



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (CCJC)

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.

A presente proposição, a fim de alcançar os desígnios de readequação do presente instituto no ordenamento jurídico pátrio, visa acrescentar o artigo 107-A à Lei nº 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)

Os autores do PL nº 9.736/2018 sustentaram como núcleo primário da adequação normativa “tornar obrigatória a identificação biométrica de custodiados pelo Estado pelo método do reconhecimento facial”, utilizando como justificção central, *ipsis verbis*:

“(…) 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)

A Mesa Diretora da Câmara dos Deputados determinou, como forma de apreciação, que tal proposição tramitasse mediante o rito de apreciação conclusiva pela Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado e terminativa pela Comissão 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).

Em 16 de maio de 2019, na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, responsável pela análise temática e de mérito, nos termos do artigo 32, inciso XVI, e suas alíneas, da Resolução nº 17, de 1989, foi apresentado relatório por este parlamentar, pela aprovação do Projeto de Lei 9.736/2018 e rejeição do Projeto de Lei nº 11.140/2018.

Em 22 de maio do corrente ano, o relatório foi submetido ao escrutínio daquela Comissão, e referendado por unanimidade.

Em 17 de junho, a proposição foi distribuída à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, e na mesma data este parlamentar foi designado relator, a fim de avaliar terminativamente a constitucionalidade e juridicidade da matéria, conforme inteligência do inciso I, do artigo 54, do Regimento Interno dessa Casa.

Transcorrido o prazo regimental de 05 (cinco) sessões, não foram apresentadas emendas à proposta.

II – DA CONSTITUCIONALIDADE:

II.I. Da temática constitucional do conteúdo da proposição ora em análise:

A identificação criminal do civilmente identificado possui axiologia de direito fundamental na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, por ter tratamento delimitado no Título II, Capítulo I, em seu artigo 5º, inciso LVIII. Senão vejamos:

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

LVIII - “o civilmente identificado não será submetido a identificação criminal, salvo nas hipóteses previstas em lei” (Negrito nosso).

Destarte, conquanto o tratamento específico do tema em nossa Carta Magna, o legislador originário criou uma norma constitucional de eficácia limitada, sendo os contornos do instituto jurídico ora em análise aclarados por legislação infraconstitucional vindoura.

Assim, o hiato normativo que emergira em 1988, foi suprido com a edição da Lei nº 12.037, de 1º de outubro de 2009, a qual, especificando, em sua ementa, seu objeto de regulamentar o art. 5º, inciso LVIII, da Constituição Federal, dispôs sobre a identificação criminal do civilmente identificado, estabelecendo, por conseguinte, os limites e as condições de sua excepcionalidade.

E é nessa lógica que o presente Projeto de Lei se adequa aos desígnios constitucionais, uma vez que, obedecendo as regras de *input* do ordenamento jurídico pátrio, e convertendo-se futuramente em lei, é apto a criar situações de excepcionalidade à identificação criminal, por se alinhar aos ditames do inciso LVIII, do art. 5º, da CF/88.

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

LVIII - o civilmente identificado não será submetido a identificação criminal, **salvo nas hipóteses previstas em lei**” (Negrito nosso).

II.II. Da competência da União para legislar privativamente sobre o tema:

O princípio da repartição de competência constitucional é um dos alicerces do pacto federativo, e é dessa axiologia que se depreendem os limites da produção legislativa em nosso sistema jurídico. É nessa lógica que, a presente produção legiferante, que almeja a chancela de constitucionalidade, obedece aos requisitos temáticos de repartição de competência estabelecidos pelo inciso I, do caput do artigo 21 da Constituição Federal, e do artigo 61, *caput*, da mesma Carta de Direitos.

Nessa inteligência, quanto à iniciativa, não havendo previsão constitucional de reserva a outros poderes ou autoridades para tratar sobre normas de identificação criminal do civilmente identificado, o Projeto de Lei de autoria dos parlamentares supra referenciados adequa-se aos parâmetros constitucionais, não padecendo de vício formal de constitucionalidade nessa vertente analítica.

II.III. *Leading Case* - Precedente do Supremo Tribunal Federal

Demonstrado candidamente a pertinência da presente proposição com os ditames do art. 5º, inc. LVIII, da CF/88, passemos a verifica eventual antinomia com outros direitos e garantias constitucionais.

A identificação criminal no Brasil é um tema patentemente controverso, alterando sua hermenêutica e aplicabilidade de tempos e tempos, mormente sob o enfoque do conflito entre direitos fundamentais, sobretudo o direito de não se auto incriminar.

Sob a ótica de eventual arguição de inconstitucionalidade sobre o tema por afetação do direito de não se auto incriminar, o Supremo Tribunal debruçou-se em caso correlato, ao limitar o princípio constitucional previsto no inciso LXIII, do art. 5º, da CF/88, combinado com o artigo 8º, item 2, da Convenção Americana de Direitos Humanos, o Pacto de São José

da Costa Rica, de 1969, homologado e incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro através do Decreto Legislativo nº 678, de 1992.

No *leading case*, impede-se a atribuição de falsa identidade, com intento de ocultar maus antecedentes, julgado que possui elementos equivalentes à proposição ora em análise, uma vez que fornece outros e melhores elementos para a identificação dos autores de crimes, foragidos do sistema prisional e procurados. É excerto do precedente do Supremo Tribunal Federal, o qual, inclusive, possui repercussão geral:

“O princípio constitucional da autodefesa (art. 5º inciso LXIII, da CF/88) não alcança aquele que atribui falsa identidade perante autoridade policial com intento de ocultar maus antecedentes, sendo, portanto, típica a conduta praticada pelo agente (art. 307 do CP)”¹. (Negrito nosso)

Na linha da sólida jurisprudência do STF não é faculdade do infrator da lei, fornecer dados mínimos a sua identificação. Tal possibilidade atingiria de morte a efetividade do direito penal e do ordenamento jurídico como um todo, mantendo ou aumentando a ineficiência da persecução penal brasileira.

Ora, se no caso paradigma, que alcançou repercussão geral, fora flexibilizada a aplicabilidade do princípio de autodefesa, previsto no art. 5º, inciso LXIII, da CF/88, impedindo que o agente atribua falsa identidade, a fim de ocultar maus antecedentes, não poderia uma lei que, fornece mecanismos de aumento qualitativo na identificação criminal padecer de vícios constitucionalidade, seja porque aumenta a tecnicidade e os mecanismos estatais de identificação de eventual falsa identidade, seja porque a lei se alinha perfeitamente às exigências do artigo 5º, inciso LVIII, da Constituição:

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

LVIII - o civilmente identificado não será submetido a identificação criminal, salvo nas hipóteses previstas em lei”.

Superada o conflito entre a norma que se visa aprovar e as disposições constitucionais, principalmente em sua axiologia mais garantista, seja a que impede a autoincriminação, opino pela constitucionalidade do dispositivo, vez que o direito a não identificação criminal encontra-se em patamares menos elevados, que o próprio direito de não autoincriminação, já superado pela Suprema Corte, nos casos de identificação criminal.

¹ Repercussão Geral no Recurso Extraordinário 640.139 Distrito Federal – fl. 382

Isso posto, em boa hora, cabe pontuar que eventuais conflitos de direito de personalidade não poderiam se sobrepor ao direito de todo cidadão à segurança pública de qualidade e eficiente, que, por consequência resguarda um sem número de direitos fundamentais, como à vida, à liberdade, à segurança e a propriedade de cada indivíduo inserido no conjunto social. Outrossim, esses próprios dados de identificação facial biométrica são de acesso restrito ao estado, fato que mitiga a lesão desses direitos.

Frise-se, ainda que a segurança pública, tão carente de um sistema efetivo que atualmente conta com mecanismos ultrapassados para o deslinde de crimes e busca por procurados da justiça, padece de maneira geral de leis da década 1940, arcaicas e ineficientes para dar uma resposta adequada a evolução tecnológica que o crime utiliza na concussão de suas atividades.

A presente proposição visa adequar o sistema brasileiro, há muito obsoleto, a fim de evitar que o ordenamento jurídico brasileiro seja uma salvaguarda para o cometimento de crimes, sem que haja identificação de seus autores, auxiliando ainda na captura de procurados pela justiça e de foragidos do sistema prisional, que atualmente se utilizam das falhas de um sistema arcaico para manterem-se alheios a intervenção estatal, quando do cometimento de crimes.

Ressalte-se que esses mecanismos de identificação já existem em nosso ordenamento, como o processo datiloscópico e fotográfico, sendo o desígnio da presente proposta mera atualização tecnológica dos sistemas de identificação criminal, devido a iminente necessidade de sua adequação temporal.

III – DA JURIDICIDADE E DA TÉCNICA LEGISLATIVA

A presente proposição inova o ordenamento jurídico brasileiro, adequando-se aos preceitos formais constitucionais de ingresso de normas infraconstitucionais no Sistema Jurídico Brasileiro.

Ademais, alinha-se perfeitamente ao dispositivo constitucional de eficácia limitada, seja o do artigo 5º, inciso LVIII, o qual determina que “o civilmente identificado não será submetido a identificação criminal, **salvo nas hipóteses previstas em lei**”, requerendo, portanto, para sua completitude de efeitos, a edição de lei ordinária para eficácia plena de seus dispositivos.

Todavia, como já mencionado no relatório na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO), aprovado por unanimidade pelo colegiado parlamentar que a constitui, há necessidade de readequação formal, conforme o substitutivo ora apresentado e pelas razões que passo a expor.

Em 1º de outubro de 2009, editou-se a Lei Federal nº 12.037, complementar ao artigo 5º, inciso LVIII, da Constituição da República, conforme expõe sua ementa “*Dispõe sobre a identificação criminal do civilmente identificado, regulamentando o art. 5º, inciso LVIII, da Constituição Federal*” (grifo meu).

Como já mencionado no relatório da primeira comissão que analisou o tema, pontuo uma vez mais as lições do Professor Pedro Lenza², entendimento apto a delimitar os contornos temáticos e legais sobre a identificação criminal:

“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

² LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 19ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Saraiva, 2015, pp. 713 e 714.

essenciais.” (LENZA, 2015, PP. 713-714) (Grifos, negritos e caixas altas nossas).

Nessa exegese, é vinculante a hermenêutica de que o instituto jurídico da identificação criminal, sob a *praxis*, consiste em concatenar e encadear informações policiais e individuais de uma pessoa envolvida em uma prática criminosa, com objetivo de se criar uma identidade criminal (registros policiais e folha de antecedentes), para diferenciá-la dos demais indivíduos no âmbito penal, utilizando para tal mister o método datiloscópico e fotográfico.

E como já mencionado em relatório anterior deste parlamentar, 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, a qual se passará a incluir o processo biométrico por mera adequação tecnológica do sistema penal e processual penal brasileiro.

Feitas as considerações sobre a temática da identificação criminal, cabe, brevemente aclarar qual a teleologia a que se prende a Lei de Execuções penais, a fim de nortear a alteração proposta no substitutivo, de se alterar a lei de identificação criminal e não a Lei de Execução Penal, para alcançar a finalidade que se almeja.

O primeiro artigo de cada lei, conforme determina a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1988, indica o objeto da lei e seu respectivo âmbito de aplicação.

“Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios” (Negrito nosso)

Denota-se assim, que a Lei de Identificação Criminal tem por objeto:

“Art. 1º O civilmente identificado não será submetido a identificação criminal, salvo nos casos previstos nesta Lei”. (Negrito nosso)

Enquanto a Lei de Execução Penal tem por âmbito de aplicação, conforme delimitação de primeiro artigo, efetivar as disposições de sentença ou de decisão criminal:

“TÍTULO I

Do Objeto e da Aplicação da Lei de Execução Penal

Art. 1º A execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado”. (Negrito nosso)

Por tudo quanto exposto, é notório que o presente Projeto de Lei trata de matéria estritamente relacionada à identificação criminal e não à Lei de Execução Penal conforme constou na proposta de alteração legislativa.

Nessa toada, na linha do que disciplina a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1988, destinada a dar plena eficácia aos mandamentos constitucionais inscritos no parágrafo único do art. 59 de nossa Carta Magna, há necessidade de apresentação de substitutivo, uma vez que as leis não podem conter matéria estranha a seu objeto, sendo que o mesmo assunto também não poderá ser disciplinado por mais de uma lei. Prescreve a Lei Complementar 95, de 1988, nos incisos II e IV, de seu artigo 7º:

“Art. 7º. O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:

II - a lei não conterà matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão;

IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subseqüente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.” (Negrito nosso)

Portanto, **se assim for a interpretação dos demais parlamentares que compõem hodiernamente esta comissão**, a presente alteração 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, cuja a finalidade no ordenamento é dar efetividade a pena concreta que decorre de sentença, objetivo distinto do que ora se almeja, embora óbvios alguns pontos de interseção.

“A execução penal pressupõe, obviamente, uma pena concreta. E a pena, para ser aplicada, necessita de um processo. Neste, assim que a apurada a existência do fato e sua autoria, aplicar-se-á a pena abstratamente cominada para o tipo de crime praticado”³. (Negrito nosso)

Assim, conforme acima delineado, sendo atribuição precípua da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania a análise da legalidade e juridicidade⁴, verifico a necessidade de realocação do tema em lei diversa, seja na Lei que dispõe sobre a identificação criminal do civilmente identificado, a qual regulamentou o art. 5º, inciso LVIII, da Constituição Federal, e não na Lei de Execução Penal.

³ Execução penal / Alexis Couto de Brito – 4. Ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2018 – pág. 35

⁴ “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)

IV – VOTO DO RELATOR:

Sendo este a epítome do indispensável, tendo a presente proposição os elementos de constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, sobretudo por seus dispositivos alinharem-se aos mandamentos constitucionais e infraconstitucionais, tanto na forma, conforme se expôs exaustivamente no presente relatório, quanto no mérito, conforme decidido pelo colegiado parlamentar que compõem a Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, voto:

Pela necessidade de adequação formal do presente Projeto de Lei aos mandamentos do inc. II e IV, do art. 7º da Lei Complementar 95/98, tudo conforme o substitutivo proposto, para que a proposição se vincule à norma que possua maior pertinência temática, evitando-se assim vício formal e interpretações distintas quanto a sua aplicabilidade e finalidade, quando iniciar sua produção de efeitos em nosso ordenamento.

Assim, em face de tudo quanto exposto, voto pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da presente proposição, assim como pela sua aprovação no mérito, tudo na forma do substitutivo que ora se apresenta.

Sala das Sessões, em 02 de julho de 2019.

**Deputado Federal Guilherme Derrite
RELATOR**



**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E CIDADANIA
(CCJC)**

**SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 9.736, DE 2018
(Dos Srs. Deputados Júlio Lopes e Paulo Abi-Ackel)**

Altera a Lei nº 12.037, de 1º de outubro de 2009, para incluir a previsão de identificação criminal por reconhecimento biométrico facial.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Os artigos 3º e 5º, da Lei nº 12.037, de 1º de agosto de 2009, passam a vigorar com as seguintes alterações, para incluir a previsão de identificação criminal por reconhecimento biométrico facial:

“Art. 3º

.....

VII - o custodiado for recolhido a um estabelecimento penal”. (NR)

.....

“Art. 5º A identificação criminal incluirá o processo:

I - datiloscópico e o fotográfico, que serão juntados aos autos da comunicação da prisão em flagrante, ou do inquérito policial ou outra forma de investigação;

II - biométrico por reconhecimento facial, quando o custodiado for recolhido a um estabelecimento penal.

Parágrafo único. Na hipótese do inciso IV do art. 3º, a identificação criminal poderá incluir a coleta de material biológico para a obtenção do perfil genético”. (NR)

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em 2 de julho 2019.

Deputado Federal Guilherme Derrite
RELATOR