

COMISSÃO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA

PROJETO DE LEI Nº 4.646, DE 2009 (Apensado PL 2.093, de 2015)

Dispõe sobre a obrigatoriedade do uso de sistema eletrônico de reconhecimento de registros biométricos digitalizados para o pagamento de benefícios da seguridade social, em transações de financiamentos e empréstimos pessoais consignados e para a habilitação e utilização de aparelhos de telefonia celular pré-pagos.

Autor: Deputado ANTONIO CARLOS
MENDES THAME

Relator: Deputado EDUARDO CURY

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 4.646, de 2009, determina a obrigatoriedade do uso de sistema de reconhecimento de registros biométricos digitalizados para o pagamento de benefícios do Sistema de Seguridade Social, em cada transação de concessão a pessoas físicas de financiamentos e empréstimos consignados, e para a habilitação e utilização de aparelhos de telefonia celular pré-pagos, com o objetivo de aumentar a segurança nessas operações.

Prevê ainda que a contratação e a habilitação de aparelhos de planos de telefonia celular pré-pagos somente se fará para aparelhos que possibilitem o reconhecimento de registros biométricos digitalizados do assinante do plano de telefonia.

Por fim, o projeto faculta, em seu artigo 5º, às instituições bancárias e àquelas que operem com crédito pessoal consignado em folha a extensão do uso do sistema de reconhecimento de impressões digitais a outras carteiras de empréstimo e financiamento e demais operações julgadas convenientes.

Ao projeto principal foi apensado o Projeto de Lei nº 2.093, de 2015, de autoria do nobre Deputado Augusto Coutinho, que obriga as instituições financeiras a criarem mecanismos de segurança aos correntistas que contratam empréstimos bancários. Basicamente, o projeto obriga as instituições financeiras a fazer registro fotográfico de seus correntistas na contratação de empréstimos bancários, devendo imprimir este registro no contrato a ser firmado.

A matéria foi distribuída às Comissões de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática – CCTCI, e de Seguridade Social e Família – CSSF, para exame de mérito, de Finanças e Tributação – CFT, para exame de mérito e adequação financeira e orçamentária, e de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC, para análise de admissibilidade, estando sujeito à apreciação conclusiva pelas Comissões. Transcorrido o prazo regimental, não foram apresentadas emendas nesta Comissão.

Ressaltamos, ainda, que o nobre Deputado Nelson Marchezan Junior relatou a matéria na CCTCI, em 2014, tendo apresentado Substitutivo ao projeto original.

Ao seu Substitutivo foram, também, apresentadas as emendas modificativas 01/2014, 02/2014 e 03/2014, todas do Deputado Bruno Araújo, que receberam parecer contrário do então relator. A Emenda Modificativa nº 1 torna facultativo o uso de sistema de reconhecimento de registros biométricos para a concessão e o pagamento de benefícios previstos na legislação da Seguridade Social e outros pagos por programas de assistência social do Governo Federal. Já as duas emendas restantes trazem alterações quanto à elaboração legislativa, adequando o texto às mudanças impostas ao Substitutivo pela Emenda Modificativa nº 1, de 2014. Argumenta o autor da Emenda Modificativa nº 1, de 2014, que a imposição prevista no Substitutivo viola o princípio da livre iniciativa, previsto no artigo 170 da Constituição Federal, por ser uma intromissão indevida na prestação de

serviços aos cidadãos. Acrescenta que o sistema restringe o direito do cidadão à privacidade de seus dados pessoais

O parecer do Deputado Nelson Marchezan Junior, com o qual concordamos, serviu de base para o nosso primeiro parecer apresentado em Junho de 2015 e, em função da acolhida de requerimento de apensação do Projeto de Lei nº 2.093, de 2015, refizemos nosso parecer inicial, incluindo a análise do projeto apensado.

É o Relatório.

II – VOTO DO RELATOR

A tecnologia tem sido grande aliada contra fraudes nas relações entre o cidadão e o Poder Público. Instituído pela Medida Provisória nº 2.200, de 2000, o sistema de certificação digital é um exemplo de como a informática pode conferir segurança jurídica às transações eletrônicas. A assinatura por meio digital se apresenta hoje como uma alternativa à função desempenhada pelos cartórios de registro de notas, no sentido de autenticar assinaturas. O documento eletrônico contém informações do titular como nome, e-mail e CPF, e esses dados são validados por um sistema de criptografia e transportados de maneira sigilosa.

O novo Registro de Identidade Civil (RIC), em estudos pelo Ministério da Justiça, poderá carregar um chip em que cada cidadão terá sua assinatura eletrônica, pela qual ele, o cidadão, será identificado em suas relações com órgãos públicos ou privados e com terceiros.

O novo registro seria implementado ao longo de dez anos. Porém, atualmente, os principais auxílios públicos – como benefícios previdenciários ou de assistência social, como a Bolsa Família – são pagos mediante o uso de cartão bancário simples mediante o uso de senhas. Esses cartões podem ser transferidos para terceiros ou roubados, o que dá margem a fraudes no sistema de pagamentos de benefícios públicos, que vão desde a criação de cartões falsos até o cadastramento irregular de beneficiário e o pagamento indevido a quem já faleceu.

Para evitar irregularidades, o Poder Público realiza cadastramentos periódicos, em nível nacional, com enormes dispêndios de recursos humanos e financeiros, sem falar nos transtornos para a própria população beneficiada.

O Projeto principal em tela visa buscar uma solução econômica, eficiente e viável para combater as fraudes no pagamento de benefícios da Seguridade Social e outros benefícios do Governo Federal. De acordo com o Relatório da Administração e as Demonstrações Financeiras Consolidadas da Caixa Econômica Federal – CAIXA – relativas ao ano de 2014, em relação aos programas voltados ao trabalhador, a Instituição foi responsável por realizar 130,8 milhões de pagamentos de benefícios em 9 meses, que totalizaram R\$ 148,6 bilhões. Entre eles, o Seguro-Desemprego, Abono Salarial e PIS, correspondendo a R\$ 37,6 bilhões. As aposentadorias e pensões aos beneficiários do INSS totalizaram 49,5 milhões, somando R\$ 48,9 bilhões, crescimento de 12,6% em doze meses.

O sistema biométrico já vem sendo adotado há bastante tempo em repartições públicas com fins de registro de presença, graças à margem de segurança que propicia. O sistema nada mais faz do que comparar uma característica de uma pessoa, que pode ser a íris ou, mais comumente, a impressão digital, com informações armazenadas em banco de dados ou em cartão convencional com chip, semelhante a um cartão de crédito. A leitura é feita por um computador e impede, com isso, que outras pessoas façam uso de cartões de maneira indevida, uma vez que a identificação pessoal é muito mais segura.

A vantagem do sistema biométrico é, além da questão presencial, a simplicidade e o baixo custo, já que um computador com leitora ótica custa, em média, R\$ 8.500,00 a unidade, custo que pode ser bastante reduzido com o ganho de escala. Pode-se, também, instalar a leitora ótica nos terminais de caixa eletrônico, de modo que o acesso ao saque só seja liberado para os beneficiários devidamente identificados.

A margem de erro do sistema é muito pequena e o número de pessoas que pode ter problemas como a ausência de impressão digital é bastante reduzido. Tais casos poderão ser identificados no cadastramento. Não se pode descartar a possibilidade de ocorrerem fraudes no

ato do cadastramento, desde que haja a convivência de servidores públicos, o que pode ser coibido com a fiscalização que já ocorre em nível regional e local.

No caso dos empréstimos bancários, a proposta do projeto apensado acrescenta um nível maior de segurança, ao exigir o registro fotográfico do correntista e a impressão deste registro no contrato a ser celebrado.

Analisando o universo a ser coberto pela medida, consideramos que a relação custo-benefício justifica plenamente a implantação do sistema na rede de 40 mil pontos de atendimento da Caixa. Seja para pagamento de benefícios como a Bolsa Família ou pagamento de pensão, aposentadoria e outros benefícios ligados à Previdência Social.

Como outros exemplos, podemos ainda citar o sistema biométrico que foi utilizado pela Justiça Eleitoral, pela primeira vez, nas últimas eleições majoritárias, em 2014, com êxito. A emissão de passaporte, de carteiras de identidade e o cadastro das Polícias Civil e Federal também contam com sistemas biométricos e configuram casos de sucesso.

Dessa forma, nosso voto é favorável às ideias contidas no Projeto principal em tela. Consideramos que o sistema deve ser obrigatório para toda a rede de pagamentos de benefícios devidos pela União, podendo ser seguido, de forma espontânea, pelos Estados.

Entretanto, ao aprofundarmos a análise da proposição original, avaliamos que ela extrapola em sua finalidade ao incluir as transações de financiamentos e empréstimos pessoais consignados e a habilitação de aparelhos e contratação de serviços de telefonia móvel pré-paga no rol dos serviços que ficam condicionados ao uso da identificação biométrica.

Ao contrário dos benefícios pagos pelo Estado, as relações bancárias, a venda de aparelhos celulares e a prestação dos serviços de telecomunicações transcorrem no âmbito do direito privado e são regidas por legislações da esfera do direito comercial. Dessa maneira, não cabe ao Poder Público estabelecer procedimentos específicos de telecomunicações para a identificação de agentes nas operações daquela esfera.

Ademais a restrição à habilitação de aparelhos de telefonia que contenham dispositivo de identificação biométrica limita a

competição e encarece os aparelhos. Cabe lembrar que a telefonia pré-paga é utilizada principalmente pela população de menor renda.

A iniciativa do projeto apensado é simples para o caso dos empréstimos bancários, além de introduzir mais segurança às operações, o que nos leva a concordar com o mérito da proposição.

Com relação às emendas modificativas 01/2014, 02/2014 e 03/2014, apresentadas ao Substitutivo do Deputado Nelson Marchezan Junior, nosso entendimento é o mesmo consignado pelo relator que nos antecedeu, pela rejeição de todas as três emendas. Embora bem intencionada, a Emenda Modificativa nº 1 elimina as vantagens da proposta em tela, tornando-a inócua em seus objetivos finais. Por consequência, as demais emendas ficam também prejudicadas, por tratarem apenas de adequação de redação da proposição à modificação trazida pela Emenda Modificativa nº 1, vez que têm por objetivo apenas a inserção do termo “faculdade” no artigo 1º e na ementa do Projeto.

Diante de todo o exposto, apresentamos Substitutivo aprovando a matéria em tela, eliminando as partes que consideramos excedentes na proposta. Assim, o projeto original é compatibilizado com a realidade socioeconômica e é devolvida autonomia às relações comerciais. Acolhemos, também no texto do Substitutivo, a iniciativa do projeto apensado.

Vale, mais uma vez, consignar que este voto baseou-se em parecer anteriormente apresentado pelo Deputado Nelson Marchezan Júnior nesta comissão e não votado, acrescido do texto do projeto apensado.

Somos, portanto, pela APROVAÇÃO dos Projetos de Lei nº 4.646, de 2009, e nº 2.093, de 2015, e pela REJEIÇÃO das emendas modificativas nº 01/2014, nº 02/2014 e nº 03/2014, apresentadas ao Substitutivo anterior, tudo na forma do SUBSTITUTIVO que ora apresentamos.

Sala da Comissão, em de de 2015.

Deputado EDUARDO CURY
Relator

COMISSÃO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI N.º 4.646, DE 2009

(Apensado PL 2.093, de 2015)

Dispõe sobre a obrigatoriedade do uso de sistema eletrônico de reconhecimento de registros biométricos digitalizados para o pagamento de benefícios da Seguridade Social e outros benefícios pagos pela União, bem como do registro fotográfico em contratos de empréstimo bancários.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei trata da obrigatoriedade do uso de sistema de reconhecimento de registros biométricos digitalizados para o pagamento de benefícios da Seguridade Social e outros benefícios pagos pela União, bem como do registro fotográfico em contratos de empréstimo bancários.

Art. 2º É obrigatória, para a concessão e o pagamento de benefícios previstos na legislação da Seguridade Social e outros pagos por programas de assistência social do Governo Federal, a utilização de sistema de reconhecimento de registros biométricos digitalizados, aferíveis a cada acesso do beneficiário para a fruição da prestação do benefício.

Parágrafo único. Fica facultado o uso de outros sistemas de identificação, como cartão e senha, somente nos casos em que houver impossibilidade de identificação biométrica do beneficiário.

Art. 3º Ficam obrigadas as instituições financeiras a fazer registro fotográfico de seus correntistas, no ato da contratação de empréstimos bancários, devendo este registro ser impresso no contrato a ser firmado.

Art. 4º Esta lei entra em vigor 90 (noventa) dias após a sua publicação.

Sala das Sessões, em de de 2015.

Deputado EDUARDO CURY