

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA, SERVIÇO PÚBLICO E
REDAÇÃO

Gabinete do Vereador Duda Brasil

PROCESSO N°:.....8746/2022

PROJETO DE LEI N°:.....115/2022

AUTOR:.....Camila Valadão

ASSUNTO: Dispõe sobre a restrição do uso de tecnologias de reconhecimento facial pelo Poder Público no Município de Vitória.

P A R E C E R

Do relator da Comissão de Constituição, Justiça, Serviço Público e Redação, na forma do Art. 60, inciso I, da Resolução n° 2060/2021 - Regimento Interno da Câmara Municipal de Vitória.

1. RELATÓRIO

O projeto de Lei epigrafado, de autoria da vereadora Camila Valadão, Dispõe sobre a restrição do uso de tecnologias de reconhecimento facial pelo Poder Público no Município de Vitória.

Conforme despacho as folhas 34 do processo eletrônico o mesmo foi encaminhado a este vereador membro da Comissão de Justiça, Serviço Público e Redação para relatoria.

É o que cumpre relatar. Passo a opinar.



2. PARECER DO RELATOR

2.1. INTRODUÇÃO

Atualmente sistemas de reconhecimento de faces a partir de imagem de vídeos ou mesmo imagens estáticas têm se tornado uma realidade.

O computador, ao utilizar um sistema de inteligência artificial, consegue analisar diversas características do rosto detectado por câmeras, como a distância entre os olhos, o tamanho do nariz e da boca, a linha da mandíbula, dentre outras. Essas informações, que se transformam em um algoritmo, um número e podem ser consideradas a identidade biométrica do rosto analisado ficando armazenada para eventual necessidade de comparação futura desses dados.

As aplicações dessa tecnologia vão desde o controle de acesso a simples smartphones, prédios e bancos até sistemas de reconhecimento de faces acoplados em robôs que, inclusive possuem a capacidade de perceber o estado emocional do seus operadores.

O reconhecimento facial ainda possui um amplo espaço não estudado e inúmeras aplicações, muitas ainda provavelmente nem desenvolvidas.

O seu uso em vias públicas com finalidade fiscalizatória é tema controverso, porém contemporâneo.



Sobre o tema destaco a obra do brilhante escritor George Orwell, o livro "1984", constrói um cenário de um Estado totalitário fictício, denominado Pista de Pouso n. 1, este mantém vigilância e monitoramento ininterrupto de indivíduos da sociedade mediante o emprego de "teletelas", com equipamentos instalados por toda parte que permitiam não só a comunicação pelo "Partido" de suas programações e principais informações, mas também o constante acompanhamento dos atos dos súditos.

Instaladas em todos os locais, públicos e privados, sob a justificativa de fiscalizar eventuais irregularidades e transgressões, as câmeras acabam impondo um estilo de vida aos indivíduos, uma vez que todos os seus atos passam a ser virtualmente acompanhados.

A obra de Orwell parece ter profetizado uma prática que seria objeto de profundo debate na atualidade, atingindo crescimento considerável em todo o mundo.

Como exemplo do crescimento no uso da tecnologia de reconhecimento facial pelo Estado, na China o número de câmeras localizadas em locais públicos que permitem o reconhecimento facial já ultrapassou a quantidade de 200 milhões.

2.2. O NÍVEL DE EFICIÊNCIA DO RECONHECIMENTO FACIAL EM AMBIENTE PÚBLICO

Diversos fatores dificultam a obtenção de uma acurácia ótima no que se trata de reconhecimento facial em vias



públicas, tais como ruídos, expressões faciais, presença de óculos, barba e a variação de iluminação.

Quando utilizado em segurança pública, dada a elevada quantidade do número de rostos nessas bases de dados, e tendo em conta que muitas pessoas se assemelham, elevadas são as possibilidades de o sistema identificar rostos similares, havendo sério comprometimento do nível de acurácia.

Levando em conta a possibilidade de falsos positivos, uma das principais críticas que podem ser feitas a esta tecnologia, é dizer que, ao invés de identificar positivamente uma pessoa desconhecida, normalmente o sistema calcula a probabilidade de semelhança entre ela e moldes de rostos específicos armazenados no banco de dados de segurança pública.

Foi instalada em 30 de Março de 2022 no Senado Federal uma comissão de juristas que elaborará um projeto de regulação da inteligência artificial (IA) no Brasil, produzindo uma proposta ao Senado.

Caberá à comissão de juristas estabelecer um texto a partir dos PLs 21/2020 já aprovado na Câmara dos Deputados, 5.051/2019 e 872/2021.

A relatora é a jurista Laura Schertel, que adianta que experiências de regulação como as existentes na União Europeia serão estudadas como fonte de inspiração para aplicação no Brasil, conforme noticiado pela Agência Senado.



Em experiência Britânica utilizando a tecnologia no Carnaval de Notting Hill em 2017, com base em informações da Polícia Metropolitana de Londres, foi apurado que durante os festejos no bairro da cidade naquele ano houve “cerca de 35 identificações errôneas” pelo sistema usado, levando a abordagem equivocadas de cidadãos. O número total de acertos ficou em torno de 3%, enquanto as combinações erradas atingiram 97%.

No Brasil em 07 de julho de 2019 a polícia militar do estado do Rio de Janeiro iniciou o uso de Reconhecimento Facial com a finalidade de auxiliar a polícia na busca de criminosos, e no dia seguinte de seu uso, dia 08 de julho, fora feita a primeira prisão com o uso da ferramenta.

A tecnologia foi muito utilizada, também, durante o carnaval de 2019 e 2020 em Salvador, tendo a Secretaria de Segurança Pública da Bahia (SSP-BH) anunciado que o sistema de reconhecimento facial que utilizam foi responsável pela identificação de 42 pessoas contra as quais existiam ordem judicial de prisão.

2.3. DA UTILIZAÇÃO DAS IMAGENS E RECONHECIMENTO FACIAL COMO PROVA PARA PERSECUÇÃO PENAL

O núcleo da proposição em análise é afastar a possibilidade de discriminação ou constrangimento de pessoas que podem ser erroneamente identificadas pelo reconhecimento facial.

Fato que os softwares de reconhecimento facial podem ser utilizados para identificar suspeitos de crimes a partir de



uma simples foto, e que esse reconhecimento poderia ser utilizado como prova responsável pela condenação de um indivíduo, ainda que se trate de uma tecnologia a qual não se pode depositar 100% de confiabilidade.

Tem aumentado a utilização de meios tecnológicos pela autoridade policial para identificação de autores de crimes, se valendo desse meio probatório como fonte única para persecução penal.

Entendendo que o uso de identificação fotográfica ou por meio de imagens está cada dia mais em voga em procedimentos investigatórios, a 6ª Turma do STJ, durante o julgamento do HC nº 598.886 em 27 de outubro de 2020, já se manifestou sobre o reconhecimento de suspeitos com base em fotografia, como única fonte de comprovação, como não sendo meio de prova suficiente para identificação de autoria do crime, conforme transcrito a seguir:

HABEAS CORPUS. ROUBO MAJORADO. RECONHECIMENTO FOTOGRÁFICO DE PESSOA REALIZADO NA FASE DO INQUÉRITO POLICIAL. INOBSERVÂNCIA DO PROCEDIMENTO PREVISTO NO ART. 226 DO CPP. PROVA INVÁLIDA COMO FUNDAMENTO PARA A CONDENAÇÃO. R _____ PROBATÓRIO. NECESSIDADE PARA EVITAR ERROS JUDICIÁRIOS. PARTICIPAÇÃO DE MENOR IMPORTÂNCIA. NÃO OCORRÊNCIA. ORDEM PARCIALMENTE CONCEDIDA. 1. O reconhecimento de pessoa, presencialmente ou por fotografia, realizado na fase do inquérito policial, apenas é apto, para identificar o réu e fixar a autoria delitiva, quando observadas as formalidades



previstas no art. 226 do Código de Processo Penal e quando corroborado por outras provas colhidas na fase judicial, sob o crivo do contraditório e da ampla defesa. HABEAS CORPUS Nº 598.886 - SC (2020/0179682-3) RELATOR : MINISTRO ROGERIO SCHIETTI CRUZ

O uso de fotografia para identificar um suspeito deve ser uma fase anterior ao reconhecimento pessoal, tendo em vista que não existe base legal que permita o uso de fotos para comprovação de autoria, dada a sua fragilidade probatória.

Ora, se os riscos de uma testemunha humana identificar erroneamente um sujeito como autor de crime levantam questionamentos quanto à direitos ligados à liberdade e devido processo legal (direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição Federal), por que o uso de tecnologias de reconhecimento facial, atualmente imprecisas, deveriam ter a confiança da sociedade e das instituições para fins de persecução penal?

O perigo na condenação de pessoas inocentes só existe quando o meio de obtenção de prova é um humano?

É nesse sentido, inclusive, que muitos dos estudos desenvolvidos na União Europeia sobre o uso de IA com reconhecimento facial para fins penais vêm se desenvolvendo.

Como todo reconhecimento facial envolve o tratamento de dados pessoais (por demandarem a utilização de imagens de rostos das pessoas analisadas), no início desse ano, com a publicação de seu **"Livro Branco Sobre o uso de Inteligência**



Artificial: Uma abordagem europeia virada para a excelência e a confiança", a Comissão Europeia apontou a preocupação sobre a utilização desses dados pessoais para fins de identificação de sujeitos, conforme transcrita a seguir:

[...] a utilização de dados biométricos para efeitos de identificação à distância, por exemplo, através do reconhecimento facial em lugares públicos, comporta riscos específicos para os direitos fundamentais. As implicações em matéria de direitos fundamentais decorrentes da utilização de sistemas de IA de identificação biométrica à distância podem variar consideravelmente em função da finalidade, do contexto e do âmbito da utilização.

O uso de dados como a imagem, para fins de investigação penal, já é ponto regulamentado desde 2016 pela UE, por meio da Diretiva 2016/680. O instrumento objetiva garantir a proteção quanto ao tratamento de dados pessoais realizados por autoridades competentes para fins de prevenção, investigação, detecção ou repressão de infrações penais ou execução de sanções penais.

O instrumento conversa com a RGPD, também de 2016, que limita os motivos para que se realize tratamento de dados (como imagem - características físicas), para identificação inequívoca de pessoas (art. 9º da RGPD).



E em seu art. 10, a RGPD exige que, todos os dados que são tratados para fins penais, devem ocorrer em conformidade com as normas da UE, além de assegurarem “garantias adequadas para os direitos e liberdades dos titulares dos dados”.

No Brasil, logo após a publicação da Lei Geral de Proteção de Dados, foi editado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) a Recomendação 73/2020, que orientou diretivas ao Poder Judiciário para que medidas para a adequação dos tribunais às disposições da legislação de proteção de dados fossem tratadas.

A LEI Nº 13.709, DE 14 DE AGOSTO DE 2018 (LGPD) é clara quanto a exceção de tratamento de dados pessoais para fins de segurança pública, portanto se demonstrando carente de regulamentação pelo legislativo federal, conforme se observa no art. 4º transcrito a seguir:

Art. 4º Esta Lei não se aplica ao tratamento de dados pessoais:

[...]

III - realizado para fins exclusivos de:

a) segurança pública;

[...]

O mais recente relatório do instituto de pesquisa AI Now, da New York University, dedicado a investigar os impactos sociais da utilização da inteligência artificial, defende que as ferramentas de identificação automatizadas precisam



de uma regulamentação rigorosa para que o interesse público seja protegido.

O documento indica que meros avisos e alertas aos cidadãos sobre a utilização das tecnologias são necessários porém não são suficientes:

"há a necessidade de leis em âmbitos nacionais que exijam forte supervisão, limitações claras e objetivas de consentimento e instrumentos de transparência e fiscalização pública desses sistemas, considerando os perigos envolvidos em sua utilização."

Desta forma, entendo que esta discussão de interesse geral, nacional e internacional, foge a competência do ente Municipal, que trata em regra constitucional de interesse local."

A LEI N° 13.709/18 (LGPD) exclui de sua regulamentação o tratamento de dados pessoais para finalidade de segurança pública, deixando uma lacuna a ser preenchida pelo legislador federal no que se refere ao aprofundamento do tema.

Nesse passo, merece menção a recomendação contida no art. 23 da Resolução 332 do CNJ, a fim de não estimular a utilização de modelos de Inteligência Artificial em matéria penal, em especial no que atine à sugestão de modelos de decisões preditivas, justamente para evitar decisões que continuem a exprimir pensamentos históricos e a punir com



maior severidade os menos favorecidos. Podemos perceber cautela do poder judiciário em tratar o tema quando no art. 22 da mesma resolução cita expressamente a necessidade de autorização do CNJ para desenvolver soluções desta tecnologia:

Art. 22. Iniciada pesquisa, desenvolvimento ou implantação de modelos de Inteligência Artificial, os tribunais deverão comunicar imediatamente ao Conselho Nacional de Justiça e velar por sua continuidade.

[...]

*§ 2º Não se enquadram no caput deste artigo a utilização de modelos de Inteligência Artificial que utilizem técnicas de reconhecimento facial, **os quais exigirão prévia autorização do Conselho Nacional de Justiça para implementação.***

Fundamentado o parecer em matéria que é de relevante interesse social, segue por fim a conclusão com o voto deste relator.

III. CONCLUSÃO

Nobres pares, vejam que tratar uma lei negando o uso de uma tecnologia que envolve tema de interesse amplo e matéria que envolve aspectos penais de segurança pública e perpassando o tema civilista que envolve a privacidade de dados pessoais é usurpar competência do ente Federal.



Nosso convencimento orienta no sentido que o Legislativo Federal caminha para regulamentação da matéria que é de sua competência, correndo risco de tornar uma eventual lei municipal conflitante com o interesse geral que venha a ser legislado.

Não se omite este relator em momento oportuno, nos termos do art. 30, II, da Constituição Federal, utilizar de sua prerrogativa como legislador municipal no sentido de SUPLEMENTAR a matéria, quando tratar de interesse estritamente local.

Após detida análise técnica quanto aos aspectos de legalidade e competência pertinentes à matéria, VOTO PELA **INCONSTITUCIONALIDADE** do Projeto de Lei.

Palácio Atílio Vivácqua, 04 de Agosto de 2022.



Duda Brasil

Vereador - UNIÃO

