

## Opinião: Os limites jurídicos de uma política de desestatizações

O Programa Nacional de Desestatizações (1990), "*paradigma no processo de reformas do Estado brasileiro na década de noventa*" (Brandão, 2017) e diploma jurídico ilustrador das políticas econômicas neoliberal reguladora e de austeridade da nação (Clark, Corrêa, Nescimento, 2020), completou três décadas de existência no último ano. Nesse cenário, podemos destacar, de início, que não são recentes as formas de *agir estatal*.



Nessa linha, especialmente nos últimos quatro anos, foi

possível perceber a eclosão de diversos novos embates políticos e jurídicos, todos eles decorrentes da maneira incisiva e, muitas vezes, fora dos ditames constitucionais com a qual se permitiu a precarização da posição estratégica do Estado perante a vida econômica, particularmente se efetuada uma avaliação comparativa do Brasil com nações economicamente desenvolvidas.

Desse modo, diversos são os litígios e os dilemas jurídicos sobre a possibilidade de inclusão, no Programa Nacional de Desestatização, de estatais que controlam atividades sensíveis aos interesses nacionais [\[1\]](#), sejam elas serviços públicos ou/e economicamente estratégicas. Contudo, nota-se que tais discussões possuem fundos predominantemente financistas ou, em sentido amplo, argumentos mercadológicos puristas (Lelis, 2017), já que, muitas vezes, não é realizada a imprescindível análise esmiuçada dos dispositivos constitucionais plurais (artigos 170 e 219 da CR) e voltados a um projeto nacional desenvolvimentista, tais como os princípios da soberania nacional, da defesa do meio ambiente e do consumidor, da redução da desigualdade regional e social e do mercado interno como patrimônio nacional.

Sendo assim, ao lançarmos o devido olhar sobre a legislação existente, inclusive os comandos constitucionais, é possível vislumbrar limites jurídicos que, efetivamente, devem ser levados em consideração para a prática de atos administrativos defluentes das políticas econômicas de desestatização/privatizações.

Como exemplo cristalino da existência de limites jurídicos à atual política econômica de austeridade está o imbróglio decorrente da inclusão do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) e da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev) no Programa Nacional de Desestatizações, por meio dos Decretos de nºs 10.206/2020 e 10.199/2020, consubstanciando a expressão da vontade política de afastamento do governo federal na execução de serviços de tratamento de informações e processamento de dados estratégicos.

Nesse contexto, destaca-se, desde já, que a mera inclusão no Programa Nacional de Desestatização não é marco irretroativo para a desestatização de empresas públicas ou de sociedades de economia mista, mas, no mínimo, simboliza o entendimento dos governantes no sentido de que a desestatização seria "viável", o que é extremamente preocupante quando se está diante de atividades patentemente estratégicas e irrenunciáveis por parte do Estado.

Isto é, a criação e a manutenção do Serpro e da Dataprev não só consideram o relevante interesse social, mas também a imprescindibilidade do controle direto do Estado sobre dados e informações estratégicas que, em *mãos alheias*, podem pôr em risco a segurança nacional e o exercício das suas próprias funções fundantes.

Dessa maneira, é necessário lembrar que na estrutura do governo federal ambas são as principais entidades da área de tecnologia da informação. Assim, possuem as informações sobre todas as pessoas, nacionais e residentes, e ainda todas as empresas registradas em solo brasileiro, o que as coloca com papel destacado para fins da proteção de dados e garantia da soberania tecnológica.

Suas atuações envolvem, entre outros, controle dos: 1) sistemas possuidores de dados trabalhistas e previdenciários, com informações completas sobre estrutura familiar, despesas e rendimentos médios, grau de escolaridade e beneficiários em programas sociais; 2) sistemas que sustentam o funcionamento do governo como um todo (orçamento, arrecadação, fiscalização, pagamentos, dívida ativa, comércio exterior etc.); 3) sistemas de interesse da defesa nacional, tais como os sistemas de segurança cibernética, com capacidade de tratamento e resposta aos incidentes cibernéticos.

Desse modo, eventuais interrupções na operação desses sistemas, que são alvos frequentes na chamada *guerra cibernética* têm indubitável potencial de *parar* o Brasil.

Não só isso, a operação dos sistemas pressupõe a curadoria das informações fornecidas nas declarações de pessoas físicas e jurídicas, as quais contêm dados sobre rendas e receitas, dívidas, movimentações fiscais e contábeis. Nesse sentido, a ausência de um agente neutro e estatal no processamento das informações poderia afetar a concorrência empresarial e comprometer a economia nacional como um todo.

Um outro aspecto importante nessa quadra do cenário mundial da economia da informação relaciona-se com o que foi definido como "capitalismo de vigilância": uma mudança no sistema capitalista decorrente da utilização massiva dos dados que os usuários das grandes plataformas fornecem gratuitamente em suas interações pela rede mundial, transformando-os em insumos para análises de predição de comportamentos e de engenharia social (Zuboff, 2019). Mais do que cuidar para que as informações que os agentes são obrigados a fornecer para os governos não sejam empregados em tais processos, é a necessidade de que todo o ecossistema digital tenha suas estruturas de governança redefinidas, o que vai de encontro com a proposta da desestatização.

É impossível pensar que um projeto de desestatização do Serpro e da Dataprev obedeceria aos mandamentos da lei do próprio Programa Nacional de Desestatizações, pois a dita lei dispõe incisivamente que o objetivo fundamental do programa é reordenar a posição do Estado nas hipóteses em que este explore "indevidamente" alguma atividade [\[2\]](#).

Nesse sentido, em nenhuma nação do mundo se consideraria indevida a atuação do Estado no controle dos dados e informações estratégicas, tanto para resguardar subsídios/informações/dados fundamentais para o planejamento de políticas públicas (segurança pública, saúde, arrecadação de tributos) quanto para assegurar que a soberania nacional não seja posta em xeque pelo uso indevido de dados por agentes estrangeiros; isso compõe a ideia de soberania digital, que tem como uma de suas *"preocupações centrais o controle massivo de dados de usuários por um número pequeno de grandes companhias de tecnologia"* (Fleming, 2021), cujas *"políticas e ações podem ter significativa influência, devido à vasta quantidade de usuários e de informações"* (Fleming, 2021).

Nessa linha, pode-se apontar que é sabido que o conceito de soberania nacional, registrado na Constituição Brasileira (artigos 1, I, e 170, I, da CR) encontra-se supostamente em um *"estágio de relativização [...], isto é, a independência e a liberdade de um Estado encontram limitações na independência e na liberdade dos demais Estados"* (Neto, 2019). Contudo, mesmo com o prisma de flexibilização deste poder político estatal, não seria aceitável que a soberania nacional seja fragilizada perante outros estados, por meio da deliberada entrega de dados e de informações estratégicas, mediante desmobilização do aparato público responsável e capacitado para lidar com tais dados.

A escolha pela cessão de dados e informações estratégicas da população e do Estado para entidades estrangeiras ou particulares poderia, claramente, configurar crime contra a segurança nacional, tanto é que o próprio Ministério Público Federal exarou nota técnica apontando de forma certa para a *impossibilidade de realização dos serviços prestados pelo Serpro por empresas privadas*:

*"Nota técnica nº 2/2021/GTTIC/3ªCCR*

*O Serpro desenvolve programas indispensáveis para garantir a segurança e a defesa nacional. Prova disso são os diversos contratos vinculados aos sistemas governamentais e corporativos em uso no Exército Brasileiro. Como exemplo pode ser citado o programa criado pelo Serpro que auxilia o Exército a emitir certificados de registros de armamentos. [...] Em razão disso, a simples privatização do Serpro coloca em risco a própria segurança nacional. Vale lembrar que constitui crime previsto no artigo 13 da lei nº 7.170/83[...] Não se pode olvidar que a privatização do Serpro poderá colocar nas mãos de grupos estrangeiros bancos de dados importantes para a defesa nacional. Os dados pessoais do Presidente da República e dos chefes de poderes da nação são sigilosos e não devem ficar ao alcance de organismos estrangeiros. No processo de privatização, o Serpro poderá vir a ser controlado por empresa estrangeira, de modo que governos estrangeiros poderiam controlá-lo direta ou indiretamente, tendo acesso a dados e tecnologias em desenvolvimento no Brasil essenciais para sua defesa, segurança e economia (o Serpro é vinculado ao Ministério da Economia e presta serviços a este (...))."*

A nota técnica do Ministério Público Federou expôs de forma contundente que com o advento da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018) exsurgiu mais um limite jurídico intransponível para a desestatização do Serpro, pois, devido ao tratamento de dados realizado pela estatal conter finalidades relativas à segurança pública, defesa nacional, segurança do Estado e de investigação, essas atividades não poderiam ser realizadas por pessoa de direito privado, salvo por aquela que possua capital integralmente constituído pelo poder público, conforme determina o §4º do artigo 4º da mencionada lei. Ademais, o mesmo raciocínio jurídico deve ser utilizado para a Dataprev, pois exerce atividades semelhantes — ou até complementares — ao Serpro.

Entretanto, o que fugiu à visualização do Ministério Público Federal é que mesmo nas atividades destas estatais que não envolvam questões de segurança ou defesa nacional, poder-se-ia vislumbrar outro limite jurídico à tentativa de desestatização, qual seja: a alteração da finalidade do tratamento dos dados.

Em outras palavras, a Lei Geral de Proteção de Dados prevê, em seu artigo 6º, a impossibilidade de tratamento posterior dos dados de forma incompatível com as finalidades primevas que justificaram a coleta destes dados. Tal comando é defluente do princípio da finalidade, observado não somente pela legislação brasileira, mas pelas principais normativas internacionais de proteção de dados. O que isso significaria, então, para os casos da Serpro e da Dataprev?

Por mais que exista menção bastante genérica e de precária técnica legislativa na LGPD sobre a possibilidade de transmissão dos dados em casos de execução descentralizada de atividade pública, não é possível admitir que tal transmissão de dados transforme uma finalidade que, inicialmente, tem como cerne o *interesse público*, para atividades empresariais com mote lucrativo. Pode-se mencionar, inclusive, que dificilmente as empresas receptoras das bases de dados do Serpro e da Dataprev, nessas condições, conseguiriam se relacionar com empresas fora da nação, pois seriam consideradas empresas com práticas incompatíveis com os padrões internacionais objetivos de boa-governança de dados.

---

Em relação ainda ao ponto citado, podemos notar tentativas de gestores públicos envolvidos na política econômica de desestatizações em desviar dos limites jurídicos apontados, com a argumentação de que os dados, no momento da "venda", seriam excluídos, pois eles, efetivamente, não poderiam ser "vendidos" [3].

Todavia, não é possível concordar com o argumento acima exposto. A coleta de dados pelo poder público sempre tem a finalidade de atendimento do interesse público. A exclusão dos dados para viabilizar a "venda/privatização" seria, sob nossa visão jurídica, patente ato lesivo ao patrimônio público e a soberania nacional, já que, além do valor econômico indiscutível dos dados, eles servem para delineamento e aprimoramento das principais políticas públicas brasileiras.

Assim sendo, a tentativa de exclusão dos dados, ou até mesmo a retirada da custódia por parte do poder público, poderia ser considerado ato lesivo ao seu patrimônio, impugnável até via ação popular junto ao Judiciário.

Em virtude do exposto, o presente artigo serve, precipuamente, para afirmar que qualquer política econômica (Souza, 2017), independentemente de seu espectro ideológico, não escapa das balizas vigentes no ordenamento jurídico, principalmente dos comandos constitucionais, sendo que a concepção de discricionariedade absoluta dos atos defluentes de políticas econômicas adotadas — como as de privatizações/desestatizações — conduz, *"inevitavelmente, ao aviltamento dos mais mezinhos princípios jurídicos, [já que] dispositivos constitucionais são 'revogados', na prática, por leis, portarias, circulares, avisos e outros instrumentos menores"* (Souza, 1986), com objetivo de consecução de vontades políticas não albergadas na Carta Maior.

### Referências bibliográficas

BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta. Crise do estado e reformas neoliberais na América Latina: as privatizações na Argentina e no Brasil. 13ª Conferência Internacional de História de Empresas. Niterói: Associação Brasileira de Pesquisadores em História Econômica, Associação Brasileira de Pesquisadores em História Econômica, 2017.

CLARK, Giovani. CORRÊA, Leonardo Alves. NASCIMENTO, Samuel Pontes do. Constituição econômica bloqueada: impasses e alternativas. Teresina: Edufpi, 2020

FLEMING, Sean° What is digital sovereignty and why is Europe so interested in it?. World Economic Forum, 2021, Disponível em: <https://www.weforum.org/agenda/2021/03/europe-digital-sovereignty/>. Acesso em: 15/05/2021.

LELIS, Davi Augusto Santana de. Ideologia constitucional e políticas públicas: uma crítica ao Novo Regime Fiscal. Revista de Desenvolvimento e Políticas Públicas – Redepp, Departamento de Economia da Universidade Federal de Viçosa, v. 1, nº 2, p. 143-153, 2017.

NETO, José Cretella. Direito Internacional Público. São Paulo: Thomson Reuters, 2019.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. Primeiras Linhas de Direito Econômico. 6.ed. 2.tiragem. São Paulo: LTr, 2017.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. Poder Constituinte e Ordem Jurídico-Econômica. Revista de Informação Legislativa, p. 33-48, 1986.

ZUBOFF, Shoshana. The age of surveillance capitalism: The fight for a human future at the new frontier of power. Profile books, 2019.

[1] e.g.: [https://www.camara.leg.br/noticias/756558-deputados-e-debatedores-divergem-sobre-a-privatizacao-da-eletronica/](https://www.camara.leg.br/noticias/756558-deputados-e-debatedores-divergem-sobre-a-privatizacao-da-eletronica) ou <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2020/09/28/privatizacao-do-porto-de-santos-gera-preocupacoes.ghtml>

[2] Vide: artigo 1º, inciso I, da Lei 9.491/1997.

[3] Vide:

<https://www.convergenciadigital.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/startigohtm?UserActiveTemplate=site&inoid=5>

**Date Created**

27/06/2021