



TEXTO DE DISCUSSÃO 3/2021

Desafios Jurídicos e Regulatórios da Privatização do Serpro

Diogo R. Coutinho



DataPrivacyBR
Research

Ficha técnica

O **Data Privacy Brasil** é um espaço de intersecção entre a escola Data Privacy Ensino e a entidade civil Associação Data Privacy Brasil de Pesquisa. Este relatório foi produzido exclusivamente pela Associação. A Associação Data Privacy Brasil de Pesquisa é uma entidade civil sem fins lucrativos sediada em São Paulo. A organização dedica-se à interface entre proteção de dados pessoais, tecnologia e direitos fundamentais, produzindo pesquisas e ações de incidência perante o sistema de Justiça, órgãos legislativos e governo. A partir de uma Política de Financiamento Ético e Transparência, a associação desenvolve projetos estratégicos de pesquisa em proteção de dados pessoais, mobilizando conhecimentos que podem ajudar reguladores, juízes e profissionais do direito a lidar com questões complexas que exigem conhecimento profundo sobre como tecnologias e sistemas sócio-técnicos afetam os direitos fundamentais. A Associação possui financiamento de filantropias internacionais como Ford Foundation, Open Society Foundations e AccessNow. Para mais informações, visite www.dataprivacybr.org.

Licença

Creative Commons

É livre a utilização, circulação, ampliação e produção de documentos derivados desde que citada a fonte original e para finalidades não comerciais.

Imprensa

Para esclarecimentos sobre o documento e entrevistas, entrar em contato com a Associação pelo e-mail

imprensa@dataprivacybr.org

Diretores

Bruno Bioni e Rafael Zanatta

Coordenadora Geral de Projetos

Mariana Rielli

Líder Geral de Projetos

Marina Meira

Coordenadores

Bruna Martins dos Santos, Daniela Dora Eilberg e João Paulo Vicente

Coordenadora de Litígio do Projeto sobre Tecnoautoritarismo

Estela Aranha

Pesquisadores

Aline Herscovici, Brenda Cunha, Gabriela Vergili, Hana Mesquita, Helena Secaf, Izabel Nuñez, Jaqueline Pigatto, Júlia Mendonça, Marina Garrote, Marina Kitayama, Nathan Paschoalini, Pedro Saliba e Thaís Aguiar

Administrativo e Comunicação

Ana Justi, Erika Jardim, Fabrício Sanchez, Gustavo Reis, Rafael Guimarães, Roberto Júnior e Victor Scarlato

C871d Coutinho, Diogo R.

Desafios jurídicos e regulatórios da privatização do SERPRO/
Diogo R. Coutinho. --- São Paulo: DataPrivacy Br, 2021.

31 p. ; PDF; 1.193 KB .--- (Texto de discussão; 3)

Inclui bibliografia.

Direito Administrativo. 2. Privatização. 3. Serviço Federal de
Processamento de Dados (SERPRO). 4. DataPrivacy Br.

CDD 341.3

Elaborado por Lucimar Nogueira Fraguas - CBR-7/8747

Índice

1.	Introdução	04
2.	Privilégios, MPF e LGPD	10
	2.1. <i>Privilégios da empresa estatal sui generis</i>	10
	2.2. <i>Uma preliminar: a posição contrária do MPF</i>	14
	2.3. <i>Serpro perante a LGPD</i>	15
3.	Desafios regulatórios	18
	3.1. <i>A imprescindível participação da ANPD</i>	18
	3.2. <i>Coordenação institucional</i>	20
	3.3. <i>Fundamentação? por que privatizar a Serpro</i>	21
4.	Conclusões	28
5.	Bibliografia	30

Desafios Jurídicos e Regulatórios da Privatização do Serpro

Diogo R. Coutinho¹

1. Introdução

Privatizar empresas estatais requer inteligência governamental: capacidade de planejamento, desenho institucional, gestão e acompanhamento, assim como imprescindível dispêndio de recursos públicos. Alcançar os benefícios almejados pelas privatizações exige mais trabalho e ação governamental do que supõem alguns entusiastas do livre mercado e de suas alegadas virtudes². Em uma perspectiva que vá além de slogans e dogmas ideológicos, a privatização, sobretudo quando envolve a prestação de serviços públicos, suscita uma imprescindível discussão de política pública sobre quais são os melhores meios para alcançar certos fins tidos como relevantes para a coletividade. Para ser politicamente legitimada, a discussão deve ser proposta e levada a sério sobretudo por quem pretende encampar a privatização como parte de uma agenda liberal de governo.

Por isso, quem privatiza tem o ônus de se desincumbir de um intrincado processo preparatório - que vai mais além de estudos ou projeções financeiras, certamente - no qual são identificados papéis relevantes para o Estado antes, durante e depois da venda da empresa estatal ou ativo público em questão. Requisitos como a expertise para o desenho adequado dos procedimentos de avaliação e alienação, a concepção prévia de arcabouços regulatórios sólidos e de mecanismos de coordenação e diálogo institucional, o fomento de mercados concorrenciais, a estruturação de um mercado de capitais maduro, bem como de regimes de governança privada sólidos fazem toda a diferença nas privatizações. Negligenciar essas variáveis pode transformá-las em fracassos, vem revelando a prática³.

¹ Professor de Direito Econômico e pesquisador do Grupo Direito e Políticas Públicas na Faculdade de Direito da USP (diogo-coutinho@usp.br). Este trabalho foi elaborado para o Data Privacy Brasil, organização da sociedade civil sem fins lucrativos, que, como informa sua página na internet, desenvolve projetos estratégicos de pesquisa em proteção de dados pessoais. O autor agradece a Bruno Bioni, Rafael Zanatta, Mateus Piva Adami, Natalia Langenegger, Estela Aranha, Izabel Nuñez, Helena Secaf, Aline Herscovici e Bruna M. dos Santos as sugestões de aperfeiçoamento e críticas feitas a uma versão anterior do texto em maio de 2021.

² Esta introdução se baseia no curto ensaio "O Paradoxo da Privatização", publicado por mim no portal Jota em fevereiro de 2019. Cf. <https://www.jota.info/tributos-e-empresas/regulacao/o-paradoxo-da-privatizacao-19022019>.

³ Para uma contundente análise crítica das privatizações, de seus problemas distributivos e de seus déficits de legitimidade política, cf. Cordelli, Chiara (2020). *The Privatized State*, Princeton University Press.

Quanto a isso, vale notar que países em desenvolvimento costumam ser justamente aqueles nos quais tais requisitos institucionais e de gestão se mostram mais débeis e problemáticos, o que pode trazer consequências negativas para a economia como um todo, sobretudo para os cidadãos mais pobres. É o que apontam Estrin e Pelletier, estudiosos do tema⁴. O que, como, quando, e por que privatizar? Essas são apenas algumas das perguntas incipientes que traduzem os principais os problemas e desafios públicos da privatização. Responder adequadamente a elas exige, em suma, capacidades estatais nada triviais, assim como o emprego combinado e criativo de instrumentos diversos⁵.

Esses desafios reclamam, ademais, que haja consultas e debates transparentes envolvendo a sociedade, ocasiões nas quais o governo privatizante deve apresentar e justificar suas escolhas e ser capaz de produzir, divulgar e discutir, de antemão, estudos e análises técnicas consistentes - por exemplo, mas não exclusivamente, sobre o valor de mercado estimado da empresa estatal - sobre a melhor forma de aliená-la, bem como deve ser capaz de vislumbrar, com o mínimo de clareza, os cenários nos quais potenciais compradores - domésticos e estrangeiros - poderão se mobilizar e, depois da venda, se comportar⁶. O preço da venda na privatização importa muito, mas não é tudo. E a motivação do que privatizar é precedente. A privatização não se esgota na alienação do ativo em questão uma vez que se trata, a rigor, de um processo induzido e contínuo de modelagem e reestruturação de mercados.

Agendas de privatização também podem ser ineficientes, disfuncionais, corruptas e, em alguns casos, injustas no sentido de fragilizar políticas públicas ou desmobilizar a prestação de serviços públicos. Podem, ainda, entre outros cenários contraproducentes, redundar em conversões de monopólios públicos em monopólios privados (de fato ou de direito) desregulados⁷.

⁴ Cf. Estrin, Saul & Pelletier, Adelin (2015). *Privatisation in Developing Countries: what are the experiences?* EPS Peaks – Economic and Private Sector Professional Evidence and Applied Knowledge Services. LSE. Disponível em: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08977ed915d3cfd000264/Topic_Guide_Privatisation_Nov.pdf>.

⁵ Sobre a noção de “capacidades estatais” e suas relações com o desenvolvimento econômico – e, em particular, para o argumento de que construir tais capacidades de implementação é, em si mesmo, uma característica definidora do que é ser “desenvolvido”. Cf. Andrews, Matt, Pritchett, Lant e Woolcock, Michael (2017). *Building State Capacity – evidence, analysis, action*. Oxford University Press.

⁶ Mesmo defendendo as possibilidades da privatização como um instrumento relevante, Kikeri e Nellis não deixam de ressaltar: ela, a privatização, deve ser cogitada e posta em prática com muito cuidado. Em países com capacidades reduzidas, explicar, privatizar significa valorizar as bases institucionais e de política pública, em vez de focar apenas em transações privadas. “Isto envolve o desenvolvimento e a proteção de forças competitivas, a criação de arcabouços regulatórios apropriados (que são chave tanto para a eficiência, quanto para a equidade) antes da privatização, com a introdução e a efetivação de mecanismos de transparência nos processos de venda, assim como o desenvolvimento de redes de proteção (*social safety nets*) para aqueles que foram adversamente afetados, bem como a introdução de mecanismos inovadores de precificação e subsídios para assegurar que os pobres tenham possam acessar serviços essenciais. Cf. Kikeri, Sunita & Nellis, John (2004). “An Assessment of Privatization”. *The World Bank Research Observer*, Volume 19, Issue 1.

⁷ “As privatizações como regra têm um efeito regressivo”, afirmou Saul Estrin em entrevista: “privatizar tipicamente significa transferir bens que são públicos, ou seja, que, de certa maneira, pertencem igualmente a todos do país, para as mãos de um grupo pequeno de pessoas que, no geral, já são bem ricas”. Cf. <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/02/09/saul-estrin-lse-entrevista-privatizacoes-pouco-eficientes-paises-emergentes.htm>

Por isso, se é verdade que empresas estatais podem ser menos eficientes que as privadas, é igualmente verdadeiro que estas podem deixar de atender a certas expectativas e objetivos de interesse público por falta de clareza antecedente ou de planejamento, ou simplesmente em razão dos imperativos de retorno financeiro dos acionistas - o que por sua vez costuma levar a desastrosos cortes de gastos, redução de investimentos e, em alguns casos, à desarticulação de estratégias ou políticas de desenvolvimento econômico.

O plano de privatização deve considerar, ainda, a economia política subjacente à motivação técnica. Sempre há política e ideologia na opção pela privatização e a configuração dos grupos de interesse envolvidos direta e indiretamente afeta a qualidade do processo, podendo comprometer sua governança institucional, assim como a composição do arcabouço normativo a ela associado. Quem ganha, quem perde, quem decide, quem controla, quem regula, quem gere contratos e arbitra conflitos devem ser decisões convertidas em arranjos e soluções o mais possível conhecidos de antemão, sem improvisos, surpresas ou arremedos de ocasião.

Estrin e Pelletier enfatizam, ainda, que a qualidade e a independência do aparato administrativo são particularmente importantes, dado que privatizações impõem demandas consideráveis quanto à capacidade do Estado tanto para assegurar que o processo não seja capturado pelas elites locais ou estrangeiras, quanto para conceber como serão as relações entre o poder público e a entidade privatizada por meio de regras editalícias, contratos público-privados ou estruturas regulatórias⁸. A própria escolha da instituição pública que desenhará e executará a privatização - em diálogo com outros órgãos cuja atuação no processo se justifica - sugere a importância de capacidades públicas técnicas (ligadas à efetividade) e políticas (ligadas à legitimidade)⁹.

Por fim e não menos importante, a estratégia da privatização passa pela habilidade de escolha do figurino jurídico adequado, dentre as distintas possibilidades e combinações que se apresentam, e de suas correspondentes ferramentas, arranjos e processos. Uma privatização pode, em termos práticos, se traduzir em uma transferência de ativos por meio de leilões, mas também em uma concessão de serviço público combinada com um aparato regulador - em uma PPP de distintos tipos, por exemplo - em uma terceirização (*outsourcing*), em participação minoritária do Estado ou em outro formato moldado por regras jurídicas. Em todos os exemplos, como também já enfatizado, a privatização pressupõe alguma forma posterior de disciplina ou regulação direta ou indireta. Mais uma vez, isso significa dizer, em termos concretos, que a privatização não se encerra com a alienação da empresa estatal, uma vez que caberá ao Estado, por meio do direito (leis, regulamentos e suas interpretações), criar o ambiente de mercado e o regime de regras (direitos e obrigações) em que ela atuará quando em mãos privadas.

⁸ Estrin & Pelletier, *cit.*

⁹ Sobre a economia política das privatizações - isto é, a privatização vista como um ato político e não apenas técnico - e, em especial, sobre aspectos de transparência e *accountability* quando se trata de privatizações, cf. Dannin, Ellen (2005) "Red Tape or Accountability: Privatization, Publicization, and Public Values". In: Cornell Journal of Law and Public Policy: Vol. 15: Iss. 1, Article 3. Sobre capacidades técnicas e políticas do Estado, cf. Pires, Roberto Rocha C. e Gomide, Alexandre (2021). "Arranjos de Implementação e Ativação de Capacidades Estatais para Políticas Públicas: o desenvolvimento de uma abordagem analítica e suas repercussões". In: Boletim de Análise Política Institucional 29 (IPEA).

Ademais, para além de um arcabouço regulatório bem concebido e eficaz, cujo desenho, implementação e avaliação serão em qualquer caso desafiadores, uma privatização deve vir acompanhada de mecanismos de análises de impacto - em preços e tarifas, níveis de emprego, de acesso, de qualidade do serviço prestado, de danos e riscos ao meio ambiente, de arrecadação tributária, de distribuição de renda e, algo que tem especial pertinência para este caso, de gestão de dados pessoais -, assim como de regras de governança privada da futura empresa privada. Fontes de recursos para o investimento privado precisam ainda existir para que as estatais privatizadas possam adquirir independência do Estado, o que não é óbvio ou presumível em todos os casos.

‘Agendas de privatização também podem ser ineficientes, disfuncionais, corruptas e, em alguns casos, injustas’

Nada garante, por tudo isso, que a privatização trará resultados melhores do que a propriedade pública. Numa palavra, tudo depende de *como se faz* e, também, do setor, das regras do jogo e do que se pretende, em termos estratégicos, à luz de um projeto bem delineado e com efetividade implementado. A privatização pode ser vista, finalmente, com ganhos analíticos, como parte de um pacote mais amplo no qual a ação governamental não perde centralidade. Assim ocorre nos países desenvolvidos e industrializados da OCDE, nos quais como regra as privatizações se deram não apenas com fins arrecadatários ou fiscais - não apenas em homenagem à retórica do *laissez-faire* e do “Estado mínimo” - mas como política de Estado, sobretudo quando se trata de estatais ou ativos associados à prestação de serviços públicos ou à efetividade de políticas públicas. Ainda assim, com muitas críticas e embates¹⁰.

Neste trabalho, demonstro certos desafios que a privatização do Serpro (Serviço Federal de Processamento de Dados), que ora se discute e prepara por iniciativa do governo federal. Sem a pretensão de esgotar o tema ou de submeter uma proposta de modelagem, mapeio alguns pontos de atenção no que diz respeito a certas questões de política pública e regulatórias associadas às possibilidades de venda da estatal, cuja inserção no PPI (Programa de Parcerias de Investimentos) da Presidência da República e inclusão no PND (Programa Nacional de Desestatização) se deram em 2020, com a edição do Decreto Presidencial nº. 10.206. Aspectos relacionados ao tratamento e proteção de dados coletados, processados e custodiados pelo Serpro serão em especial discutidos.

Como é sabido, o Serpro, criado pela Lei 4.516/1964 e hoje vinculado ao Ministério da Economia, é um dos principais provedores de soluções tecnológicas para o Estado brasileiro. O Serpro desenvolve diversos sistemas estratégicos e de interesse público, tais como a declaração de imposto

¹⁰ Cf. Cordelli, Chiara (2020a). “Why Privatization is Wrong”, Boston Review. Disponível em: <<http://bostonreview.net/politics-philosophy-religion/chiara-cordelli-why-privatization-wrong>>.

de renda (ReceitaNet), o CPF, o CNPJ, a nota fiscal eletrônica, a emissão de passaportes, a gestão da contabilidade financeira pública federal, a emissão de carteira nacional de habilitação CNH), o Renavam, entre vários outros¹¹.

Vale desde logo notar que o Serpro, uma empresa pública (pessoa jurídica de direito privado), além de prestar serviços em tecnologia da informação e comunicações para o Estado brasileiro, também comercializa diversos serviços para agentes privados - usando, para isso, uma base de dados que por sua vez é constituída e alimentada pelos órgãos e instituições públicas a quem atende. Ou seja: o Serpro coleta e processa dados tanto para a Administração Pública (atividade na qual goza de privilégio e atua sem concorrência) - operacionalizando, com isso, políticas públicas -, quanto para entidades privadas, em regime de concorrência, ao oferecer certos serviços ao mercado (como o Data Valid). Por isso, a discussão sobre a pretendida privatização do Serpro suscita, entre muitas outras, importantes dúvidas sobre como seria a atuação da empresa, uma vez sob direção privada, à luz da LGPD (a Lei Geral de Proteção de Dados), do Marco Civil da Internet, bem como em face das autoridades de defesa da concorrência e do consumidor.

Não por acaso, o encaminhamento de sua privatização - bem como a da Dataprev (Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência) - chegou a chamar a atenção da OCDE, que recentemente sublinhou o fato crucial de que a companhia processa uma parte significativa de dados pessoais para o governo federal e órgãos públicos brasileiros. A OCDE revelou preocupação específica com a possibilidade de os indivíduos que possuem tais dados perderem o controle das informações como resultado da privatização anunciada. Também manifestou dúvidas sobre em que medida esses dados - hoje associados à prestação de serviços e políticas públicas, como dito - poderão ser acessados para propósitos comerciais na hipótese de a privatização vier a compartilhá-los com agentes privados. A OCDE foi assertiva ao alertar que “mais atenção à avaliação dos impactos da privatização quanto à proteção de dados deve ser dada pelo governo federal” no Brasil¹².

Além desta introdução, este trabalho se organiza em quatro seções. Na segunda, trato de certos privilégios (comerciais e ligados às contratações públicas) detidos pelo Serpro, da Nota Técnica nº 2/2021/GTTIC/3CCR do MPF sobre a sua privatização, bem como regime híbrido a que se submete à luz da LGPD (Lei Geral de Proteção de Dados). Tais elementos são chave e devem ser levados em consideração quando da modelagem jurídica de sua privatização. Na terceira seção, discuto algumas possíveis implicações e desafios regulatórios e de coordenação institucional da privatização do

11 “O Serpro dispõe de infraestrutura de rede em todo o território nacional, contando com três centros de dados (Brasília, Rio de Janeiro e São Paulo), 11 regionais e 28 escritórios ou representações comerciais. Em abril de 2020 a empresa tinha 8.998 empregados. O Serpro encerrou 2019 com uma receita líquida de R\$ 2,8 bilhões e um lucro líquido de R\$ 486 milhões. A empresa não possui endividamento, sendo suas atividades operacionais suportadas unicamente por capital próprio. Um dos principais desafios do projeto é encontrar um modelo de privatização que preserve a segurança dos dados dos brasileiros e do Estado sem criar dependência tecnológica (para o Estado ou para os potenciais investidores)”, explica o BNDES, o banco brasileiro de desenvolvimento encarregado da modelagem da privatização do Serpro (em <https://hubdeprojetos.bndes.gov.br/pt/projetos/Serpro>). No momento em que escrevo este trabalho, a privatização do Serpro está em fase inicial, com o BNDES realizando, por meio de contratações técnicas, estudos preparatórios (cf. <https://hubdeprojetos.bndes.gov.br/pt/projetos/Serpro>).

12 OECD (2020). Going Digital in Brazil - OECD Reviews of Digital Transformation. Veja-se o Capítulo 4 (*Developing Trust Through Greater Privacy*) sobre a menção à privatização do Serpro.

Serpro, dadas as considerações antes feitas e os traços que hoje marcam a atuação econômica *sui generis* da empresa. Na quarta seção, uma conclusão, procuro resumir os pontos centrais de atenção, enfatizando a dimensão de transparência, participação e legitimidade política das escolhas a serem feitas.

2. Privilégios, MPF e LGPD

Esta seção se destina a melhor caracterizar o Serpro como uma empresa estatal marcada por uma atuação bifronte ou híbrida: de um lado, como visto, presta serviços de interesse público, opera na execução de políticas públicas atendendo às necessidades de tecnologia de informação e processamento de dados do Estado brasileiro e, de outro, atua como agente privado na oferta de certos produtos ao mercado. Como um braço do Executivo – no Ministério da Economia – e, ao mesmo tempo, como empresa voltada ao mercado, o Serpro possui, assim, traços peculiares que, em termos concretos, se traduzem em certos privilégios e vantagens competitivas nas contratações em que é parte com o próprio Estado, mas também com o mercado. Trata-se de uma companhia privilegiada, portanto, nos contratos públicos que celebra, mas também – e em consequência – nos serviços privados que oferta. Tal fato desde logo pode e deve ser melhor compreendido e analisado desde o ângulo das relações contratuais e de concorrência envolvendo o Serpro, mesmo que ele não seja privatizado.

O regime jurídico que atualmente molda as atividades econômicas do Serpro reflete esses traços e, no caso dele vir a ser privatizado, tal circunstância deve ser, com mais razão, considerada cuidadosamente sob pena de consequências indesejadas e imprevistas se materializarem. Isto é: sem uma solução ou engenharia jurídicas que antecipem ajustes e modificações legislativas e regulatórias, a mera transposição do status de empresa estatal para empresa privada seria, no caso do Serpro, problemática, para dizer o mínimo, porque poderia ocasionar a criação de um agente privado dotado de vantagens competitivas injustificáveis se, por hipótese, for mantido intocado o acesso do Serpro às bases públicas de dados que hoje o abastecem e alimentam.

Isso reforça a premissa de que uma privatização do Serpro, caso prospere, deve ser capaz de avaliar e reformular o regime jurídico que governa sua atuação para evitar que (i) as políticas públicas por ele desempenhadas sejam prejudicadas, (ii) os dados pessoais por ele coletados e processados sejam indevidamente manipulados e comercializados, (iii) sua atuação privada não se traduza em um monopólio privado desregulado ou (iv) que a privatização, ocorrendo, falhe, entre outros aspectos de modelagem, no objetivo de atribuir o devido valor econômico aos ativos que, como parte do “pacote” que envolve a estatal, estão em jogo – o que pode, inclusive, subestimar de forma não irrelevante seu valor de venda. Como se verá abaixo, uma nota técnica recente do MPF e o enquadramento do Serpro na LGPD descortinam e exemplificam, ainda, alguns dos desafios jurídicos preliminares a serem enfrentados, agregando complexidade à modelagem jurídico-regulatória que sua alienação pelo governo federal demandará.

2.1 Privilégios da empresa estatal *sui generis*

Como já identificado em estudo prévios, por conta do disposto na Portaria MF nº. 457/2016, o Serpro, além de fornecer soluções em TIC e tratamento de dados para a Administração Pública – e,

com isso, desempenhar um papel relevante na implementação de políticas públicas e na prestação de serviços de interesse coletivo -, também oferta serviços, em regime de mercado, para entidades privadas - como é o caso, entre outros, do Data Valid¹³. Tal produto é oferecido pelo Serpro com base em dados pessoais de que dispõe justamente em função da posição que ocupa na Administração Pública. Ao fazê-lo, oferece (de forma onerosa, auferindo assim ganhos no mercado) a terceiros privados, com algumas condicionantes, acesso privilegiado a dados pessoais que hospeda e processa em razão dos contratos de prestação de serviços com o poder público. Embora o serviço seja prestado com autorização normativa concedida pela portaria 457/2016, não se trata, como já foi apontado, de execução de políticas, de cumprimento de obrigação regulatória ou de qualquer atividade relacionada ao tratamento de dados por entes públicos¹⁴.

‘Grande parte dos dados comercializados pelo Serpro são de natureza pessoal e originariamente coletados com o consentimento expresso ou tácito de seus titulares para certas finalidades que não se confundem com o destino que a tais dados é posteriormente conferido’

Além disso, para prestar determinados serviços caracterizados como estratégicos, o Serpro pode ser contratado *sem licitação* por alguns órgãos públicos do governo federal (a Lei 5.615/1970 se refere aos ministérios da Fazenda e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), tendo sido também aplicadas a ele certas hipóteses de dispensa de licitação (art. 24, incisos VIII e XVI) da Lei 8.666/1993 (antiga lei de licitações). Como apontam Adami, Douek, Langenegger, Parisio e Farias (2019), tais dispensas de licitação para contratação por órgãos da Administração Pública são fundamentais para explicar a atuação peculiar do Serpro, uma vez que a redução de custos e a simplificação no processo de contratação desses serviços dá ele expressiva vantagem sobre seus potenciais concorrentes¹⁵. Dessa maneira, fica claro como os privilégios de que goza nos mercados

¹³ O exemplo (que por si só já vale uma discussão que até hoje não se fez devidamente) do DataValid (validação automatizada de dados cadastrais e biométricos com base em dados da receita Federal e Denatran) é bem descrito em Adami, Mateus, Douek, Daniel, Langenegger, Natalia, Parisio, Isabela de O. e Farias, Pedro (2019) “Tratamento de Dados Pessoais pela Administração Pública: análise do Serpro”. In: Brancher, Paulo Marcos R. e Beppu, Ana C. (coord.) Proteção de Dados Pessoais no Brasil – uma nova visão a partir da Lei 13.709/2019. Forum.

¹⁴ Veja-se novamente, sobre isso, Adami, Mateus, Douek, Daniel, Langenegger, Natalia, Parisio, Isabela de O. e Farias, Pedro (2019), *cit. e*, também, Adami, Mateus e Langenegger, Natalia (2019) “Impacto da LGPD em Parcerias Privadas no Contexto de Governos Eletrônicos e Digitalização de Serviços: uma pauta de pesquisa?”. In Revista do Advogado, São Paulo, v. 39, n. 144.

¹⁵ Isso não o impede, no entanto, de oferecer seus serviços para os demais órgãos da Administração Pública (federal, estadual e municipal), desde que, nos termos da mencionada lei 5.615/1970, fique garantida a disponibilidade de recursos para atender os mencionados órgãos que podem contratá-lo sem licitação.

de acesso e tratamento de dados custodiados por órgãos públicos asseguram ao Serpro, hoje uma estatal, acesso facilitado, vantajoso e estratégico a um massivo e valioso acervo de dados de tipos e categorias distintas.

Vale reforçar: tais elementos são chave e não podem, a não ser como omissão, ser desconsiderados quando do desenho jurídico e regulatório de sua eventual privatização. Com outras palavras: processo não pode ser adequadamente concebido e executado sem que a posição *sui generis* ocupada pelo Serpro seja reconhecida tanto do ângulo do interesse público, quanto da ótica de sua atuação e interesses privados. Como já dito, um estudo estratégico sobre as funções e os limites do acesso da empresa às volumosas bases de dados públicas que a alimentam, bem como sobre o fato dela poder, simultaneamente, atuar como agente privado (valendo-se justamente desses insumos) deverá, entre outras coisas, evitar a que sua venda gere consequências – ilegalidades na gestão de dados pessoais, por exemplo - indesejáveis.

Neste ponto é importante lembrar que grande parte dos dados comercializados pelo Serpro por meio de sua atuação como empresa privada são de natureza pessoal e, vale dizer, originariamente coletados, com o consentimento expresso ou tácito de seus titulares, para certas finalidades que não se confundem com o destino que a tais dados é posteriormente conferido. É dizer: mesmo em sua roupagem atual de empresa estatal que opera em nichos privados, como regra o Serpro dá aos dados que gere, por meio de monetização, finalidade não conhecida pelos cidadãos que os cedem para obter determinadas usos, usos esses que nada têm a ver com as atividades econômicas por ele desenvolvidas. Por isso, as relações entre a empresa e o Estado e entre ela e outras empresas privadas depois de sua alienação precisam, o quanto antes, ser melhor definidas.

Sobre o aspecto de forma, pergunta-se: na hipótese de privatização, a que regime jurídico estará sujeito o Serpro? Seguirá como delegatário (agora como empresa privada, contudo) de serviços públicos, para com isso poder continuar a ter acesso a certas bases de dados? Tal condição (delegação) será parte do certame da venda (edital) e constará de um contrato (cuja minuta faria parte da licitação) a ser celebrado com quem o vencer? Que tipo de contrato será esse?

Outras perguntas a serem antecipadas seriam: uma vez privatizado, como o Serpro atenderá ao princípio da finalidade do uso dos dados de que se vale para seu processamento¹⁶? Terá de obter novos consentimentos dos titulares dos dados que comercializará (para as finalidades privadas que almeja)? Isso é factível? Terá o Serpro direito à alimentação e atualização de tais dados depois da privatização? A que título? Em que termos? Poderá vender, comercializar ou monetizar no mercado os dados a que tiver acesso como resultado da privatização? Serão consideradas “receitas acessórias” de uma futura concessão? Passará a ter de se submeter a processos licitatórios para atender a demandas de órgãos públicos? Conseguirá desempenhar as funções

¹⁶ O princípio da finalidade específica que o tratamento de dados nunca é genérico, deve servir feito para uma finalidade específica, que também deve ser adequada e necessária para que se atinja o seu objetivo. Segundo o Serpro explica em sua página, a finalidade do tratamento dos dados (no que chama de “Decálogo” para um efetivo tratamento) consiste em especificar e informar explicitamente ao titular dos dados o que se pretende com tal tratamento. Cf. <https://www.serpro.gov.br/lgpd/menu/tratamento-dos-dados/principios-da-lgpd>

que dele se espera adequadamente se não puder acessar as bases de dados públicas, como faz atualmente? Além de eventual contratação com o Estado, o Serpro (privado) será regulado pela Autoridade Nacional de Proteção de Dados quanto aos dados pessoais que poderá manter, tratar, monetizar e comercializar¹⁷? Ainda: havendo regulação por parte da ANPD (Autoridade Nacional de Proteção de Dados), como se materializará¹⁸? O que acontecerá com os contratos ora vigentes nos quais o Serpro for parte?

Estas são algumas das perguntas iniciais cujas respostas deverão, necessariamente, ser fornecidas como parte das “regras do jogo” que a própria privatização cria por meio dos seus editais, minutas contratuais e das alterações normativas – legais e regulatórias – que a acompanham. A resposta a tais indagações, entre outras coisas, tampouco poderá deixar de considerar a atual (e a futura) estratégia de negócios do Serpro – o modo como a empresa hoje desempenha (sem em muitos casos submeter a licitações, como se viu acima) suas atividades econômicas, bem como o modo como auferir receita e realiza lucros. Se isso não acontecer ou não ocorrer de modo satisfatório, a insegurança jurídica poderá minar não apenas as pretensões privatizantes do governo ao tornar incerta a atuação da futura empresa privada, como – mais grave – poderá provocar o desmantelamento de importantes ações públicas na área de tecnologia da informação e processamento de dados. Poderá, ainda – de forma não menos indesejável –, acarretar ou agravar a comercialização indevida e não consentida de dados pessoais por uma empresa privada que os obteve a partir de uma coleta original voltada a outras finalidades.

17 Em que medida o previsto no parágrafo terceiro do artigo 11 da LGPD, cujo *caput* que se refere ao tratamento de dados pessoais sensíveis (“§ 3º A comunicação ou o uso compartilhado de dados pessoais sensíveis entre controladores com objetivo de obter vantagem econômica poderá ser objeto de vedação ou de regulamentação por parte da autoridade nacional, ouvidos os órgãos setoriais do Poder Público, no âmbito de suas competências”) implicará para o Serpro (estatal ou privatizado) a observância de um regime regulatório específico para suas estratégias de monetização é uma questão hoje em aberto, mas que não pode seguir sem discussão.

18 Veja-se o que declarou uma autoridade pública a esse respeito ainda em 2019: “[s]egundo José Antonio Zierbath, [ex-] diretor da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do governo federal, o Executivo está elaborando um decreto que significa um primeiro passo na normatização do compartilhamento de dados na administração pública. “Ele contém dispositivos expressos de aplicação da LGPD (...). É um decreto que regulamenta a forma de como a administração pública tratará os dados. Já contém dispositivos expressos como o princípio da finalidade, que é um elemento importante da LGPD. Neste sentido, já foram colocados esses atributos, no que concerne a dados na administração pública”. O mesmo gestor (não mais no cargo) acrescentou: “[a] aplicação da LGPD é uma política pública nova, o que força um procedimento de educação e conhecimento da lei. O decreto é um primeiro passo. Serão necessárias uma série de medidas para a sua efetiva implementação. A ANPD vai ter que detalhar um novo procedimento por exemplo, para os dados que estão de posse do poder público e compartilhados com entes privados”. Cf. “Privatizações de Dataprev e Serpro Levantam Preocupações com a LGPD”. Teletime, 26/08/2019, acessível em: <https://teletime.com.br/26/08/2019/privatizacoes-do-dataprev-e-serpro-levantam-preocupacoes-com-lgpd/>. Não encontrei notícias de que tais decretos regulamentadores tenham sido editados, inclusive para balizar a eventual privatização do Serpro.

2.2 Uma preliminar: a posição contrária do MPF

Na Nota Técnica nº 2/2021/GTTIC/3CCR, o Ministério Público Federal apontou alguns obstáculos jurídicos preliminares à privatização do Serpro. O primeiro deles tem relação com o fato de que a LGPD, ao mesmo tempo em que – explicitamente, nos termos de seu art. 4º, III - não se aplica ao tratamento de dados pessoais realizado para fins de segurança pública, defesa nacional, segurança do Estado ou atividades de investigação e repressão de infrações penais, prevê (no parágrafo 4º do referido art. 4º) que “em nenhum caso” a totalidade dos dados pessoais de banco de dados de que trata o inciso III do caput do art. 4º poderá ser tratada por pessoa de direito privado, salvo por aquela que possua capital integralmente constituído pelo poder público. Isto é, diz o MPF, a LGPD *proíbe* que o tratamento de dados pessoais para fins de segurança pública, defesa nacional, segurança do Estado ou investigações criminais seja realizado por empresa privada. Dito isso, especula-se: caso as estatais processadoras de dados hoje existentes sejam privatizadas, quem ficaria responsável pelo seu tratamento?

‘Manifestação do MPF traz uma interpretação combinada da LGPD e do Estatuto do Serpro que, se levada a cabo, impede a sua privatização’

Ao analisar o atual Estatuto Social do Serpro, o MPF, em parecer, constata em seu art. 3º, parágrafo único, que os “serviços prestados pela empresa envolvem matérias afetas a imperativos de segurança nacional, essenciais à manutenção da soberania estatal, em especial no tocante à garantia da inviolabilidade dos dados da administração pública federal direta e indireta, bem como aquelas relacionadas a relevante interesse coletivo, orientadas ao desenvolvimento e ao emprego de tecnologia brasileira para a produção e oferta de produtos e serviços de maneira economicamente justificada”. Isto, continua o MPF, é complementado pelo que determina o art. 4º do mesmo estatuto do Serpro (incisos I e II), que trata das finalidades de “contribuir para o êxito da gestão e da governança do Estado, em benefício da sociedade” e de “atender, prioritariamente, aos órgãos do Ministério da Economia”.

Pelo fato de o Serpro processar dados do imposto de renda de toda a população brasileira – informações que são sigilosas – a manutenção de tais informações “é uma questão de segurança do Estado”, conclui o MPF. Isso o leva à conclusão de que tais dados “somente devem ser processados por um órgão público por uma empresa pública”. O MPF entende, nesse caso, que das declarações de imposto de renda podem constar dados sensíveis (nos termos do art. 5º, II da LGPD) de contribuintes, como, por exemplo, preferências políticas (doações eleitorais a serem declaradas no imposto de renda).

O MPF argumenta ainda que o Serpro é também encarregado do SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal -, que realiza o processamento, controle e execução financeira, patrimonial e contábil do governo federal brasileiro. Tal fato reforça o entendimento constante da Nota Técnica, de que somente uma entidade pública, pertencente à administração direta ou indireta, teria autorização para tratar os dados pessoais processados pelo Serpro, em vista do que determina seu próprio estatuto compreendido à luz da LGPD. O MPF sustenta, igualmente, que como o Serpro tem contratos com o Exército – por exemplo, o programa criado pela estatal para certificar registros de armamentos – sua privatização coloca em risco a segurança nacional. Cita, para tanto, o art. 13º da Lei n. 7.170/1983, há pouco revogada pelo PL 6.764/2002, que trata da comunicação ou entrega de dados sigilosos e de interesse do Estado brasileiro a governo ou grupo estrangeiro. Em suma, a manifestação do MPF traz uma interpretação combinada da LGPD e do Estatuto do Serpro que, se levada a cabo, impede a sua privatização.

Note-se que ainda que se discuta ou questione tal interpretação do ponto de vista jurídico, restariam, ainda assim, dos pontos de vista técnico e logístico, desafios complexos na hipótese da privatização se realizar. Entre outras perguntas, surgem mais indagações como: é possível fracionar ou fatiar os dados de que dispõe o Serpro a fim de segregá-los, entre eles, aqueles considerados não passíveis de apropriação ou comercialização por empresa privada? Como, em particular, segregá-los dados associados a fins de segurança pública, defesa nacional, segurança do Estado ou mesmo atividades de investigação e repressão de infrações penais? Tais dados podem, do ponto de vista técnico, logístico e funcional, serem anonimizados ou de algum modo tornados protegidos por sigilo? Que prejuízos econômicos, técnicos ou funcionais tal anonimização poderia trazer? Mesmo que tais medidas de segregação e/ou anonimização sejam viáveis, que implicações para a atuação do próprio Serpro (privado - regulado ou não) trariam? Haveria, como resultado disso, comprometimento do desempenho integrado de funções e políticas públicas na hipótese de o Serpro, uma vez privatizado, seguir por tais missões responsável?

2.3 Serpro perante a LGPD

A LGPD se aplica a qualquer operação de tratamento de dados realizada por pessoa física ou jurídica de direito público ou privado (art. 3º). A lei também distingue, entre muitos conceitos, dados pessoais (incluindo os dados de crianças e adolescentes) de dados sensíveis e de dados anonimizados. Como se sabe, tais categorias possuem regimes de tratamento distintos, assim como há previsão do modo de tratamento de dados pelo Poder Público – caso em que, nos termos do art. 23 da LGPD, este deverá ser realizado para o atendimento de sua finalidade pública, na persecução do interesse público, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público.

‘Se a privatização não quiser erodir o conjunto de políticas públicas de que hoje participa o Serpro, não poderá deixar de atribuir à entidade privatizada certas missões de interesse público. Não poderá, além disso, ser imprecisa em relação ao regime jurídico a que se submeterá o Serpro privatizado no que tange a LGPD’

O art. 24 da mesma lei determina que as empresas públicas e as sociedades de economia mista que atuam em regime de concorrência (sujeitas ao disposto no art. 173 da Constituição, que prevê as hipóteses nas quais o Estado explora diretamente atividades econômicas em casos necessários aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei) terão o mesmo tratamento dispensado às pessoas jurídicas de direito privado particulares. A LGPD, no entanto, não deixa de prever que quando as empresas públicas e as sociedades de economia mista estiverem operacionalizando políticas públicas (e “em seu âmbito de execução”, diz a norma), elas terão o mesmo tratamento, quanto ao tratamento de dados, dado a outros órgãos e entidades do poder público. O art. 26 da LGPD determina, ainda, que o uso compartilhado de dados pessoais pelo poder público deve atender a finalidades específicas de execução de políticas públicas e atribuição legal pelos órgãos e pelas entidades públicas, respeitados os princípios de proteção de dados pessoais referidos em seu art. 6º.

O que se constata diante disso é que, à luz da LGPD, norma federal que sobreveio em muito à criação Serpro, a privatização, ao modificar o status da companhia, transformará, quanto a ela, também a incidência das normas de proteção de dados. Isto é: hoje o Serpro, como já visto, com roupagem híbrida, é uma empresa pública que exerce atividades delegadas de serviço público – a quem se aplica, por isso, o parágrafo único do art. 24 da LGPD – ao mesmo tempo em que se lhe aplica o caput do mesmo artigo 24, uma vez que, simultaneamente, atua, ainda como estatal, em regime de concorrência no mercado (nos termos do art. 173 da Constituição). Quando for privatizado, o Serpro se submeterá à LGPD de formas distintas das que hoje o vinculam.

Para saber qual será a nova configuração da incidência da LGPD, novamente a questão-chave (da qual diversas outras decorrem) se coloca: uma vez sob gestão privada, o Serpro seguirá desempenhando funções associadas a serviços e políticas públicas ou passará a ser apenas um fornecedor privado de serviços ao Estado, como qualquer outra empresa que, sob o regime geral da livre iniciativa (ainda que regulada), atue no mercado de processamento de dados?

Se a empresa ou grupo econômico que vier a adquiri-lo não estiver submetido a algum tipo de contratação pública que atribua à empresa privatizada (Serpro) a condição de delegatário de serviços públicos – com as obrigações a tal status inerentes –, não haverá mais obrigação de pres-

tação de serviços públicos, tampouco atuação em políticas públicas¹⁹. O Serpro seria, nesta hipótese, uma empresa privada, possivelmente dotada de uma base de dados pessoais própria e exclusiva (a depender do que a privatização definir como sendo o pacote de dados pessoais a serem incluídos no preço e no processo de alienação da companhia). Não estaria, noutras palavras, mais submetida nem ao art. 23 (estatal que atende finalidade pública, persegue o interesse público com o objetivo de cumprir atribuições legais de serviço público), nem ao art. 24 da LGPD (estatal que atua em regime de concorrência no mercado). Tal configuração seria satisfatória e sustentável do ponto de vista do interesse público? E do ponto de vista da racionalidade privada? E da perspectiva concorrencial? Mais importante: na hipótese do Serpro privatizado não mais se incumbir de participar da implementação de políticas governamentais, quem passaria a desempenhar as importantes funções públicas que hoje ele desempenha? Faria sentido que o Estado passasse a adquirir no mercado serviços de processamento de dados que antes da privatização estavam integrados de forma coordenada a uma série de instâncias, órgãos e processos públicos?

Ao que tudo indica, uma conclusão parcial que se pode aqui extrair é a de que se a privatização do Serpro não quiser – mesmo que de forma inadvertida – erodir o conjunto de políticas e serviços públicos de tecnologia da informação de que hoje participa a empresa, não poderá deixar de atribuir à entidade privatizada certas missões institucionais relevantes e de interesse público. Não poderá, além disso, ser equívoca ou imprecisa em relação ao regime jurídico a que se submeterá o Serpro privatizado no que tange a LGPD, ainda que isso provoque discussões e controvérsias – ou ainda, quiçá, modificações legislativas – a partir da interpretação da lei.

Isso, como visto acima, pode se dar de distintas maneiras, tudo a depender de como o processo de alienação (e o que dele decorre) for desenhado. Para tanto, é incontornável constatar que o regulador dos dados pessoais no Brasil, a ANPD (Autoridade Nacional de Proteção de Dados) deverá participar o quanto antes da modelagem da privatização. Isso leva à próxima seção, dedicada a aspectos regulatórios associados à almejada venda do Serpro.

19 Quanto a isso, o TCU mostrou-se preocupado nos seguintes termos: “eventual decisão sobre a privatização da Dataprev e do Serpro deveria sopesar tais aspectos e definir, previamente e com suficiente nível de detalhe e profundidade, como será mantida a SegInfo e a governança sobre os dados públicos e privados custodiados pelas empresas. E como será assegurada a prestação dos serviços prestados, sob risco de prejuízo à segurança de dados públicos à continuidade dos serviços e, em consequência, à privacidade dos cidadãos e à própria segurança do Estado, incluindo a prestação de serviços públicos finalísticos”. Acórdão TCU N° 4035/2020, relator Min. Vital do Rego.

3. Desafios Regulatórios

Em um certo sentido, a informação é uma forma da propriedade. No entanto, ela possui qualidades únicas que a tornam especialmente valiosa e altamente comercializável no mercado. Talvez a mais importante característica da informação – distinta da propriedade em seu sentido físico – é que ela é quase infinitamente replicável, explica Dannin²⁰. Também por isso, a privatização do Serpro provoca uma discussão prévia sobre a importância de um regime regulatório dos dados por ele coletados, custodiados e comercializados. Se, a bem da verdade, isso já se mostra pertinente e necessário hoje, quando empresa é uma estatal, mais ainda o será se e quando for alienada. Tal desenho e disciplina regulatória são prementes antes, durante e depois da privatização e devem ser levados a cabo pelo corpo técnico do BNDES na modelagem jurídica da privatização. No entanto, isto deve ocorrer necessariamente com a participação direta da ANPD.

3.1 A imprescindível participação da ANPD

Como apontam estudiosas e estudiosos do tema, uma característica marcante do modelo mais disseminado de arcabouços regulatórios de proteção de dados é premissa de que deve haver um conjunto de regras vigentes *ex ante*²¹. Isto significa que a regulação da proteção de dados pessoais não deve ficar à mercê de conjunturas e desdobramentos contingentes que a todo tempo demandem respostas por parte da autoridade responsável. As regras devem preexistir com lastro e base legal, valendo o mesmo, *mutatis mutandis*, para uma eventual privatização de empresa processadora de dados como o Serpro. Nesse sentido, a LGPD atribui à ANPD o papel de órgão central na interpretação da própria LGPD, definindo que suas competências prevalecerão, no que se refere à proteção de dados pessoais, sobre aquelas correlatas de outras entidades ou órgãos da administração pública²². Cabe à ANPD um papel do qual ela não poderá abrir mão na eventual privatização do Serpro: a articulação com que modela o processo (o BNDES), bem como participação em um fórum de comunicação institucional, por meio de cooperação técnica, com outros órgãos da administração pública envolvidos no processo.

²⁰ Dannin, Ellen (2004). "Privatizing Information and Information Technology - Whose Life is it Anyway?" In: John Marshall Journal of Computer & Information Law, Vol. 22, p. 375. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=392480> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.392480>>.

²¹ Cf. Bioni, Bruno e Mendes, Laura S. (2020). Regulamento Europeu de Proteção de Dados Pessoais e a Lei Geral brasileira de Proteção de Dados: mapeando convergências na direção de um nível de equivalência. In: Tepedino, Gustavo; Frazão, Ana; Oliva, Milena Donato (coord.). Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e suas repercussões no Direito Brasileiro. 2ª ed. São Paulo: Thomson Reuters.

²² Wimmer, Miriam (2021). Os desafios do *enforcement* na LGPD: fiscalização, aplicação de sanções administrativas e coordenação intergovernamental. In: Mendes, Laura Schertel; Doneda, Danilo; Sarlet, Ingo Wolfgang; Rodrigues Jr., Otávio Luiz (coord.). Tratado de Proteção de Dados Pessoais. Rio de Janeiro: Forense.

Um empecilho desde logo se apresenta: o fato de a ANPD não estar hoje ainda inteiramente estruturada como órgão regulador. Vale dizer: a própria estrutura regulatória sob a qual se apoia a LGPD não está finalizada do ponto de vista administrativo dado que, entre outras razões, nos termos da própria lei, a agência foi criada sob arranjo provisório (parágrafo 1º do art. 55-A da LGPD) e dado, sobretudo, que o órgão ainda se encontra, hoje, em processo de estruturação e construção institucional. Ainda sob a tutela da Presidência da República, a ANPD não apenas não finalizou sua própria constituição institucional como agência reguladora independente, como ainda não elaborou as diretrizes de uma Política Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade (art. 55-J, III da LGPD).

‘A situação particular do Serpro como empresa estatal não foi ainda objeto de análise pela ANPD e isso expõe a problemática falta de estudos prévios por parte da agência quanto à sua privatização’

Tampouco até o momento a ANPD exerceu seu poder de editar regulamentos e procedimentos sobre proteção de dados pessoais e privacidade, bem como sobre relatórios de impacto à proteção de dados pessoais para casos em que o tratamento representar alto risco à garantia de dos princípios gerais de proteção de dados previstos na LGPD (inciso XIII do art. 55-J da LGPD). A autoridade também não fez uso da prerrogativa conferida pelo art. 55-J, XIV, que lhe dá competência para ouvir os agentes de tratamento e a sociedade em matérias de interesse relevante – coisa que uma privatização do Serpro certamente configura.

Dito em outras palavras: a preparação da privatização do Serpro está em curso sem que a autoridade reguladora de dados pessoais no país tenha (i) terminado de se organizar, (ii) tratado, com base em suas competências, de diversos temas cruciais na forma de regulamentos e estudos (relatórios), dentre os quais o regime das empresas estatais de processamentos de dados e (iii) tido a oportunidade de se debruçar sobre o caso do Serpro em particular. Quer dizer, a situação particular do Serpro como empresa estatal não foi ainda objeto de análise pela ANPD e isso, evidentemente, expõe a problemática falta de participação, reflexão e estudos prévios por parte da agência quanto à sua privatização. Estudos esses, vale marcar, devem ser, *ex ante*, parte do próprio processo de modelagem da venda da estatal, não algo a ele posterior.

Diante disso, não se pode menosprezar o risco da modelagem da venda do Serpro (isso vale também para a Dataprev) ocorrer sem que o próprio regulador de dados tenha feito com antecedência o trabalho imprescindível de opinar, entre outras coisas, a respeito do desenho da atuação privada da estatal, bem como sobre o regime regulatório dos dados constantemente reutilizados pelo

Serpro hoje em sua ação empresarial e, ainda, quanto às regras pelas quais os cidadãos serão informados quanto à finalidade da utilização dos dados que cedem. Tampouco ANPD chegou a opinar sobre um hipotético regime de concessão a ser outorgado ao Serpro uma vez ente privado²³.

3.2 Coordenação institucional

Mesmo que tal função fique a cargo do reconhecidamente competente corpo técnico do BNDES, não parece fazer sentido que a ANPD não se prepare para opinar técnica e estrategicamente sobre a privatização do Serpro, levando em conta a posição chave ocupada pelas empresas públicas de processamento de dados. Não por outra razão, aliás, a LGPD previu expressamente em seu art. 55-J, XXII que a ANPD deve se articular com as autoridades reguladoras públicas – para exercer suas competências em setores específicos de atividades econômicas e governamentais sujeitas à regulação”. Acredito que não seria despropositado, aliás, enquadrar, por analogia, o BNDES como autoridade encarregada, *ad hoc*, da modelagem da privatização. Volta aqui, sem dúvida, a pergunta: a ANPD refletiu sobre qual deve ser o papel estratégico das empresas de processamento de dados, seja sob a roupagem de estatais, seja sob o manto de corporações privadas? A resposta por ora e até onde pude apurar é negativa e isso pode comprometer de forma irremediável o resultado da privatização do Serpro, caso seja levada a cabo.

‘A afirmação de que na OCDE empresas privadas fazem o mesmo que Serpro e Dataprev é genérica e sem qualquer lastro ou evidência factual’

Seja como for, quaisquer discussões envolvendo o tema devem ser feitas de forma transparente e fundamentada, seja pelo Ministério da Economia, seja pela ANPD, seja pelo BNDES, seja por todas essas e outras instâncias em interação em coordenação institucional²⁴. Não há no momento, todavia, notícias ou informações públicas sobre como tais reflexões e diálogo estão se

²³ Vale aqui notar que novas camadas de questões jurídicas regulatórias desafiadoras se põem na hipótese de, por exemplo, ser outorgada ao comprador do Serpro uma concessão administrativa com regulação contratualizada: qual será o papel da ANPD na gestão desse contrato? Será seu regulador? Será o poder concedente? Tal contrato constituirá um caso específico, votado a esta ou àquela estatal? Cada contrato semelhante – o contrato da Dataprev, por exemplo – terá seu regime administrativo e regulatório próprio sob a supervisão da ANPD? Como a regulação de dados realizada pela ANPD, enfim, se haverá com o desafio de lidar com o *day after* das privatizações das estatais de dados no Brasil?

²⁴ Uma breve menção aos desafios que tal coordenação institucional impõe adicionalmente é, também, de natureza federativa: o Serpro é uma empresa estatal federal que atende não apenas o plano federal, mas também cidades e estados da federação. Em que medida uma privatização afeta tais relações? Quando se trata da regulação posterior da empresa privatizada à luz da repartição de competências entre Estados, Municípios e União, como dar conta de forma adequada e efetiva de tais aspectos federativos?

dando, se é que estão. É de se esperar, portanto, que grupos de trabalho sejam criados, minutas e consultas públicas sejam lançadas no bojo da modelagem da privatização do Serpro para fomentar a participação social e angariar *inputs* da sociedade civil, do próprio governo, da empresa-alvo da privatização, bem como dos potenciais grupos e empresas compradores.

3.3 Fundamentação: por que privatizar o Serpro

Nada disso, no entanto, deve prescindir de um planejamento cuidadoso sobre o que se pretende e por que. A começar pelo começo mais básico: por que razões a Serpro foi alçada à condição de empresa privatizável no PPI e no PND? O que motivou tal escolha? Seus lucros como estatal não foram suficientes? Que argumentos evidenciam que sua missão pública não é mais adequada à roupagem de uma estatal? Que diagnóstico revela desempenho insuficiente? Que estimativas de custo-benefício justificam a decisão de vendê-lo? Qual seu atual modelo de negócio? De que vive o Serpro? O que se espera de quem venha a adquiri-la? É possível e factível dos pontos de vista técnico e econômico fragmentar o Serpro - em termos do leque de distintas atividades econômicas que hoje desempenha - para aliená-lo (venda fatiada)? Não há motivação nem reflexão para tanto nos documentos disponíveis no bojo do processo de privatização. Sobre isso, vale dizer, o Decreto 10.206/2020 (que inseriu o Serpro no programa de privatizações) absolutamente nada diz. Nada de relevante, tampouco, dizia a anterior Resolução CPPI nº. 83 (Conselho do Programa de Parcerias da Presidência da República), cujo o teor era o seguinte:

“Considerando a necessidade de reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público;

Considerando a necessidade de permitir que a administração pública federal concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais;

Considerando a necessidade de ampliar as oportunidades de investimento e emprego no País e de estimular o desenvolvimento econômico nacional, em especial por meio de ações centradas na ampliação e na melhoria dos serviços públicos prestados à população brasileira; e

Considerando a importância da atividade do SERPRO - SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS, as

especificidades da sua prestação de serviços ao Estado e a necessidade de serem realizados estudos especializados na busca de parcerias com a iniciativa privada para sua desestatização;

Resolve:

Art. 1º Opinar favoravelmente e submeter à deliberação do Presidente da República para qualificação do SERPRO - SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República, para a de realização de estudos para avaliação de alternativas de desestatização ou parceria com a iniciativa privada.

Art. 2º O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES poderá ser contratado para a elaboração dos estudos de que trata o art. 1º.

Art. 3º Caberá ao Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos aprovar os estudos. Parágrafo único. A Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos da Casa Civil da Presidência da República apoiará o Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos no acompanhamento dos estudos e das medidas de que trata esta Resolução.

Art. 4º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.”

Note-se (trecho grifado) que a importância do Serpro é reconhecida nessa resolução, assim como sua especificidade na prestação de serviços ao Estado. Da mesma forma, está explicitada a “necessidade de serem realizados estudos especializados na busca de parcerias com a iniciativa privada para sua desestatização”. Nada mais é dito, no entanto, tampouco aprofundado. Não há fontes citadas que revelem um diagnóstico ou avaliação. É de se notar, aliás, que veio em seguida a Resolução CPPI nº. 90 (do mesmo Conselho), cujo teor essencialmente é o seguinte:

“O CONSELHO DO PROGRAMA DE PARCERIAS DE INVESTIMENTOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA – CPPI, no

uso das atribuições que lhe conferem o art. 7º, caput, incisos I e V, alínea “c”, todos da Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016,

Considerando a necessidade de reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público;

Considerando a necessidade de permitir que a Administração Pública Federal concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais;

Considerando a necessidade de contribuir para a reestruturação econômica do setor público, especialmente através da melhoria do perfil e da redução da dívida pública líquida; e

Considerando a necessidade de ampliar as oportunidades de investimento e emprego no País e de estimular o desenvolvimento econômico nacional, em especial por meio de ações centradas na ampliação e na melhoria dos serviços públicos prestados à população brasileira;

RESOLVE:

Art. 1º Opinar favoravelmente e submeter à deliberação do Presidente da República a qualificação do Serviço Federal de Processamento de Dados – SERPRO no Programa de Parcerias de Investimentos – PPI e sua inclusão no Programa Nacional de Desestatização – PND.”

Curiosamente, por razões não explicadas, a Resolução CPPI nº. 90, que revogou a Resolução CPPI nº. 83, expurgou as destacadas menções à importância do Serpro (e sua característica de prestador chave de serviços ao Estado) e à necessidade de se desenhar um programa de parceria envolvendo o agente privado que vier a adquirir a empresa. Em todo caso, nenhuma das citadas resoluções do CPPI traz mais do que breves parágrafos, como se pode ver acima, sobre o porquê de o Serpro ter sido inserido na lista das empresas a serem privatizadas na iniciativa governamental de alienações de patrimônio público.

A única manifestação específica dada pelo Ministério da Economia (que foi quem, por meio da Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados, encaminhou a privatização do Serpro), muito longe de se qualificar como um estudo (dado seu conteúdo raso e caráter claramente ideológico, no sentido superficial da palavra), consiste tão somente em uma nota à imprensa datada em setembro de 2019. Veja-se a íntegra:

“O fato dessas estatais darem lucro é algo relativo, na medida em que o maior cliente destas empresas é o próprio governo sendo que os preços dos serviços não são estabelecidos em ambiente de concorrência. De acordo com o Art. 173 da Constituição Brasileira, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo. O governo Bolsonaro e seu Ministro da Economia Paulo Guedes têm uma clara orientação em relação à redução do tamanho do Estado, à desestatização e à privatização.

O atual governo federal recebeu 134 empresas estatais nos mais diferentes segmentos da economia como bancos, financeiras, cartões de crédito, meios de pagamento, chips, refinarias de petróleo, transportadoras e em muitos outros setores.

Até agora 8 empresas já foram privatizadas (BR Distribuidora, Refinaria de Pasadena, Amazonas Energia, Distribuidora do Paraguai, TAG, Belém Bioenergia, Uirapuru Transmissora, Lote H01/2018) e temos um pipeline de 17 em estudos para privatização (Telebras, Correios, Codesp, ABGF, Emgea, Casa da Moeda, Serpro, Dataprev, Ceasaminas, Ceagesp, CBTU, Trensurb, Eletrobras, Ceitec, Codesa, Porto de São Sebastião e o excedente de ações do Banco do Brasil) Além destes 17 ativos haverá uma concessão da Lotex. A orientação é reduzir o tamanho do Estado privatizando o máximo de empresas e focando naquilo que o Estado deveria cuidar como saúde, educação, segurança e infraestrutura.

O governo entende que a manutenção de dados da população sob a guarda dessas empresas não garante sua proteção mais do que sob a guarda de empresas privadas. O cidadão insatisfeito com a guarda de seus dados tem melhor oportunidade de

recorrer à Justiça contra uma empresa privada do que contra uma empresa do Governo. **Além disso, a entrada em vigor da Lei Geral de Proteção de Dados vai reforçar esta condição.** Isso são especulações defendidas por aqueles que são contra a privatização destas empresas. O governo tem que focar no social, na qualidade de vida do cidadão.

A LGPD regula a relação entre os donos dos dados e os entes que os manipulam, independentemente se este ente é privado ou governamental. Como colocado acima, **a entrada e vigor da LGPD vai tornar mais resilientes os processos de guarda de dados.** Em outros países da OCDE empresas privadas fazem o mesmo que as nossas estatais Serpro e Dataprev e não houve problemas com vazamento de informações²⁵.

Ao contrário do que os trechos destacados em negrito acima indicam, a LGPD não trouxe os necessários contornos jurídicos e regulatórios imprescindíveis a uma privatização do Serpro (e da Dataprev). Se tais contornos de fato puderem ser formulados – se resultarem consistentes após estudos importantes ainda não realizados ou divulgados – isto ocorrerá por meio da ação do poder normativo da ANPD, em interação com a capacidade de formulação e modelagem do BNDES e, ainda, em diálogo institucional com outros órgãos como o CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica), por exemplo. Ainda há muito o que ser feito e, até onde se sabe, não existem, no momento, quaisquer conclusões robustas de que o Serpro e a Dataprev têm sua privatização justificada por meio de argumentos convincentes. Quanto à afirmação de que na OCDE empresas privadas que “fazem o mesmo que nossas estatais Serpro e Dataprev e não houve problemas com vazamento de informações”, trata-se, como se nota, de afirmação genérica e sem qualquer lastro ou evidência factual. Fosse assim, por que teria a própria OCDE manifestado preocupação com os casos Serpro e Dataprev, como visto mais acima²⁶?

A que tipo de parceria se referia a Resolução CPPI n.º 83 (revogada) quando fez menção a “parcerias com a iniciativa privada para sua desestatização”? Uma PPP em sentido amplo ou em sentido estrito (patrocinada ou administrativa)? Será esse o formato jurídico da privatização do Serpro? Se for, tratar-se-á de uma modalidade contratual à moda da concessão, na qual os ativos – ao que tudo indica, neste caso, os dados pessoais processados pelo Serpro - são utilizados pelo parceiro privado durante a vigência da concessão, mas retornam ao Poder Concedente ao final do

²⁵ Cf.: <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/o-que-fazem-serpro-dataprev-estatais-lista-privatizacoes/>

²⁶ Possivelmente o Ministério da Economia confundiu privatização de empresas de TI com terceirização (outsourcing), coisas distintas. Não encontrei referências a privatizações, na OCDE, de empresas como a Serpro ou a Dataprev. Para a distinção entre privatização e outsourcing, cf. “Outsourcing and Privatization, em <<https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/outsourcing-and-privatisation>>.

contrato, e não de uma privatização (sem retorno dos ativos ao Estado ao final do prazo), que tem como resultado uma empresa privada sem vínculos com o Estado, em regime de concorrência com outras empresas.

Se se tratar de uma PPP, a desestatização da Serpro (isto é, tecnicamente não será uma privatização) significará a adoção de uma modalidade de delegação a empresa privada. Sendo esse o modelo, vale repetir mais uma vez a dúvida: o Serpro privatizado terá os privilégios de que hoje goza? Se a resposta for positiva, haverá uma troca de “monopólio” público por “monopólio” privado. Que boas razões justificam isso? De que modo isso afeta o mercado privado de prestação de serviços de TI e processamento de dados? O parceiro privado terá obrigação de atuar como agente de implementação de políticas públicas ou disto ficará desincumbido? Terá acesso irrestrito às bases de dados que hoje processa e comercializa o Serpro na qualidade de estatal, incluindo suas atualizações? Estará sujeito simultaneamente a cláusulas contratuais (contrato de PPP) e à regulação da ANPD?

Como se pode supor, um ponto de natureza regulatória particularmente sensível é o destino a ser atribuído aos bancos de dados do Serpro. Com a privatização/desestatização a integridade desses bancos migrará para mãos privadas, independentemente de que status jurídico venha a empresa a ter uma vez alienada? Dados serão parte dos ativos alienados e para tanto avaliados? Haverá certos dados a serem excluídos da privatização? Isso faz sentido do ponto de vista da racionalidade que governa e confere sentido às políticas e ações governamentais que dependem do processamento desses dados?

Ainda: em se tratando de um potencial parceiro privado estrangeiro, que tipo de implicações associadas à segurança nacional e a decisões estratégicas, por conta dos dados envolvidos, estarão em jogo? As experiências estrangeiras – na OCDE, por exemplo – permitiram que empresas estrangeiras passassem a custodiar, processar e tratar dados de interesse nacional? Sobre esse ponto, a iniciativa “Salve Seus Dados” alerta:

- **Diminuição da independência tecnológica do Brasil**

Em uma época em que tecnologia e inovação são palavras-chave, o Brasil ainda patina em ambas as áreas, tendo ficado na 66ª posição no Global Innovation Index de 2019[3], e muitos são os que apontam essa deficiência como fator determinante para a posição econômica do país. Neste sentido, a Dataprev é um ponto fora da curva. Como demonstrado pela participação da empresa como força motriz da transformação digital que o governo está implantando, a Dataprev tem funcionários altamente qualificados em suas áreas de especialização que trabalham para produzir tecnologia que melhora a vida da população. Ela é uma fábrica de inovações feitas por brasileiros que transformam a vida de seus compatriotas.

O alcance da empresa, na verdade, vai até além das fronteiras do Brasil, pois como demonstrado pela exportação do software Cacic e pelas cooperações internacionais firmadas pela empresa (com países como Alemanha, Moçambique e Angola), o trabalho desenvolvido pela Dataprev desperta interesse fora do Brasil.

Vender a Dataprev e deixá-la, potencialmente, na mão de capital internacional é abrir mão dessa posição; é deixar de produzir tecnologia transformadora e essencial para o Estado; é a retirada do governo do papel de protagonista de sua própria revolução digital; é a perda de capital intelectual dedicado exclusivamente ao cidadão; é o Brasil abandonar a inovação da qual tanto precisa para avançar economicamente.

Como se nota, há diversos aspectos jurídicos e regulatórios que necessariamente antecedem e complementam o processo de modelagem da venda do Serpro. Não se sabe bem porque entrou no rol das estatais privatizáveis do Ministério da Economia. Respondida essa pergunta de forma motivada, manifesta-se em seguida o imperativo de participação proativa da ANPD, de quem, por sua vez, se espera um parecer a respeito do papel de empresas estatais de processamento de dados em políticas públicas em curso, bem como sobre suas atividades privadas. Se não for ouvida a autoridade nacional de dados, a propalada privatização do Serpro corre o risco iminente de falhar, como apontam especialistas em privatização, no irrenunciável desenho regulatório subsequente aplicável²⁷. Mas para isso, repita-se, é preciso que sejam fornecidas razões mais claras, justificadas e embasadas em estudos técnicos sobre o porquê de se advogar a privatização do Serpro como se ela fosse óbvia ou inequívoca.

²⁷ Defensores das privatizações na América Latina, Estache e Trujillo (2008) não deixam de marcar, contudo, que a regulação não pode ser subestimada: “em resumo, reguladores são atores cruciais na determinação da percepção de equidade da privatização porque eles em grande medida determinam em que medida os pobres obtêm uma fração justa dos ganhos da reforma”. E complementam: “isso ocorre porque a regulação atua como um mecanismo de transferência de renda de proprietários do capital para consumidores do serviço. De modo geral, de acordo com as simulações, a desigualdade de renda cai significativamente quando a regulação é efetiva”. Ver Estache, Antonio e Trujillo, Lourdes (2008). “Privatization in Latin America: the good, the ugly and the unfair”. In: Gerárd, Roland (ed.) *Privatization: successes and failures*. Columbia University Press.

4. Conclusões

O termo “Estado privatizado”, explica Cordelli (2020a), possui dois significados: descreve um sistema de governo no qual a distinção entre funções públicas e ações privadas se esvai na medida em que a administração do que se considera “público” é largamente atribuída a atores privados. De outro lado, refere-se a uma condição normativa de questionável dependência, na qual a determinação, a implementação (*enforcement*) e as restrições de direitos ficam frequente e sistematicamente dependentes do exercício unilateral de poder privado. Por isso, para além de suas consequências distributivas, a privatização deve ser compreendida a partir do ângulo de sua legitimidade política. À luz disso, pode-se dizer que empresas estatais, um instrumento previsto pela Constituição brasileira, não podem ser desmobilizadas por alienações – em especial privatizações açodadas – que comprometam seu papel crucial em vários setores-chave da economia. Em suma, privatizações, em particular de empresas que prestam serviços públicos, impõem um ônus argumentativo e político em nada trivial a quem as defende. E o governo ainda não se desincumbiu de tal ônus ao optar pela venda do Serpro.

Nesse cenário, dizer que a privatização “diminui” ou “enxuga” o Estado é algo impreciso e irrealista para compreender suas implicações e para justificar sua adoção. Como defendi na introdução deste trabalho, a privatização pode e deve ser vista como uma espécie particular de política pública e, nesses termos, ser discutida sem mistificações. Ademais, a noção de “intervenção” do Estado é tudo menos clara. Além de atribuir ao Estado um lugar exógeno à economia (como se ela pudesse existir sem ele), o que é considerado “intervenção” em um contexto (histórico ou geográfico) pode não o ser em outro. E a forma como se mede a intervenção do Estado na economia faz grande diferença: não é suficiente, em outras palavras, que se diga que uma dada sociedade ou país tem um Estado “mais intervencionista” que outro porque seu poder público possui uma fatia relativamente grande dos meios de produção em suas mãos. A propriedade pública – medida, em geral, de acordo com a proporção de PIB detida pelo setor público – não é a única referência para se medir o quantum de presença estatal na economia²⁸.

‘É preciso que sejam fornecidas razões mais claras, justificadas e embasadas em estudos técnicos sobre o porquê de se advogar a privatização do Serpro como se ela fosse óbvia ou inequívoca’

²⁸ Cf. Ha-Joon Chang (2003), “The Market, the State and Institutions”, In: Ha-Joon Chang (org.), *Rethinking Development Economics*, London: Anthem Press.

Há diversas outras maneiras de se mensurar o “tamanho” do Estado, incluindo as formas de utilização do sistema tributário, do gasto público, de medidas e instituições regulatórias, o grau de influência do governo na capacidade de prover crédito, além de inúmeros canais informais de influência sobre o setor privado. Chang se refere, a propósito disso, ao caso dos EUA: apesar de sua retórica de empreendedorismo e de *free-trade*, o país tem (e sempre teve) um Estado altamente “intervencionista” na economia, nos campos da defesa e indústria militar, pesquisa e desenvolvimento, aviação civil, energia, comunicações, entre vários outros²⁹.

Como se viu ao longo das diversas perguntas que permearam este texto, há, infelizmente, muitas dúvidas e muito poucas respostas para a anunciada privatização do Serpro.

A indefinição quanto ao escopo e ao propósito mesmo da alienação da empresa, somadas às características particulares que o Serpro possui como empresa de atuação híbrida e, ainda, uma série de desafios que demandam a participação ativa da ANPD no processo de modelagem da venda, bem como a preocupante falta que faz um desenho regulatório e contratual das regras que vão reger a atuação privada da empresa terminam por comprometer e obnubilar uma discussão pública informada sobre o tema.

Em especial, fica evidente que uma eventual privatização do Serpro não poderá prescindir de uma discussão preparatória de naturezas jurídica, regulatória e concorrencial sobre o futuro dos dados pessoais hoje tratados, processados e comercializados, cuja origem e finalidade estão associadas à prestação de serviços públicos. Para se legitimar democraticamente, tal discussão preparatória deve ser pública e, portanto, porosa à participação social por meio de canais pelos quais atores direta ou indiretamente interessados possam contribuir – ou mesmo se opor – à proposta, mediante a apresentação de argumentos embasados e estudos técnicos consistentes. Sem isso, uma privatização do Serpro não passará de uma demagógica aventura, com todas as consequências negativas que isso trará para a população.

²⁹ *Idem*.

5. Bibliografia

Adami, Mateus, Douek, Daniel, Langenegger, Natalia, Parisio, Isabela de O. e Farias, Pedro (2019) “Tratamento de Dados Pessoais pela Administração Pública: análise do Serpro”. *In*: Brancher, Paulo Marcos R. e Beppu, Ana C. (coord.) Proteção de Dados Pessoais no Brasil – uma nova visão a partir da Lei 13.709/2019. Forum.

Adami, Mateus e Langenegger, Natalia (2019) “Impacto da LGPD em Parcerias Privadas no Contexto de Governos Eletrônicos e Digitalização de Serviços: uma pauta de pesquisa?”. *In*: Revista do Advogado, São Paulo, v. 39, n. 144.

Andrews, Matt, Pritchett, Lant e Woolcock, Michael (2017). Building State Capacity – evidence, analysis, action. Oxford University Press.

Bioni, Bruno e Mendes, Laura S. (2020). Regulamento Europeu de Proteção de Dados Pessoais e a Lei Geral brasileira de Proteção de Dados: mapeando convergências na direção de um nível de equivalência. *In*: Tepedino, Gustavo; Frazão, Ana; Oliva, Milena Donato (coord.). Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e suas repercussões no Direito Brasileiro. 2ª ed. São Paulo: Thomson Reuters.

Chang, Ha-Joon (2003), “The Market, the State and Institutions”. *In*: Chang, Ha-Joon (org.), Rethinking Development Economics, London: Anthem Press.

Cordelli, Chiara (2020). The Privatized State, Princeton University Press.

Cordelli, Chiara (2020a). “Why Privatization is Wrong”, Boston Review. Disponível em: <<http://bostonreview.net/politics-philosophy-religion/chiara-cordelli-why-privatization-wrong>>.

Coutinho, Diogo R. (2019). O Paradoxo da Privatização”, JOTA. Disponível em <<https://www.jota.info/tributos-e-empresas/regulacao/o-paradoxo-da-privatizacao-19022019>>.

Dannin, Ellen (2004). “Privatizing Information and Information Technology - Whose Life is it Anyway?” *In* John Marshall Journal of Computer & Information Law, Vol. 22, p. 375

Dannin, Ellen (2005) “Red Tape or Accountability: Privatization, Publicization, and Public Values”. *In*: Cornell Journal of Law and Public Policy: Vol. 15: Iss. 1, Article 3.

Estache, Antonio e Trujillo, Lourdes (2008). “Privatization in Latin America: the good, the ugly and the unfair”. *In*: Gerárd, Roland (ed.) Privatization: successes and failures. Columbia University Press.

Estrin, Saul & Pelletier, Adelin (2015). Privatisation in Developing Countries: what are the experiences? EPS Peaks – Economic and Private Sector Professional Evidence and Applied Knowledge Services. LSE. Disponível em: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08977ed-915d3cfd000264/Topic_Guide_Privatisation_Nov.pdf>.

Kikeri, Sunita & Nellis, John (2004). “An Assessment of Privatization”. The World Bank Research Observer, Volume 19, Issue 1.

OECD (2020). Going Digital in Brazil – OECD Reviews of Digital Transformation.

Pires, Roberto Rocha C. e Gomide, Alexandre (2021). “Arranjos de Implementação e Ativação de Capacidades Estatais para Políticas Públicas: o desenvolvimento de uma abordagem analítica e suas repercussões”. In: Boletim de Análise Política Institucional 29 (IPEA).

Teletime (2019). “Privatizações de Dataprev e Serpro Levantam Preocupações com a LGPD”. Teletime, 26/08/2019. Disponível em: <<https://teletime.com.br/26/08/2019/privatizacoes-do-dataprev-e-serpro-levantam-preocupacoes-com-lgpd/>>.

Wimmer, Miriam (2021). Os desafios do enforcement na LGPD: fiscalização, aplicação de sanções administrativas e coordenação intergovernamental. In: Mendes, Laura Schertel; Doneda, Danilo; Sarlet, Ingo Wolfgang; Rodrigues Jr., Otávio Luiz (coord.). Tratado de Proteção de Dados Pessoais. Rio de Janeiro: Forense.