



COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO (CSPCCO)

PROJETO DE LEI Nº 9.736, DE 2018 (Apensado: PL nº 11.140/2018)

Acrescenta dispositivo à Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, para incluir a previsão de identificação por reconhecimento facial (*ipsis verbis*).

Autores: Deputado Júlio Lopes - PP/RJ, e Deputado Paulo Abi-Ackel - PSDB/MG.

Relator: Deputado Guilherme Derrite - PP/SP.

I - RELATÓRIO:

I.I - Introdução:

O Projeto de Lei Ordinária ora apreciado trata de alteração pontual à Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, a Lei de Execução Penal, para incluir a previsão de identificação por reconhecimento facial aos custodiados quando de seu ingresso, definitivo ou provisório, em estabelecimento penal.

I.II - Tramitação:

A proposição ora apreciada apresenta a seguinte tramitação:

- i. Em 7 de março de 2018, o douto Deputado Júlio Lopes apresentou este Projeto de Lei à apreciação da Câmara dos Deputados, recebendo, assim, a numeração identificadora atual (PL nº 9.736, de 2018);
- ii. Em 15 de março de 2018, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados determinou, como Forma de Apreciação, que tal proposição tramitasse mediante o rito de apreciação conclusiva pelas Comissões Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado e de Constituição e Justiça e de Cidadania (nos termos do artigo 24, inciso II, da Resolução nº 17, de 1989, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados), determinando, ainda, o Regime de Tramitação Ordinário (nos termos do artigo 151, inciso III, do RICD);
- iii. Em 19 de março de 2018, a Coordenação das Comissões Permanentes procedeu à publicação da proposta (“publicação inicial em avulso e no DCD de 20/03/18, pág. 83, col 01);
- iv. Em 19 de março de 2018, a Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO) recebeu a presente proposta;
- v. Em 19 de abril de 2018, a Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO) designou como Relator inicial à proposta o Deputado Vinícius Carvalho (PRB/SP);
- vi. Em 20 de abril de 2018, iniciou-se o prazo para apresentação, perante a Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO), de Emendas ao Projeto (5 sessões a partir de 23/04/2018);
- vii. Em 3 de maio de 2018, encerrou-se, sem qualquer proposição, o prazo para apresentação, perante a Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO), de Emendas ao Projeto.
- viii. Em 13 de dezembro de 2018, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados determinou o apensamento do PL nº 11.140/2018, da lavra do Deputado Delegado Waldir (que também objetiva acrescentar dispositivo à Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, para incluir a identificação biométrica como condição de acesso aos estabelecimentos penais);
- ix. Em 20 de dezembro de 2018, a demanda inicial suprarreferenciada foi devolvida à Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO), pelo seu Relator inicial, o Deputado Vinícius Carvalho (PRB/SP), sem manifestação;

- x. Em 20 de dezembro de 2018, o Deputado Paulo Abi-Ackel (PSDB/MG), apresentou o Requerimento n° 9405/2018 a fim de pleitear, de acordo com os termos regimentais, a subscrição dos Projetos de Lei, Projeto de Lei Complementar e Projeto de Emenda à Constituição de autoria do Deputado Julio Lopes, para tornar-se coautor de suas proposições legislativas mencionadas;
- xi. Em 21 de dezembro de 2018, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados deferiu o pleito do Deputado Paulo Abi-Ackel (PSDB/MG) e, assim, juntamente ao Deputado Júlio Lopes (PP/RJ), aquele se tornou coautor do PL n° 9.736/2018 ora apreciado;
- xii. Em 31 de janeiro de 2019, quando do encerramento da 55ª legislatura, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, nos termos do artigo 105, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, arquivou (por conta do encerramento da legislatura) o presente PL n° 9.736/2018;
- xiii. Em 6 de fevereiro de 2019, no início desta 56ª legislatura, o Deputado Paulo Abi-Ackel (PSDB/MG), coautor do PL analisado, nos termos do já citado artigo 105, do RICD, requereu o desarquivamento do PL n° 9.736/2018;
- xiv. Em 22 de fevereiro de 2019, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados desarquivou este Projeto de Lei n° 9.736/2018;
- xv. Em 27 de março de 2019, a Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO), designou-me (Deputado Guilherme Derrite) Relator deste PL n° 9.736/2018;
- xvi. Em 28 de março de 2019, iniciou-se um novo prazo para apresentação, perante a Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO), de Emendas ao Projeto (5 sessões a partir de 29/03/2019);
- xvii. Em 10 de abril de 2019, encerrou-se, sem qualquer proposição, o prazo para apresentação, perante a Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO), de Emendas ao Projeto.

I.III - Dados essenciais da Proposta inicial:

Consoante supracitado, este PL n° 9.736/2018 objetiva acrescentar o artigo 107-A à Lei n° 7.210, de 11 de julho de 1984, a Lei de Execuções Penais, nos seguintes termos:

“Art. 107-A. As informações constantes da guia de recolhimento serão complementadas pela identificação biométrica por reconhecimento facial, quando o custodiado

for recolhido a um estabelecimento penal.” (Grifos e negritos nosso)

Há de se esclarecer que o PL n° 9.736/2018 apresenta como desígnio primário “tornar obrigatória a identificação biométrica de custodiados pelo Estado pelo método do reconhecimento facial”, sendo que os autores apresentaram, *ipsis verbis*, a seguinte justificção para tal proposta:

“(…) Com o aumento da população no Brasil, o sistema de identificação civil, usado para fins de identificação criminal, precisa ser aperfeiçoado. Tal medida se justifica pela necessidade do aumento da segurança nos estabelecimentos penais, o que segue uma tendência mundial.

A identificação criminal por reconhecimento facial já vem sendo adotada em outros países que passam por problemas em suas unidades prisionais e constitui-se em uma medida inovadora. **Nos Estados Unidos da América, por exemplo, vem sendo utilizada com sucesso até mesmo fora do sistema prisional, em aeroportos e outros locais públicos, para a rápida identificação de fugitivos ou pessoas com mandados de prisão pendentes de cumprimento.**

Nossa intenção é incluir, na Lei de Execução Penal, que os custodiados, ao serem apresentados no estabelecimento penal, sejam identificados pelo método biométrico do reconhecimento facial.

Por todo o exposto, entendemos que a proposta contribui para o aperfeiçoamento da legislação nacional pelo que contamos com o apoio dos nobres Pares para a sua aprovação.” (Grifos e negritos nossos)

Entretanto, a análise deste Projeto de Lei n° 9.736/2018 deve correr em consonância com Projeto de Lei n° 11.140/2018, de autoria do Deputado Delegado Waldir, conforme determinação, em 13 de dezembro de 2018, da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, a qual determinou o apensamento deste àquele.

I.IV - Quanto ao apensado Projeto de Lei n° 11.140/2018:

Por seu turno, o PL n° 11.340/2018, apresentado pelo ilustre Deputado Delegado Waldir, também objetiva acrescentar o artigo 109-A à Lei n° 7.210, de 11 de julho de 1984, a Lei de Execuções Penais, sendo que, entretanto, a sua proposição é mais ampla do que o proposto no PL n° 9.736/2018, conforme pode-se observar:

“Art. 109-A. **Todos os custodiados, servidores públicos, prestadores de serviços e visitantes deverão ser identificados pelo sistema biométrico para ter acesso aos estabelecimentos penais.**” (Grifos e negritos nossos)

Assim, resumidamente, o PL n° 11.340/2018 propõe uma alteração pontual à Lei de Execução Penal, para incluir a identificação biométrica como sendo uma das condições de acesso aos estabelecimentos penais, tudo conforme a seguinte justificação, *ipsis literis*:

“A presente proposta tem por objetivo tornar obrigatória a identificação biométrica das pessoas que forem custodiadas ou que frequentarem os estabelecimentos penais. Tal medida se justifica pela necessidade do aumento da segurança, o que segue uma tendência mundial.”

A identificação biométrica é uma medida inovadora. Passou a ser utilizada nas eleições nacionais, conforme previsto na Lei n°. 12.034, de 29 de setembro de 2009. Em um futuro próximo, haverá o Cadastro Único de Identidade Civil, criado pela Lei n°. 9.454, de 7 de abril de 1997 e que, certamente, também contará com esse tipo de identificação.

Devemos, então, iniciar a sua aplicação para aumentar a segurança no sistema penal. Um dia, o Registro de Identidade Civil - RIC que se encontra em fase de testes, será integrado a um sistema informatizado de identificação de impressões digitais, que poderá ser utilizado para acesso a essas instalações sem maiores incômodos para os usuários ou para os custodiados.

Nossa intenção é incluir, na Lei de Execução Penal, a **previsão para que essa identificação possa ser exigida, aumentando assim a segurança das pessoas pela facilidade em fazer o levantamento da entrada e saída de pessoas dos estabelecimentos penais, melhorando também o controle sobre a população custodiada.**

Por todo o exposto, entendemos que a proposta contribui para o aperfeiçoamento da legislação nacional pelo que contamos com o apoio dos nobres Pares para a sua aprovação.” (Grifos e negritos nossos)

II - VOTO DO RELATOR:

A presente proposição possui plena pertinência temática e regulamentar, pois, conforme capitula o artigo 32, inciso XVI, e suas alíneas, da Resolução n° 17, de 1989, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, esta Comissão Permanente de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO), detém a atribuição de analisar o mérito de propostas atinentes à/ao:

“(…)

a) assuntos atinentes à prevenção, fiscalização e combate ao uso de drogas e ao tráfico ilícito de entorpecentes ou atividades conexas;

b) combate ao contrabando, crime organizado, sequestro, lavagem de dinheiro, violência rural e urbana;

c) controle e comercialização de armas, proteção a testemunhas e vítimas de crime, e suas famílias;

d) matérias sobre segurança pública interna e seus órgãos institucionais;

e) recebimento, avaliação e investigação de denúncias relativas ao crime organizado, narcotráfico, violência rural e urbana e **quaisquer situações conexas que afetem a segurança pública;**

f) sistema penitenciário, legislação penal e processual penal, do ponto de vista da segurança pública;

g) políticas de segurança pública e seus órgãos institucionais;

h) fiscalização e acompanhamento de programas e políticas governamentais de segurança pública;

i) colaboração com entidades não-governamentais que atuem nas matérias elencadas nas alíneas deste inciso, bem como realização de pesquisas, estudos e conferências sobre as matérias de sua competência.” (RICD) (Grifos e negritos nossos)

Destarte, tendo em vista que ambas as proposições ora apreciadas (tanto o PL n° 9.736/2018, quanto o PL n° 11.340/2018) objetivam reger a identificação biométrica de pessoas, urge analisarmos, mesmo perfunctoriamente, a legislação afeta ao assunto, para que, na sequência seja possível a análise de mérito.

Assim, inicialmente, há de se aclarar que a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, inciso LVIII, determina que “*o civilmente identificado não será submetido a identificação criminal, salvo nas hipóteses previstas em lei*” e, assim, conforme classificou o Professor José Afonso da Silva, criou uma norma constitucional de eficácia limitada instituidora de direito fundamental e que seria regulamentada por uma norma infraconstitucional.

Sendo assim, em 1º de outubro de 2009, foi promulgada a Lei Federal n° 12.037, a qual dispôs sobre a identificação criminal do civilmente identificado, regulamentando, assim,

o artigo 5º, inciso LVIII, da Constituição da República. E, nessa linha, nos dizeres do Professor Pedro Lenza¹, atualmente, tal regramento possui os seguintes contornos legais:

“O civilmente identificado não será submetido à identificação criminal **(pelo processo datiloscópico, se possível, e pela juntada aos autos da folha de antecedentes - art. 6.º, VIII, do CPP)**, salvo nas hipóteses previstas em lei (art. 5.º, LVIII). Nesse sentido, acompanhamos a posição do Professor Damásio, que entende que a Súmula 568 do STF foi cancelada, só se procedendo à identificação criminal se não tiver sido realizada a civil, ou em casos excepcionais, como a falta de apresentação do documento, rasuras, indícios de falsificação etc.

A Lei n. 12.037, de 1º de outubro de 2009, que regulamentou a matéria, abarcando a regra geral da não **IDENTIFICAÇÃO CRIMINAL (PROCESSO DATILOSCÓPICO E FOTOGRÁFICO)** do civilmente identificado, alinhou as hipóteses em que, mesmo ao civilmente identificado, se procederá à identificação criminal. Isso ocorrerá, segundo a lei, de acordo com seu art. 3.º, quando:

- o documento apresentar rasura ou tiver indício de falsificação;
- o documento apresentado for insuficiente para identificar cabalmente o indiciado;
- o indiciado portar documentos de identidade distintos, com informações conflitantes entre si;
- a identificação criminal for essencial às investigações policiais, segundo despacho da autoridade judiciária competente, que decidirá de ofício ou mediante representação da autoridade policial, do Ministério Público ou da defesa;
- constar de registros policiais o uso de outros nomes ou diferentes qualificações;
- o estado de conservação ou a distância temporal ou da localidade da expedição do documento apresentado impossibilite a completa identificação dos caracteres essenciais.” (LENZA, 2015, PP. 713-714) (Grifos, negritos e caixas altas nossas).

Neste diapasão, resta cogente a conclusão no sentido de que o instituto jurídico da identificação criminal, na prática, consiste em concatenar informações policiais e individuais de uma pessoa envolvida em uma prática criminosa, com objetivo de se criar uma identidade

¹ LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 19ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Saraiva, 2015, pp. 713 e 714.

criminal (registros policiais e folha de antecedentes), para diferenciá-la dos demais indivíduos no âmbito penal;

Outrossim, importa mencionar que, havendo dúvida sobre a identidade da pessoa que está sendo identificada criminalmente, a autoridade policial poderá proceder à colheita de suas impressões digitais (método datiloscópico) e fotografá-lo. Por conseguinte, é por meio dessa identificação que se levantam dados válidos e confiáveis das características do provável autor de um ilícito penal, uma vez que dele são extraídas informações peculiares (qualificação, características e sinais físicos, modo de agir, etc.), dentre outras de interesse policial.

Portanto, **a primeira conclusão** que este Relator deve apresentar é que a presente proposição possuiria melhor disposição se inserida dentro dos institutos da identificação criminal, ou seja, como norma pertencente à Lei 12.037, de 2009, que versa sobre a Identificação Criminal do Civilmente Identificado, e não como regramento pertencente a Lei nº 7.210, de 1984, que trata da Execução Penal.

Assim, quanto a legalidade e juridicidade, em que pese o entendimento deste Relator acerca da necessidade de realocação do tema em lei diversa, conforme acima delineado, este parâmetro que deverá ser apreciado na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, na linha do que disciplina a alínea “a”, do inc. IV, do art. 32, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a Resolução nº 17, de 1989:

“Art. 32. São as seguintes as Comissões Permanentes e respectivos campos temáticos ou áreas de atividade:

IV - Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania:

a) aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de projetos, emendas ou substitutivos sujeitos à apreciação da Câmara ou de suas Comissões;” (RICD) (Grifo nosso)

Na sequência, **a segunda conclusão** obrigatória, deve ser no sentido de que o PL nº 11.140/2018, ora apensado ao PL nº 9.736/2018, que, assim como este, também objetiva acrescentar dispositivo à Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, para incluir a identificação biométrica como condição universal de acesso a todos os estabelecimentos penais, trata de temática muito abrangente e que foge à teleologia tanto da Lei de Execuções Penais, quanto da Lei Identificação Criminal do Civilmente Identificado.

Assim, em verdade, tal proposta, em que pese possua temática relevante, deve ser abarcada por regramentos administrativos destinados a reger os servidores públicos, os prestadores de serviços e os visitantes de estabelecimentos penais, já que o conteúdo da lei, por ser deveras abrangente, extrapola a competência da LEP e da Lei de Identificação Criminal.

Nessa distribuição de efeitos, e na amplitude inadequada do PL 11.140/2018, é muito oportuna a reflexão do Doutor em Direito Penal pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), o Professor Alexis Couto de Brito²:

“Ao se falar em execução da pena, surgem os problemas quanto ao seu fundamento e à sua finalidade. Esta – a finalidade – deve progredir de um fim abstrato e geral ligado ao Direito Penal para uma individualização concreta e material, centrada no condenado. Tal como Roberto Lyra asseverava, a atividade executiva penal visa obter a finalidade da pena em relação a cada sentenciado. Em toda matéria penal, não há nenhum outro aspecto no qual se tornam mais impróprios os critérios da intimidação e da expiação, e mais insignificantes as sutilezas técnicas esterilizadas pelo formalismo das generalizações e das abstrações”.

E é nesse entendimento, que o Projeto de Lei 11.140/2018 amplia de tal maneira seus reflexos, que extrapola não só o objetivo das leis mencionadas (LEP e de Identificação Criminal), mas acaba por atingir a principiologia do Direito Penal e da Execução Penal, mormente porque a execução da pena deve admitir perfeita individualização e, como exposto na citação acima, estar centrada na pessoa do condenado, não aceitando ampliações, seja para servidores públicos, os prestadores de serviços e/ou para os visitantes.

Ou seja, reger os procedimentos destinados aos servidores e visitantes³, é, em verdade, uma atuação administrativa, nos mesmos moldes empregados por qualquer empreendimento privado que siga mínimos parâmetros de segurança, e que não merece guarida em uma lei que se propõe a regular a execução penal nacional ou de identificação criminal.

Por conseguinte, após estas duas conclusões preambulares, há de se ultimar que o PL nº 9.736/2018, qual possui o desígnio de acrescentar o artigo 107-A à Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, a Lei de Execuções Penais, estabelecendo que “as informações constantes da Guia de Recolhimento serão complementadas pela identificação biométrica por reconhecimento facial, quando o custodiado for recolhido a um estabelecimento penal”, é deveras pertinente e importante para que a administração penitenciária nacional se aperfeiçoe e, portanto, deve passar a integrar o ordenamento jurídico pátrio.

Ora, incluir na Lei de Execução Penal que os custodiados, ao serem apresentados em um estabelecimento penal, sejam identificados pelo método biométrico do reconhecimento facial, é um procedimento altamente recomendável sob o ponto de vista organizacional e, sobretudo, de segurança pública, o qual vai ao encontro da evolução tecnológica e das metodologias e mecanismos de administração e de segurança.

² Execução penal / Alexis Couto de Brito. – 4ª Ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2018 – Pág. 36

³ O texto proposto prevê que “todos os custodiados, servidores públicos, prestadores de serviços e visitantes deverão ser identificados pelo sistema biométrico para ter acesso aos estabelecimentos penais.”

Assim sendo, conforme os argumentos supracitados, quanto ao apensado PL n° 11.140/2018, houvermos por bem rejeitá-lo. E, por fim, o nosso voto é pela aprovação, no mérito, do Projeto de Lei n° 9.736/2018.

Em face do exposto, votamos pela aprovação do Projeto de Lei 9.736/2018 e pela rejeição do apensado PL n° 11.140/2018.

Sala das Sessões, em de de 2019.

**Deputado Federal Guilherme Derrite
RELATOR**