

Minuta

PARECER Nº , DE 2024

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 3, de 2020, do Senador Eduardo Gomes e outros, que *altera o inciso XXVIII do art. 22 e acrescenta dispositivos aos arts. 23 e 24 da Constituição Federal, para dispor sobre o regime de competência para legislar sobre defesa e segurança cibernética e fixar a competência comum dos entes federados para zelar pela segurança cibernética dos serviços públicos.*

Relator: Senador **HAMILTON MOURÃO**

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 3, de 2020, que altera o inciso XXVIII do art. 22 e acrescenta dispositivos aos arts. 23 e 24 da Constituição Federal para dispor acerca do regime de competência para legislar sobre defesa e segurança cibernética, além de fixar a competência comum dos entes federados para zelar pela segurança cibernética dos serviços públicos.

O art. 22 de Carta Magna elenca os setores e atividades nos quais a competência para legislar é privativa da União. Seu inciso XXVIII trata do setor de defesa, discriminando, tematicamente, as atividades de defesa territorial, aeroespacial, marítima e civil, bem como a mobilização nacional. O art. 1º da PEC nº 3, de 2020, altera o referido dispositivo para acrescentar a defesa cibernética no rol de atividades a compor o setor.

O art. 23 da Constituição, por sua vez, elenca competências comuns a todos os entes federados. Nesse dispositivo, a PEC por meio do seu

art. 2º, intenta inserir nova atribuição: o zelo pela segurança cibernética dos serviços públicos.

Por fim, a proposição altera o art. 24 da Carta Magna, que relaciona as áreas em que a União, os Estados e o Distrito Federal são competentes para legislar de forma concorrente, para prever que tais entes possam estabelecer normas de segurança cibernética aplicáveis aos serviços públicos.

A matéria foi distribuída à CCJ antes de sua submissão ao Plenário do Senado Federal, tendo sido redistribuída à minha relatoria em 6 de dezembro de 2023.

II – ANÁLISE

Nos termos do Capítulo I do Título IX do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CCJ manifestar-se sobre a **admissibilidade** e o **mérito** da PEC nº 3, de 2020.

Primeiramente, a proposição atende ao quesito da **constitucionalidade**. Pelo ângulo formal, foi apresentada por mais de um terço dos membros do Senado (Constituição Federal – CF, art. 60, I). Sob a ótica do prisma material, ela não viola qualquer cláusula pétrea, especialmente em relação à separação de Poderes (CF, art. 60, § 4º, III), já que trata do regime de competência para legislar sobre defesa e segurança cibernética e fixa a competência comum dos entes federados para zelar pela segurança cibernética dos serviços públicos, sem tendência de abolir qualquer dos marcos das relações entre os órgãos da soberania estatal.

Em relação à **regimentalidade**, a PEC tem obedecido fielmente o disposto nos arts. 354 e seguintes do RISF, assim como quanto à **juridicidade**, uma vez que seu conteúdo inova o ordenamento jurídico e é dotado de coercitividade. Relativamente à **técnica legislativa**, a proposição se coaduna ao disposto na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998 (Lei Brasileira de Legística Formal).

Avança-se, então, ao **mérito** da proposição.

Na justificção, seu autor, Senador Eduardo Gomes, destaca a importância que o tratamento digital da informação adquiriu nas relações

cotidianas entre particulares, nas atividades sob responsabilidade do Estado, como prestador de serviços essenciais à população, e até nas relações internacionais, em questões comerciais e de defesa nacional.

De fato, a transformação digital tem alcançado, paulatinamente, todos os aspectos da vida contemporânea. Em busca de eficiência operacional e de ampliação na quantidade de pessoas atendidas, os setores público e privado têm empregado crescentemente as Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) para remodelar seus processos produtivos, que passam a ser executados a uma fração do custo anterior. E os ganhos de escala e de escopo proporcionados pela digitalização, à medida que são compartilhados com os cidadãos, aceleram a transformação nas relações sociais.

Embora represente oportunidades de desenvolvimento socioeconômico, essa evolução impulsionada pela tecnologia não se realiza sem riscos. A PEC nº 3, de 2020, dirige sua atenção a dois riscos fundamentais, por envolverem ameaças à soberania nacional, em uma perspectiva de defesa; e à ordem pública, quando colocam em risco a estabilidade de infraestruturas críticas às atividades produtivas e à segurança da população.

Ataques cibernéticos a sistemas governamentais de defesa ou a sistemas corporativos nas áreas financeira, de energia, de comunicações e de controle do tráfego aéreo, entre outras de semelhante criticidade, são ameaças com alta probabilidade de ocorrência e cujos efeitos são expressivos e de difícil recuperação, na medida em que podem alcançar parcelas relevantes do território e da população.

A mitigação desses riscos tem sido objeto de preocupação e de ações concretas por parte de governos e de grandes empresas em todo o mundo. Estratégias mais maduras, ainda restritas a nações mais desenvolvidas, envolvem a aquisição e a manutenção de autonomia tecnológica no país – para evitar a vulnerabilidade associada ao uso de tecnologia e de produtos desenvolvidos por terceiros – e a adaptação das mencionadas infraestruturas críticas, para que se tornem resilientes a ataques cibernéticos.

É preciso reconhecer que o sucesso dos planos de prevenção e de contingência contra essas ameaças é influenciado pela qualidade da política de defesa cibernética e das normas e mecanismos de segurança da informação implementados em cada país. É nesse sentido que se compreende a importância da PEC nº 3, de 2020.

Ao destacar a questão no plano constitucional e distribuir competências comuns de zelar pela segurança cibernética no serviço público entre os entes federados, a proposição em exame confere, primeiramente, segurança jurídica e responsabilização pela alocação de recursos na implementação das medidas de segurança exigidas.

Entretanto, verificamos a necessidade de reparo quanto à instituição de competência concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal para legislar sobre normas de segurança cibernética aplicáveis à prestação de serviços públicos.

No caso em análise, a alteração constitucional proposta abre ampla possibilidade de conflitos entre a legislação federal e as diversas legislações estaduais que definiriam obrigações e sanções aos prestadores de serviços públicos em matéria de segurança cibernética, permitindo que empresas, públicas ou privadas, que operem infraestruturas que cubram diferentes estados, estarão potencialmente sujeitas a regras distintas aplicáveis à mesma questão.

Para tanto, surge a necessidade de suprimir esse texto da Proposta de Emenda à Constituição nº 3, de 2020.

A cibersegurança, em meio ao avanço da Inteligência Artificial (IA), *Web 3.0* e Internet das Coisas (*IoT*), assume um papel crucial na salvaguarda de dados e sistemas contra ameaças cibernéticas. Na era da IA, o desafio central é fornecer dados confiáveis e criar sistemas que sejam resistentes a ataques maliciosos. A IA, especialmente em dispositivos conectados, abre um leque amplo de vulnerabilidades.

No contexto da *Web 3.0*, que se apoia fortemente na tecnologia Blockchain, as preocupações com a cibersegurança são ainda mais prementes. Embora ela ofereça novas possibilidades e benefícios, também atraiu a atenção de cibercriminosos, resultando em perdas significativas.

Dado esse cenário de integração entre as diversas tecnologias e o aumento da atividade criminosa cometida por *hackers*, a atribuição de competência privativa da União para legislar sobre defesa e segurança cibernética, torna-se essencial, com vistas a proteger o bem-estar público e a integridade dos sistemas críticos de informação, a fim de manter uma legislação uniforme sobre o tema.

Ainda, na condição de relator, proponho uma inclusão de interesse nacional, que é a disciplina da segurança de estabelecimentos bancários, o transporte de valores e matérias relacionadas.

Não podemos admitir que quadrilhas organizadas e fortemente armadas continuem assolando municípios do interior do país, espalhando terror e pânico aos cidadãos brasileiros de diversas regiões deste Brasil continental.

Precisamos conferir um tratamento uniforme, estruturado no plano federal, de forma planejada e bem articulada com os entes subnacionais, para disciplinarmos com rigor os planos de segurança de estabelecimentos bancários e o transporte de valores, por meio de leis federais, envolvendo os recursos tecnológicos, humanos e todo o aparato de segurança necessários para protegermos os brasileiros nos pequenos municípios e acabarmos com o que se chama de “novo cangaço”, com explosões de caixa eletrônicos e crimes semelhantes.

Com a aprovação dessa PEC, daremos à União condições de legislar com segurança para enfrentar crimes financeiros no ambiente digital, mediante o fortalecimento de políticas de segurança cibernética, bem como aqueles praticados com emprego de armas e explosivos em agências bancárias ou correspondentes, como casas lotéricas e outros estabelecimentos que representam os bancos na oferta de produtos e serviços aos consumidores.

Para aprimorar a harmonia constitucional e a segurança jurídica, é essencial uma emenda que defina claramente as competências federativas relacionadas ao Sistema Financeiro Nacional. Isso garantirá um funcionamento e uma estrutura mais eficientes, evitando riscos econômicos e institucionais que possam surgir de conflitos entre as diferentes normas dos entes federativos.

Recentemente, vimos uma ampliação significativa de normas estaduais e municipais alterando formato de boleto bancário, modificando localmente regras relacionadas ao *pix*, sistema de pagamentos instantâneos criados pelo Banco Central do Brasil, entre outros temas que podem gerar riscos ao adequado funcionamento do mercado.

Essas intervenções em modelos estabelecidos nacionalmente precisam ser bem avaliadas, sob pena de se criarem brechas na segurança cibernética de operações, abrindo margem para a atuação de quadrilhas especializadas em fraudes e golpes bancários.

Para tanto, tomaremos como referência a redação já aprovada por esta douta comissão em 2019, quando da tramitação da PEC nº 8, de 2018, a qual se encontra arquivada desde 22 de dezembro 2022, por entendermos que o texto, articulado pelo saudoso Senador Major Olímpio, permanece atual para dispor sobre as questões que desejamos enfrentar na construção dessa importante emenda à Constituição Federal.

III – VOTO

Em face do exposto, opinamos pela **constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade** e, no mérito, pela **aprovação** da Proposta de Emenda Constitucional nº 3, de 2020, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº - CCJ

Dê-se a seguinte redação à ementa da Proposta de Emenda à Constituição nº 3, de 2020:

Altera os arts. 22, inciso XXVIII, e 23 da Constituição Federal, para dispor, respectivamente, sobre o regime de competência para legislar sobre defesa cibernética, normas de segurança cibernética aplicáveis à prestação de serviços públicos e fixar a competência comum dos entes federados para zelar pela segurança cibernética dos serviços públicos; e altera o inciso VII do art. 22 da Constituição Federal, para estabelecer a competência privativa da União para legislar sobre transporte de valores e acrescenta dispositivo ao art. 22 para estabelecer a competência privativa da União para legislar sobre funcionamento e segurança das instituições financeiras.

EMENDA Nº - CCJ

Dê-se ao art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 3, de 2020, a seguinte redação:

“**Art. 1º** O art. 22 da Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

‘Art. 22.

.....
 VII – política de crédito, câmbio, seguros, transporte e
 transferência de valores;

.....
 XXVIII – defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa
 marítima, defesa civil, defesa cibernética e mobilização nacional;

.....
 XXXI – serviços, funcionamento e segurança das instituições
 financeiras, suas dependências e as de seus correspondentes.

XXXII – normas de segurança cibernética aplicáveis à
 prestação de serviços públicos.

.....’(NR)’

EMENDA Nº - CCJ

Suprima-se o art. 3º da Proposta de Emenda à Constituição nº 3,
 de 2020.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator