

Ref: Análise do Projeto de Lei 38/2018.

Autor: Vereador Vinicius Simões (PPS)

Tramitação: Votação na CCJ e posterior votação simbólica em Plenário depois de apresentação de emenda substitutiva de autoria do Ver. Vinicius Simões

Solicitação: pela prejudicialidade do projeto

Introdução

O Projeto de Lei 38/2018, de autoria do Vereador Vinicius Simões, altera o decreto municipal 16.770/2016, que dispõe sobre o uso intensivo do viário urbano municipal para exploração de atividade econômica privada de transporte individual remunerado de passageiros de utilidade pública.

O referido projeto estabelece que:

Art. 1º As Operadoras de Tecnologia de Transporte, as denominadas "OTTs", na forma do decreto municipal no 16.770/2016. ficam obrigadas a disponibilizarem dados mínimos dos usuários de serviços de transporte individual remunerado de passageiros de utilidade pública: de modo a garantir também a preservação da vida dos seus motoristas, prestadores de serviço do transporte individual remunerado de passageiros, em observância ao Art. 237 da Lei Orgânica e ao art.2º V, do Decreto n. 16.770/2016.

Parágrafo Único. Compreendem-se como informações mínimas

I - nome completo

II - idade

III - foto recente

IV - histórico de viagens já realizadas nos últimos 06 (seis) meses

O autor do projeto apresentou emenda substitutiva ao projeto alterando o item III do parágrafo único para substituir a necessidade de apresentação de foto pelo: "III - **fornecimento da avaliação do usuário pelo motorista**".

A emenda resolve e parte o problema, mas não ele todo.

Considerando a magnitude do mercado do transporte individual privado em Vitória, o qual compreende 7 mil motoristas, 400 mil usuários do serviço e diversas empresas de compartilhamento, o projeto apresenta grande relevância social e econômica para os residentes do município.

O autor do projeto justifica a sua proposição pela necessidade de aprimorar a segurança dos prestadores do serviço de transporte individual privado, os quais, supostamente, teriam maior segurança a partir do momento em que fosse exigida a foto para os usuários do serviço.

A UBER entende que, apesar da proposta ter a intenção de aprimorar os serviços e a segurança dos usuários, este projeto acaba por gerar efeito oposto, **deixando a plataforma mais insegura, dada a impossibilidade técnica de verificar a veracidade das fotos e auxiliando a proliferação de perfis falsos**; fere o princípio constitucional da livre iniciativa consagrado pela Constituição Federal, em seu artigo 1º, inciso IV e artigo 170, bem como viola normas infraconstitucionais, a liberdade dos modelos de negócios assegurada pelo Marco Civil da Internet (Lei 12.965/14, artigo 3º) para negócios promovidos na internet. Entendemos, ainda, que o referido projeto acaba expondo os usuários a discriminações raciais, de gênero e a assédios sexuais.

Assim, pelo já exposto, e pelas razões a serem expostas a seguir, solicitamos que seja prolatado parecer pela inadmissibilidade do projeto.

1. Efeito contrário: medida aumenta a insegurança na plataforma

De acordo com o autor do projeto de lei: "(...) visa contribuir para que sejam preservadas as vidas dos usuários e também dos motoristas prestadores de serviço de transporte particular (...) demonstrando que há necessidade deste Município reforçar medidas ao se exigir o acesso às informações mínimas do usuário de maneira mútua de modo a garantir a preservação da vida destes".

Embora a proposta seja bem intencionada, a medida causaria um efeito contrário ao desejado. **A razão reside no fato que é tecnicamente impossível a verificação da veracidade da foto de perfil em um universo de 400 mil usuários. Não apenas pelo número dos utilizadores do serviço, mas porque a foto é justamente um meio utilizado para falsificar identidades, sendo empregadas para sobrepor fotos de documentos verdadeiros, como RGs e CNH de outras pessoas, bem como para clonar contas e perfis de outras pessoas, incluindo celebridades.**

A falsificação de perfis na internet é um fenômeno conhecido mundialmente. Por exemplo, de acordo com dados do Facebook, só no ano passado foram **identificadas 2.8 bilhões de contas falsas na plataforma social**¹. É fato notório que o Brasil é um dos países com maior índice de crime de roubo de identidade no mundo. De acordo com estudo do Unisys Security Index, que avalia a percepção de segurança entre os consumidores, o tema de maior preocupação entre os brasileiros é o roubo de identidade: 76% dos entrevistados afirmaram estar “muito” ou “extremamente” preocupados com a questão.

¹ Disponível em: <https://www.nytimes.com/2019/01/30/technology/facebook-fake-accounts.html>

Assim, **a exigência de fotos para o perfil dos usuários, sem a existências de meios para comprovar a autenticidade de centenas de milhares de fotos é extremamente prejudicial para o bom funcionamento da plataforma.** Portanto, a referida obrigação acabaria gerando um universo imenso de fotos falsas no cadastro dos perfis, não apenas para finalidades criminosas, mas pela simples razão da brincadeira, como já ocorre em outras plataformas digitais.

Por fim, importante mencionar que a disponibilização de fotos também pode gerar efeitos discriminatórios, contra grupo de minorias, como pessoas negras, populações LGBT, como já ocorre atualmente, conforme casos já relatados pela imprensa nacional². Portanto, além de aumentar a insegurança, tal medida intensificaria práticas de discriminação racial, de gênero e assédio no uso da plataforma.

2. Como a Uber tem trabalhado para contornar desafios relacionados a falsificação, sem expor a privacidade dos utilizadores da plataforma

a) Para motoristas

No cadastro dos motoristas parceiros, além de estabelecer uma checagem rigorosa dos antecedentes criminais de todos os motoristas, entre outros requisitos, **a Uber exige a foto do condutor. Porém, nesse caso, a Uber desenvolveu parceria com o Serpro, empresa de TI da administração pública federal, em âmbito nacional,** para consulta das informações cadastrais dos motoristas parceiros e candidatos a motoristas, **inclusive das fotos de perfil,** e de seus veículos, em tempo real, a partir das informações da Carteira Nacional de Habilitação (CNH) e do Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo (CRLV), com a autorização do Denatran – Departamento Nacional de Trânsito. Dessa forma, são checadas a veracidades das informações fornecidas pelos motoristas, como nome, data de nascimento e número de identidade, se a carteira de habilitação é verdadeira, se está válida, se foi cassada ou não, por exemplo. **As fotos dos motoristas também são verificadas** digitalmente, com um software especialmente desenvolvido para isso, denominado Datavalid, que compara as imagens fornecidas pelo condutor com as arquivadas pela autoridade de trânsito, a fim de prevenir fraudes.

b) Para usuários

No caso de usuários, não existe uma base de dados para a mesma realização que é feita para os motoristas parceiros. Por essa razão, a Uber trabalha com outros meios e base de dados para confirmar a veracidade dos dados cadastrais do usuário.

² Disponível em :

<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/02/passageiros-e-motoristas-relatam-casos-de-racismo-em-aplicativos-de-transporte.shtml>

Cabe destacar que a Uber disponibiliza de uma série de outras ferramentas para proteção dos motoristas em relação a eventuais usuários mal intencionados, como compartilhamento da viagem em tempo real com terceiros, tecnologia para identificar riscos com base na análise, em tempo real, dos dados das milhões de viagens realizadas diariamente pelo aplicativo, bloqueando as viagens consideradas potencialmente mais arriscadas, a menos que o usuário forneça detalhes adicionais de identificação. Essas e outras ferramentas, podem ser conferidas em: <https://www.uber.com/br/pt-br/drive/safety/>³.

3. A proposta fere o princípio da livre iniciativa e a liberdade do modelo de negócios

Em seu artigo 170, a Constituição Federal assegura o princípio da livre concorrência e da livre iniciativa como pilar do funcionamento da economia nacional. Este direito permite que diferentes negócios privados que atendem a população, como restaurantes, padarias, serviços de entretenimento, entre outros, tenham a liberdade de desenvolver o seu produto para competir no mercado. Pelas razões de mérito acima expostas, a Uber entende que a obrigação de fotos para o cadastro de usuários é nefasta para o produto oferecido, sem prejuízo que outras operadoras tenham entendimento contrário e possam apresentar produto diferenciado nesse aspecto.

Na mesma linha, normas infraconstitucionais, como o Marco Civil da Internet Lei (12.965/14) especifica o direito da liberdade no modelo de negócios promovidos na internet, como é o caso do serviço prestado pela Uber.

De acordo com o dispositivo legal:

Art. 3º A disciplina do uso da internet no Brasil tem os seguintes princípios:

VIII - liberdade dos modelos de negócios promovidos na internet, desde que não conflitem com os demais princípios estabelecidos nesta Lei.

Isso dito, é possível compreender que a liberdade de modelo de negócios envolve, também, a conveniência de inserir na plataforma, para o cadastro do usuário, a obrigação de foto de perfil. Tal princípio é de fundamental importância devido ao alcance geográfico em nível mundial pela plataforma: não seria razoável a realização de alterações do produto de forma completamente individualizada para cada cidade.

O jurista Daniel Sarmento, ao analisar especificamente o caso do serviço de transporte individual privado, também assim concluem em parecer de 2018:

" (...) Tampouco é lícito ao Poder Público definir o modo pelo qual os particulares vão exercer suas atividades econômicas. Em princípio, as decisões sobre os comportamentos econômicos são tomadas de forma

³ Para maiores informações sobre o que também é feito para a proteção, basta verificar

descentralizada, pelos próprios agentes do mercado, e não por qualquer ente regulador. O Estado pode, é certo, instituir limites e obrigações para os particulares que desempenham atividades econômicas, visando à preservação de interesses públicos e direitos de terceiros, **mas não lhe é dado se substituir aos agentes em suas decisões empresariais, privando-os da possibilidade de inovar, de criar um novo negócio e oferecê-lo ao mercado consumidor.** Em outras palavras, na atividade econômica em sentido estrito, a regra é a liberdade do particular, sendo a exceção a submissão às escolhas do Estado, o que não ocorre no serviço público.

(...)

O princípio da livre iniciativa envolve tanto a liberdade de iniciar uma atividade econômica, como de organizá-la, geri-la e conduzi-la. Ele abrange diversos elementos, alguns também previstos em outros preceitos constitucionais, como a liberdade de empresa (art. 170, Parágrafo único, CF) e de trabalho (art. 5º, inciso XIII, CF), a proteção da propriedade privada (art. 5º, inciso XXII e 170, inciso II, CF) – inclusive dos meios de produção –, e a autonomia negocial. Como salientou Fábio Konder Comparato – que certamente não pode ser tachado de neoliberal –, o caráter fundamental da livre iniciativa na ordem constitucional brasileira importa que “todas as normas constantes no sistema da legislação ordinária, no campo econômico, devem ser interpretadas à luz desse princípio”. Nas palavras de Luís Roberto Barroso, o relevo dado ao princípio da livre iniciativa “**significa uma clara opção por um regime de mercado – que gravita em torno da lei da oferta e da procura – e não de uma economia planificada, em que os agentes econômicos são obrigados a seguir as diretrizes estatais**”. O princípio da livre iniciativa certamente não é incompatível com a regulação estatal da economia, **mas impõe significativos limites a essa atuação dos Poderes Públicos, cuja inobservância gera a inconstitucionalidade dos atos regulatórios.**

Ainda no mesmo sentido, são diversas as decisões judiciais que, ao analisarem a imposição regulatória de restrições a serviços como o prestado por empresas como Uber, entendem descabidas medidas de tal natureza:

“Dela, livre concorrência, extraem-se atuações positivas e negativas do Estado, ambas no sentido de proteger e assegurar um mercado livre e saudável. As primeiras caracterizam-se pela instituição de normas que obstem práticas anticoncorrenciais, abuso do poder econômico, formação de monopólios etc., tendo em conta a complexidade e diversidade envolvendo os agentes atuantes num mercado livre (v.g. artigos 170, inciso IX e 173, §4º, da CR, Leis nº 8.884/94 e 12.529/2011); lado outro, **exige-se atuação estatal negativa, no campo da abstenção, aferida no óbice à instituição de restrições excessivas que impeçam os agentes atuantes no mercado de nele ingressar, competir ou**

simplesmente desenvolver sua atividade. (...) Interpretação conjunta do artigo 170, caput e parágrafo único, combinado com artigo 173, caput, da Constituição da República revela que **a intervenção direta do Estado nas atividades econômicas em sentido estrito, justamente porque livres à iniciativa privada, ocorre apenas excepcionalmente, justificando-se apenas quando “necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei”**, hipóteses nas quais, para produção ou comercialização de bens, ou ainda prestação de serviços, usualmente materializa-se por meio da Administração Indireta (empresas públicas e sociedades de economia mista e suas subsidiárias art. 173, §1º, CR). Mesmo nestes casos excepcionais, o ordenamento assegura paridade de condições à iniciativa privada, quando inibe concessão discriminada de benefícios fiscais (art. 173, §2º, CR), de modo a assegurar concorrência justa com os particulares.” (TJSP. Órgão Especial. ADIN no 2216901-06.2015.8.26.0000. Rel. Des. Francisco Casconi. Data do julgamento: 05/10/2016)

Lei Geral de Proteção de Dados e Marco Civil da Internet

De acordo com a nova lei geral de proteção de dados, Lei nº 13.709/18 (“LGPD”), dados pessoais são definidos como qualquer dado relacionado a pessoa natural identificada ou identificável, e seu tratamento pelo poder público deve atender a finalidades específicas de execução de políticas públicas e atribuição legal pelos órgãos e entidades públicas, respeitados os princípios de **finalidade, adequação, necessidade, segurança, prevenção e responsabilização**. Dados individualizados de geolocalização, por exemplo, especialmente quando fornecidos por um período significativo de tempo, podem revelar informações sensíveis de padrão de comportamento da base de usuários, com pouca ou quase nenhuma análise, tornando-se, assim, dados pessoais.

Seguindo os preceitos da LGPD, todo tratamento de dados pessoais pela administração pública deve, necessariamente, (a) ser precedido do esclarecimento do seu propósito (finalidade); (b) indicar como tais dados serão utilizados para o aprimoramento das atividades de fiscalização do poder público (adequação); (c) evitar a coleta de dados desnecessários para o atendimento dessa função (necessidade); (d) indicar a existência de meios técnicos e administrativos aptos a proteger esses mesmos dados contra acessos não autorizados (segurança); (e) ser precedidos de medidas que possam prevenir a ocorrência de danos (prevenção) e que possam ser demonstradas para os fins de atribuição de responsabilidades (responsabilização). Lembramos, ainda, que a LGPD impõe multas severas por incidentes de segurança envolvendo o processamento de dados pessoais, aplicável a toda cadeia de compartilhamento.

Entendemos que a justificativa do legislador para esta regulação é focada na preocupação da segurança do motorista. No entanto, no processo de inscrição do usuário na plataforma. A UBER já atinge esta finalidade ao indicar ao motorista a média de avaliação de cada usuário, bem como o primeiro nome associado à sua conta. Isto permite ao motorista saber se o usuário é bem avaliado ou não, sem expor dados pessoais altamente subjetivos para uma avaliação de segurança, como idade ou rotas anteriores de viagens.

1. Da obrigação de fornecimento de nome completo:

A empresa propositalmente oculta o sobrenome, tanto do motorista quanto do usuário, para não expor desnecessariamente a privacidade de ambos. Há situações em que pode haver assédio de uma parte à outra principalmente nas redes sociais. A UBER tem casos concretos de reclamações de usuários ou motoristas com primeiro nome muito únicos e atípicos, que foram encontrados por usuários ou motoristas em mídias sociais, e sofreram assédio e bullying. Infelizmente, é uma prática mais comum do que se imagina, por isso a preocupação da UBER em ter esta exposição em ainda maior escala em função da exigência da potencial futura regulação.

2. Da obrigação de indicação de idade do usuário:

O processo de entrada na plataforma, feito pelos usuários, é distinto daquele usado pelos motoristas. A UBER não coleta data de nascimento de seus usuários, até pelo princípio da minimização, posto que esta informação pessoal não teria valia alguma para a prestação de serviços oferecida pela plataforma. No entanto, os termos e condições de usuários indicam que apenas maiores de 18 anos podem criar uma conta.

3. Da obrigação de fornecimento de rotas de viagem:

Dados de geolocalização, especialmente se fornecidos por um período estendido de tempo, podem revelar informações sensíveis de padrão de comportamento da base de usuários, com pouca ou quase nenhuma análise. Imaginem que para cada viagem realizada, o motorista pudesse ter acesso à todas as rotas de viagem que uma pessoa fez no semestre anterior, o que daria visibilidade sobre detalhes de hábitos comportamentais individualizados de passageiros, como seus padrões religiosos, afiliações políticas, visitas a clínicas de saúde (por exemplo: um usuário que diária ou constantemente sai do ponto A até uma clínica de saúde / igreja / sede de partido político, etc). Tal requerimento seria completamente desproporcional para a finalidade de segurança pretendida, causando uma violação clara da privacidade de nossos usuários, além de ir contra aos preceitos basilares da LGPD.

Como exemplo, em respeito à privacidade de seus usuários a UBER esclarece que fornece dados de itinerário exclusivamente mediante ordens judiciais que cumpram com os requisitos do Marco Civil da Internet, justamente por entender que dados de geolocalização são aqueles que dizem respeito à esfera mais íntima de nossos clientes.

4. Da cooperação com investigações criminais

Considerando que a preocupação do legislador se refere à necessidade confirmação da identidade de um usuário caso haja um incidente que gere uma investigação criminal, a UBER esclarece que já conta com um processo estabelecido para fornecimento de dados pessoais, que cumpre com os requerimentos do Marco Civil da Internet e seu decreto regulamentador.

Tal processo permite que autoridades criminais recebam dados pessoais de indivíduos cadastrados na plataforma UBER, desde que haja uma investigação em curso que os afete, e o requerimento de dados atenda aos requisitos legais, previstos na legislação para fornecimento de informações desta natureza. Este processo funciona globalmente e existe uma equipe específica na UBER que atende apenas aos pedidos de dados vindos de autoridades brasileiras.

Conclusão

Considerando, conforme exposto, que o projeto exige a disponibilização de fotos dos usuários das operadoras de tecnologia, gerando um efeito contrário a finalidade do projeto e ferindo também diversos preceitos da Constituição Federal e do Marco Civil da Internet, a UBER solicita a prejudicialidade do projeto, pois, caso aprovado, a norma prejudicaria a segurança da plataforma e exporia os usuários a práticas de discriminação racial e de gênero.

Atenciosamente,

UBER DO BRASIL TECNOLOGIA LTDA.