas ao ónus da prova e recorre à presunção ilidível e a escolha**

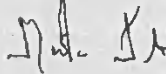
Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

do instrumento garante o efeito de harmonização ao mesmo tempo que proporciona flexibilidade de integração aos EM.

- 3. Não se afiguram problemáticas as necessidades de articulação com o ordenamento jurídico nacional aquando da transposição da Diretiva.**

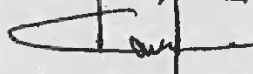
Palácio de S. Bento, 26 de outubro de 2022,

O Deputado Relator



(Marta Temido)

O Presidente da Comissão



(Fernando Negrão)

COM (2022) 496

Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativa à adaptação das regras de responsabilidade civil extracontratual à inteligência artificial (Diretiva Responsabilidade da IA)

Data de entrada na CAE: 28/09/2022

Prazo de subsidiariedade: 28/11/2022

Índice

- I. OBJETIVO DA INICIATIVA
- II. ENQUADRAMENTO LEGAL E DOUTRINÁRIO
- III. ANTECEDENTES
- IV. INICIATIVAS EUROPEIAS SOBRE MATÉRIA RELACIONADA
- V. POSIÇÃO DO GOVERNO (QUANDO DISPONÍVEL) E CONTEXTO NACIONAL
- VI. POSIÇÃO DE OUTROS ESTADOS-MEMBROS (IPEX)

Elaborada por: Gonçalo Sousa Pereira

Data: 14/10/2022

I. OBJETIVO DA INICIATIVA

A presente proposta tem por objetivo promover a implantação de uma Inteligência Artificial (IA) de confiança, a fim de tirar proveito de todos os seus benefícios para o mercado interno. Fá-lo assegurando que as vítimas de danos causados pela IA obtêm uma proteção equivalente à das vítimas de danos causados por produtos em geral. Além disso, a iniciativa *a quo* reduz a insegurança jurídica das empresas que desenvolvem ou utilizam IA no que diz respeito à sua eventual exposição em matéria de responsabilidade e impede o surgimento de adaptações fragmentadas das regras nacionais de responsabilidade civil específicas para a IA.

Neste âmbito, a proposta de Diretiva ora em crise abrange as ações nacionais de indemnização baseadas principalmente na culpa de qualquer pessoa, com vista a indemnizar todo o tipo de danos e todo o tipo de vítimas, complementando-se, mutuamente, no intuito de formar um regime de responsabilidade civil global eficaz. Reforça, igualmente, o papel que a União desempenha no contributo prestado para a conceção das regras e normas mundiais e na promoção de uma IA de confiança coerente com os valores e os interesses da União.

Acresce que, a Diretiva contribuirá para a implantação da IA, sendo que as condições para a implantação e o desenvolvimento de tecnologias de IA no mercado interno podem ser significativamente melhoradas mediante a prevenção da fragmentação e o reforço da segurança jurídica por meio de medidas harmonizadas a nível da UE, em comparação com eventuais adaptações das regras de responsabilidade a nível nacional.

Com efeito, destaca a iniciativa que existem sinais concretos de que vários Estados-Membros estão a ponderar tomar medidas legislativas unilaterais para fazer face aos desafios específicos que a IA apresenta no que diz respeito à responsabilidade, identificando, por exemplo, as estratégias de IA adotadas na [Chéquia](#), na [Itália](#), na [Polónia](#) e em [Portugal](#) onde referem iniciativas destinadas a clarificar a responsabilidade. Dada a grande divergência entre as regras existentes nos Estados-Membros em matéria de responsabilidade civil, é provável que qualquer medida nacional em matéria de responsabilidade específica para a IA siga as diferentes abordagens nacionais existentes e, por conseguinte, aumente a fragmentação.

Por conseguinte, as adaptações das regras de responsabilidade adotadas puramente a nível nacional aumentariam os obstáculos à implantação de produtos e serviços assentes em IA em todo o mercado interno e contribuiriam para o aumento da fragmentação, daí a relevância da implementação da proposta ora em análise.

II. ENQUADRAMENTO LEGAL E DOUTRINÁRIO

A iniciativa *a quo* é proposta nos termos do artigo 114.º do [Tratado de Funcionamento da União Europeia](#) (TFUE) uma vez que os problemas que a presente proposta visa resolver, em especial a insegurança jurídica e a fragmentação jurídica, inibem o desenvolvimento do mercado interno e, por conseguinte, constituem obstáculos significativos ao comércio transfronteiras de produtos e serviços assentes em IA.

Nas suas [Orientações Políticas](#), a presidente da Comissão, Ursula von der Leyen, definiu uma abordagem europeia coordenada em matéria de IA. No seu [Livro Branco sobre a IA](#), de 19 de fevereiro de 2020, a Comissão comprometeu-se a promover a adoção da IA e a abordar os riscos associados a algumas das suas utilizações, fomentando a excelência e a confiança. No seu [relatório relativo à responsabilidade decorrente da IA](#) que acompanha o livro branco, a Comissão identificou os desafios específicos que a IA coloca às regras existentes em matéria de responsabilidade. Nas suas Conclusões sobre «[Construir o futuro digital da Europa](#)», de 9 de junho de 2020, o Conselho congratulou-se com a consulta realizada sobre as propostas estratégicas constantes do Livro Branco sobre a IA e exortou a Comissão a apresentar propostas concretas. Em 20 de outubro de 2020, o Parlamento Europeu adotou uma [resolução](#) de iniciativa legislativa nos termos do artigo 225.º do TFUE, na qual solicita à Comissão que adote uma proposta de regime de responsabilidade civil para a IA com base no artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da UE (TFUE).

Por fim, referir que a proposta é coerente com a estratégia digital global da União, uma vez que contribui para promover o conceito de «tecnologia ao serviço das pessoas», um dos três principais pilares da orientação política e dos objetivos anunciados [na Comunicação «Construir o futuro digital da Europa»](#).

III. ANTECEDENTES

- [COM\(2021\) 202](#) Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às máquinas e seus componentes e acessórios;
- [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;

- [COM\(2021\) 346](#) Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à segurança geral dos produtos, que altera o Regulamento (UE) n.º 1025/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho e revoga a Diretiva 87/357/CEE do Conselho e a Diretiva 2001/95/CE do Parlamento Europeu e do Conselho.

IV. INICIATIVAS EUROPEIAS SOBRE MATÉRIA RELACIONADA

- [Regulamento Delegado \(UE\) 2022/30](#) da Comissão de 29 de outubro de 2021 que complementa a [Diretiva 2014/53/UE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho no que diz respeito à aplicação dos requisitos essenciais referidos no artigo 3.o, n.o 3, alíneas d), e) e f), dessa diretiva;
- [Diretiva 85/374/CEE](#) do Conselho, de 25 de Julho de 1985, relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros em matéria de responsabilidade decorrente dos produtos defeituosos.

V. POSIÇÃO DE OUTROS ESTADOS-MEMBROS (IPEX)

PAÍS		DATA ESCRUTÍNIO	ESTADO DO ESCRUTÍNIO	DOCUMENTOS/OBSERVAÇÕES
Alemanha	The Bundesrat	28.09.2022	Em curso	Informação sobre escrutínio: Referred to Committees on: European Union Questions Cultural Affairs Legal Affairs the Environment, Nature Protection and Reactor Safety Economic Affairs Documents
Finlândia	Finnish Parliament	28.09.2022	Em curso	Informação sobre escrutínio: Eduskunta dossier TS 74/2022 (in Finnish)

PAÍS		DATA ESCRUTÍNIO	ESTADO DO ESCRUTÍNIO	DOCUMENTOS/OBSERVAÇÕES
Letónia	Saeima Parliament of Latvia	28.09.2022	Em curso	Informação sobre escrutínio: Document is scrutinized according to the ordinary scrutiny procedure defined in the Rules of Procedure of Saeima Article 1853. "The European Affairs Committee shall examine the official positions of the Republic of Latvia prepared in accordance with the procedure set by the Cabinet of Ministers and shall rule on them before they are communicated to European Union institutions".
Lituânia	Seimas of the Republic of Lithuania	28.09.2022	Em curso	Informação sobre escrutínio: -
Suécia	Swedish Parliament	28.09.2022	Em curso	Informação sobre escrutínio: Referred to the Committee on Civil Affairs. The Committee will examine whether the draft is in compliance with the principle of subsidiarity. The Committee will report on its findings to the Chamber.