

## **O reconhecimento facial no Brasil: Projetos de Lei e regulação social.**

Julia Ribeiro Ferreira<sup>1</sup>, Bruno de Oliveira Ribeiro<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Acadêmica do curso de Bacharel em Direito da Universidade de Rio Verde (UniRV), integrante do Grupo de Estudos de Direitos Humanos do curso de Direito da UniRV (GEDH) e do Grupo de Estudos de Direito de Família, da Criança e do Adolescente (EJUG) e aluna de iniciação científica na modalidade PIVIC.

<sup>2</sup>Bruno de Oliveira Ribeiro, doutor em Ciências Sociais pela Universidade Estadual Paulista (Unesp), mestre em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Londrina (UEL) e graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS).

**Reitor:**

Prof. Dr. Alberto Barella Netto

**Pró-Reitor de Pesquisa e Inovação:**

Prof. Dr. Carlos César E. de Menezes

**Editor Geral:**

Prof. Dra. Andrea Sayuri Silveira Dias Terada

**Editores de Seção:**

Profa. Dra. Ana Paula Fontana

Prof. Dr. Hidelberto Matos Silva

Prof. Dr. Fábio Henrique Baia

Pra. Dra. Muriel Amaral Jacob

Prof. Dr. Matheus de Freitas Souza

Prof. Dr. Warley Augusto Pereira

**Fomento:**

Programa PIBIC/PIVIC UniRV/CNPq 2023-2024

**Resumo:** A tecnologia digital e a ascensão da inteligência artificial promovem um fenômeno de mecanização de decisões, especialmente em contextos de segurança pública, onde o reconhecimento facial é amplamente implementado. No Brasil, essa prática carece de regulamentação e fiscalização, levantando preocupações sobre sua conformidade com a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) e a Constituição Federal. A ausência de uma legislação específica para o uso dessa tecnologia resulta em violações de direitos fundamentais, como privacidade e liberdade de expressão, além de perpetuar desigualdades raciais e sociais. A pesquisa adotou uma abordagem qualitativa, analisando os Projetos de Lei (PL) apresentados no Congresso Nacional até 2023, com o objetivo de avaliar a situação regulatória do reconhecimento facial. A análise documental de Leis, PL e relatórios indicou que, apesar da existência de iniciativas legislativas, a proteção dos direitos de grupos subalternizados não é uma prioridade. Observou-se que os PL's frequentemente desconsideram os riscos de discriminação e a necessidade de relatórios de impacto à proteção de dados. Os resultados evidenciam uma falta de compromisso legislativo com a transparência e a responsabilidade no uso dessa tecnologia. Conclui-se que, para que o reconhecimento facial seja uma ferramenta eficaz e ética, é imperativo que as propostas legislativas abordem de maneira abrangente os impactos sociais e éticos, garantindo a proteção dos direitos fundamentais e promovendo a equidade.

**Palavras-Chave:** Biometria facial. Segurança pública. Projeto de Lei. Seletividade penal. Regulamentação social.

**Facial Recognition in Brazil: Legislative Proposals and Social Regulation.**

**Abstract:** Digital technology and the rise of artificial intelligence are driving a phenomenon of decision mechanization, especially in public security contexts where facial recognition is widely implemented. In Brazil, this practice lacks regulation and oversight, raising concerns about its compliance with the General Data Protection Law (LGPD) and the Federal Constitution. The absence of specific legislation governing this technology results in violations of fundamental rights, such as privacy and freedom of expression, while perpetuating racial and social inequalities. This research adopted a qualitative approach, analyzing the Bills (PLs) presented in the National Congress up to 2023, aiming to assess the regulatory situation of facial recognition. Document analysis of laws, proposals, and reports indicated that, despite the existence of legislative initiatives, the protection of the rights of marginalized groups is not a priority. It was observed that the PLs often overlook the risks of discrimination and the need for data protection impact assessments. The results highlight a lack of legislative commitment to transparency and accountability in the use of this technology. In conclusion, for facial recognition to be an effective and ethical tool, it is imperative that legislative proposals comprehensively address the social and ethical impacts, ensuring the protection of fundamental rights and promoting equity.

**Keywords:** Facial biometrics. Public safety. Bill. Penal selectivity. Social regulation.

### Introdução

A tecnologia digital associada à ascensão da inteligência artificial instituiu um fenômeno de mecanização de decisões em geral. Em virtude do seu constante aperfeiçoamento, essa técnica passou a ser implementada nos espaços públicos com o intuito de aumentar o controle social, vigiar a população e, assim, promover segurança pública, com discurso de combate a criminalidade por meio de softwares de reconhecimento facial.

Entretanto, apesar dessa tese disseminada entre os entes estaduais federativos do Brasil justificar a prática, além de não regulamentada, não é fiscalizada por órgãos externos (Santana; Ribeiro, 2019). Isto é, não há nenhum estudo prévio ou legislação apropriada que oriente, coordene ou limite sua utilização.

Segundo a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), os dados biométricos são considerados dados pessoais sensíveis, sendo estes: “dado pessoal sobre origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato ou a organização de caráter religioso, filosófico ou político, dado referente à saúde ou à vida sexual, dado genético ou biométrico, quando vinculado a uma pessoa natural” (Brasil, 2020), os quais, legalmente, exigem autorização prévia de seu titular ou responsável.

Todavia, de maneira majoritária, os sistemas de reconhecimento facial não atendem às exigências legais previstas, seja na LGPD ou na Constituição Federal. Há controvérsias sobre a legalidade e a legitimidade do uso desse tipo de tecnologia para fins específicos na sociedade e, ainda demonstra ser um mecanismo com alto potencial de violação de direitos fundamentais que, além disso, não possui regulamentação própria e, eis a problemática de pesquisa.

Assim, pouco se fala a respeito dos riscos que seu uso ocasiona no tocante a infração aos direitos fundamentais à privacidade, à liberdade de expressão, à proteção de dados, sem adentrar ainda para as violações derivadas do poder incriminador do Estado, qual seja, a liberdade de ir e vir quando a tecnologia se mostra falha e imprecisa, geralmente com indivíduos de classe, gênero e raça específicos, influenciada pelo “cross racial effect”, conforme mostram estudos (CNJ, 2021).

Em outros termos, os sujeitos monitorados não exercem qualquer controle sobre o uso e a coleta de suas imagens, o que implica na ausência de um mecanismo formal de consentimento. Isto é, o reconhecimento facial opera sem a devida transparência e possibilidade de participação ativa dos indivíduos acerca de como os seus dados são geridos e armazenados.

Desta forma, apesar de considerado pelo Estado como uma solução para problemas de segurança pública, dialoga com o racismo cultural brasileiro e com a estigmatização social de pessoas pobres, reificando comportamentos sociais que perpetuam desigualdades e diferenças históricas, bem como reforçando a essencialização de sujeitos criminosos com base tanto em raça quanto em classe social.

Diante disso, por meio da abordagem qualitativa de pesquisa (Gil, 2002), se pretende observar e interpretar os PL's apresentados no Congresso Nacional até o ano de 2023, visando averiguar a

situação regulatória, ou a falta desta, da utilização do reconhecimento facial para a promoção de segurança pública, e com isso, averiguar os possíveis riscos de sua instauração, como o impacto negativo em grupos subalternizados e a restrição de direitos fundamentais.

Recorre-se neste projeto à análise documental (Gil, 2002) para levantamento de material referencial sobre o mesmo. Assim dizendo, os dados utilizados, seja de natureza direta, enquanto leis, projetos de lei ou portarias, ou de natureza indireta, como relatórios, livros, artigos, etc., serão abordados a fim de demonstrar o que se fala sobre o assunto no ordenamento jurídico nacional.

Perante o exposto e em face de um dispositivo de controle disciplinar, o reconhecimento facial serve-se de algoritmos envoltos de falsa neutralidade para legalizar o racismo que guia a justiça criminal há décadas. Desta forma, apesar de propostos PL's no Congresso Nacional que visem regulamentar a prática, as patentes violações a direitos fundamentais e os impactos negativos quanto a grupos minoritários não se demonstram objetos consideráveis a serem abordados por seus respectivos legisladores, de forma que a implementação da tecnologia e sua real eficiência ainda se mostra uma incógnita ao cidadão brasileiro.

### **Material e Métodos**

A presente pesquisa caracteriza-se como qualitativa, conforme definição de Antonio Carlos Gil (2002, p. 133), que a descreve como uma sequência de atividades envolvendo a redução e categorização de dados, visando sua posterior interpretação. Essa abordagem foi fundamental para examinar os PL's relacionados ao uso do reconhecimento facial na promoção da segurança pública no Brasil, permitindo compreender as perspectivas e parâmetros que fundamentam tais propostas.

Para alcançar os objetivos propostos, a pesquisa fundamentou-se em uma análise documental, conforme indicado por Gil (2002, p. 45), que considera materiais ainda não submetidos a um tratamento analítico. As referências incluíram tanto os PL's protocolados no Congresso Nacional que abordam o tema quanto relatórios de monitoramento, artigos científicos e livros que contextualizam o cenário atual.

Além disso, a pesquisa demandou a interpretação da Constituição Federal de 1988 e da Lei n.º 13.709/18 (LGPD), tendo em vista que a sociedade brasileira contemporânea necessita de um panorama legislativo que responda às incertezas sobre a incorporação de sistemas de vigilância em espaços públicos. A ausência de regulação adequada tornou obscuros os pressupostos específicos que fundamentam o uso da tecnologia, bem como as razões reais para sua implementação, que não são discutidas com a sociedade, comprometendo princípios como transparência, justiça e não discriminação.

Conforme destacado por Reis *et al.* (2021, p. 19), “Na Administração Pública, a lei é o limite do que é permitido fazer.” A falta de autorização legal expressa que detalhe os procedimentos de proteção de dados e segurança da informação torna ilegal decisões que restringem direitos de uma população considerável, como ocorre com o uso do reconhecimento facial.

Assim, embora a Constituição Federal (Brasil, [2016]) estipule em seu art. 144 que “a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”, e que a LGPD apresente diretrizes em seu art. 4º (Brasil, [2020]), a avaliação dos PL em tramitação revelou-se de significativa relevância social. A legislação existente, por si só, não legitima os riscos e infrações aos direitos fundamentais associados ao uso dessa tecnologia.

Em síntese, a pesquisa exploratória realizada reuniu os PL's propostos no Congresso Nacional a partir do ano de 2018 até o ano de 2023 e outras informações relevantes, permitindo uma descrição interpretativa desses materiais e, a partir da avaliação da situação regulatória no ordenamento jurídico nacional, detalhou os riscos da tecnologia e seus impactos.

### **Resultados e Discussão**

Diante da ausência de diretrizes específicas sobre a técnica de reconhecimento facial no Brasil que discipline o seu funcionamento, alguns PL's foram propostos no Congresso Nacional com objetivo de regulamentar a prática, tendo em vista o crescente uso indiscriminado da tecnologia.

Os PL's protocolados no Congresso Nacional sobre reconhecimento facial revelam um baixo grau de preocupações com a regulação dessa tecnologia, sobretudo, quanto ao potencial de violações aos direitos fundamentais e quanto aos impactos negativos em grupos subalternizados.

A iniciativa legislativa no país deu-se a partir do PL de n.º 9.736 de 2018, apresentado pelo Deputado Federal Júlio Lopes do PP/RJ, o qual pretende acrescentar dispositivo à Lei 7.210/84, a Lei de Execução Penal. O respectivo PL objetiva tornar obrigatória a identificação biométrica de custodiados pelo Estado pelo método de reconhecimento facial.

Todavia, ainda que a proposta se justifique pelo aumento da população carcerária no país e trate a respeito de uma tecnologia altamente invasiva, o mesmo não discorre sobre as possibilidades de discriminação ou de restrição de direitos, sequer se pronuncia quanto a análise de riscos e elaboração, por exemplo, de relatório de impacto à proteção de dados pessoais, o qual é necessário para o manuseamento de dados sensíveis pessoais.

O Projeto propõe a implementação da identificação biométrica como uma solução para aumentar a segurança nos estabelecimentos penais, alinhando-se a uma tendência global; no entanto, não esclarece como os dados seriam coletados e armazenados, nem justifica a necessidade e a eficácia do reconhecimento facial, além de não apresentar evidências sobre a efetividade do sistema utilizado nos Estados Unidos, que, por sua vez, foi banido em algumas áreas por representar um risco às liberdades civis.

Após, propôs-se o PL de n.º 4.612 de 2019, apresentado pelo Deputado Federal Bibó Nunes do PSL/RS, o qual, inclusive foi apensado ao PL de n.º 12/2015. O respectivo Projeto de Lei “dispõe sobre o desenvolvimento, aplicação e uso de tecnologias de reconhecimento facial e emocional, bem como outras tecnologias digitais voltadas à identificação de indivíduos e à predição ou análise de comportamentos” (Brasil, 2019).

O referido PL é mais abrangente e estabelece princípios como o uso benéfico da tecnologia de reconhecimento facial, proibição de tratamento discriminatório e vigilância massiva, além de exigir conformidade com a LGPD e a supervisão da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD). Ele define direitos e obrigações para desenvolvedores e usuários, assegurando informações claras aos cidadãos sobre o uso de seus dados e a proibição de vigilância contínua. O PL argumenta que a tecnologia traz benefícios significativos para a sociedade, sendo necessário um marco regulatório para proteger os cidadãos contra discriminação e uso indevido.

Em sequência, é proposto pelo Deputado Guiga Peixoto do PSC/SP, o PL de n.º 2.392 de 2022, dispendo sobre o uso de tecnologias de reconhecimento facial nos setores públicos e privados (Brasil, 2022).

O PL estabelece que dados biométricos provenientes de tecnologias de reconhecimento facial só poderão ser utilizados para identificação após a elaboração de um relatório de impacto à privacidade, conforme a LGPD, que deve ser acessível ao órgão de proteção de dados.

O Projeto se justifica pela necessidade de evitar abusos e fraudes decorrentes do uso indiscriminado dessas tecnologias, que podem resultar em violações de privacidade e discriminação, como evidenciado por uma pesquisa do MIT Media Lab que mostra taxas de erro significativamente mais altas para mulheres negras. Além disso, fundamenta-se em exemplos internacionais, como a proibição do uso de reconhecimento facial em São Francisco, e propõe três princípios: proibição da comercialização de dados, igualdade de tratamento frente à lei, e regulamentação do uso privado da tecnologia, exigindo documentação detalhada dos processos de tratamento de dados para garantir segurança.

O PL de n.º 3.069 de 2022 é proposto pelo Subtenente Gonzaga do PSD/MG, o qual regulamenta o uso do reconhecimento facial automatizado pelas forças de segurança pública em investigações criminais ou procedimentos administrativos (Brasil, 2022).

Esse PL estabelece diretrizes para o uso da tecnologia de reconhecimento facial em duas áreas: na investigação criminal, para verificar a identidade de autores, coautores, testemunhas e vítimas, e em procedimentos administrativos ou cíveis, para localizar pessoas desaparecidas, como crianças e idosos.

O PL define cinco conceitos fundamentais, como reconhecimento facial, identidade, identificação, institutos de identificação e biometria, e permite que forças policiais utilizem equipamentos específicos, com a obrigatoriedade de placas informativas nos locais de captura de imagem. Além disso, destaca que a confirmação de diligências policiais deve ser feita por um especialista em identificação facial. Justifica a regulamentação da tecnologia como uma forma de reduzir a criminalidade e promover segurança, ressaltando que, apesar das controvérsias globais, o

uso inadequado não reflete a ineficiência da tecnologia. O projeto sugere ainda a utilização de multibiometria, em que o reconhecimento facial atua como um filtro inicial, seguido pela confirmação com exames papiloscópicos para garantir a eficácia e segurança das ações policiais.

O mais recente PL em trâmite é o Projeto de n.º 1.828 de 2023, apensado ao PL de n.º 5.662 de 2019, proposto pelo Deputado Federal Rodrigo Gambale do PODEMOS/SP, o qual autoriza a instalação, em todo o território nacional, de câmeras de reconhecimento facial nas estações ferroviárias e rodoviárias, no interior dos vagões das composições, em vias públicas e repartições públicas; e dá outras providências (Brasil, 2023).

O PL justifica-se pela necessidade de aumentar a segurança em locais públicos, como vias, repartições e transportes, argumentando que a instalação de câmeras de segurança inibirá ações criminosas ao facilitar a identificação dos delinquentes. No entanto, o PL não aborda os erros de reconhecimento que podem violar direitos fundamentais, nem a possibilidade de falsos positivos, especialmente entre grupos subalternizados.

Embora afirme que a tecnologia estará protegida pela LGPD para evitar discriminações, a maioria dos PL discutidos carece de atenção aos impactos sobre esses grupos, exceto o PL 2.392, que busca limitar o uso da tecnologia e garantir direitos fundamentais aos cidadãos.

Tabela 1 – Síntese dos Projetos de Lei (2018 – 2023).

Partido/ Estado	Grupos subalternizados (gênero e raça)	Direito à privacidade	Direito à liberdade de locomoção e de reunião	Princípio de presunção de inocência	Transparência sobre os dados coletados
PL n.º 9.736/ 18 PP/RJ	Não	Não	Não	Não	Não
PL n.º 4.612/ 19 PSL/RS	Parcialmente	Sim	Não	Não	Sim
PL n.º 2.392/ 22 PSC/SP	Sim	Sim	Parcialmente	Parcialmente	Sim
PL n.º 3.609/ 22 PSD/MG	Não	Parcialmente	Sim	Não	Sim
PL n.º 1.828/ 23 PODE/S P	Não	Não	Não	Não	Não

Fonte: autoria própria, 2024.

### Conclusão

A ascensão do conservadorismo no governo desde 2018 impactou profundamente os PL's sobre reconhecimento facial no Congresso Nacional. Essa mudança reflete uma agenda política que prioriza a segurança em detrimento das liberdades civis, enfatizando a vigilância como solução para a criminalidade, sem avaliar adequadamente os riscos associados.

Esse conservadorismo ignora preocupações sobre vieses raciais e socioeconômicos, amplamente documentados nas tecnologias de reconhecimento facial. A legislação proposta frequentemente não aborda os impactos desproporcionais sobre grupos marginalizados, como minorias raciais, pessoas de baixa renda e mulheres. Esse viés legislativo perpetua desigualdades existentes e reforça um modelo de vigilância que prioriza o controle social em detrimento dos direitos individuais, contribuindo para discriminação e abuso de poder.

Neste trabalho, analisamos os PL à luz dos direitos fundamentais e grupos subalternizados, destacando que essas questões não são o foco principal de nenhum deles. As discussões sobre viés racial, econômico e de gênero estão ausentes, apesar das evidências sobre os efeitos nocivos dessas tecnologias.

Esse cenário pode ser atribuído ao enfoque dos PL's, que se preocupam mais em regulamentar a implementação de tecnologias de reconhecimento facial nos serviços de segurança pública. Apenas o PL 2.392 de 2022 demonstra uma maior preocupação com a proteção dos dados gerados. Não há ênfase, portanto, em formalizar procedimentos de controle e monitoramento após a implementação de reconhecimento facial, se potencializa, assim, o discurso de ampliação da segurança pública.

Teoricamente, tanto a tecnologia quanto o Direito ainda operam sob a ilusão de neutralidade e igualdade formal, no entanto, ambos são construções políticas, profundamente entrelaçadas nas dinâmicas sociais e, conseqüentemente, nas relações de poder provenientes destas, de modo que suas aplicações e interpretações não são isentas de influências ideológicas, distanciando-se, portanto, de sua suposta imparcialidade.

### **Agradecimentos**

A realização deste trabalho foi possibilitada pelo Programa de Iniciação Científica (PIVIC), ao qual agradeço pelo suporte e pela oportunidade de desenvolver esta pesquisa.

### **Referências Bibliográficas**

- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, [2016].
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n.º 1.828 de 2023**. Autoriza a instalação, em todo o território nacional, de câmeras de reconhecimento facial nas estações ferroviárias e rodoviárias, no interior dos vagões das composições, em vias públicas e repartições públicas; e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2355883>.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n.º 2.392 de 2022**. Dispõe sobre o uso de tecnologias de reconhecimento facial nos setores público e privado. Brasília: Câmara dos Deputados, 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2334803>.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n.º 3.069 de 2022**. Dispõe sobre o uso de tecnologia de reconhecimento facial automatizado no âmbito das forças de segurança pública e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2345261>.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n.º 4.612 de 2019**. Dispõe sobre o desenvolvimento, aplicação e uso de tecnologias de reconhecimento facial e emocional, bem como outras tecnologias digitais voltadas à identificação de indivíduos e à predição ou análise de comportamentos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2216455>.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n.º 9.736 de 2018**. Acrescenta dispositivo à Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, para incluir a previsão de identificação por reconhecimento facial. Brasília: Câmara dos Deputados, 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2169011>.
- BRASIL. **Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD)**. Brasília, DF: Presidência Da República, [2020].
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Grupo de Trabalho “Reconhecimento De Pessoas”**. Brasília: CNJ, 2022.
- GIL, Antonio C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.
- REIS, Carolina; ALMEIDA, Eduarda; DA SILVA, Felipe; DOURADO, Fernando. **Relatório sobre o uso de tecnologias de reconhecimento facial e câmeras de vigilância pela administração pública no Brasil**. Brasília: Laboratório de Políticas Públicas e Internet, 2021.
- SANTANA, Luciene da Silva; RIBEIRO, Dudu. Modelo centrado na força policial penaliza negros e negras. **Rede de Observatório de Segurança**. Retratos de Violência: cinco meses de monitoramento, análise e descobertas. Centro de Estudos em Segurança e Cidadania, 2019.