



SENADO FEDERAL

PARECER (SF) Nº 28, DE 2026

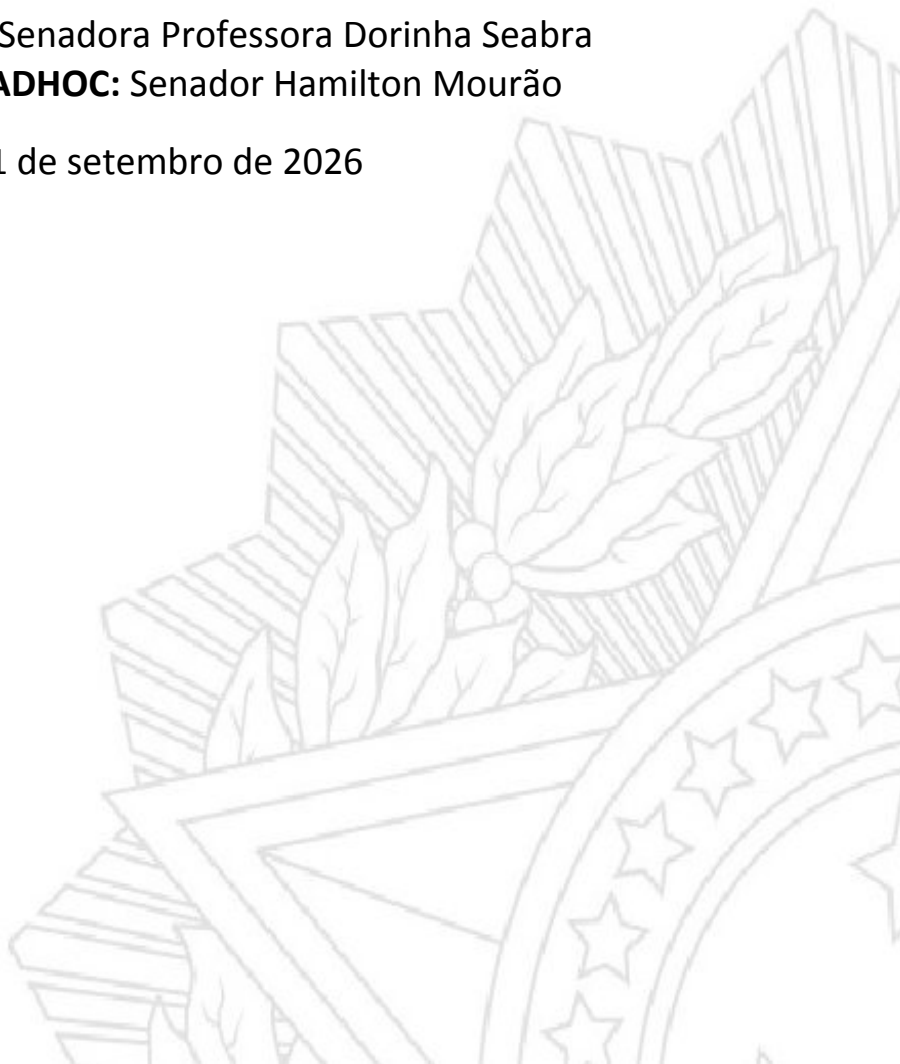
Da COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA, sobre o Projeto de Lei nº 2170, de 2023, do Senador Ciro Nogueira, que Altera os arts. 121, 129 e 147 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para criminalizar a incitação ou o induzimento da prática dos crimes de homicídio, lesão corporal e ameaça em ambientes coletivos ou em outros locais que possam resultar perigo comum.

PRESIDENTE: Senador Flávio Bolsonaro

RELATOR: Senadora Professora Dorinha Seabra

RELATOR ADHOC: Senador Hamilton Mourão

01 de setembro de 2026





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

PARECER Nº , DE 2026

Da COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA, sobre o Projeto de Lei nº 2.170, de 2023, do Senador Ciro Nogueira, que *altera os arts. 121, 129 e 147 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para criminalizar a incitação ou o induzimento da prática dos crimes de homicídio, lesão corporal e ameaça em ambientes coletivos ou em outros locais que possam resultar perigo comum.*

Relatora: Senadora **PROFESSORA DORINHA SEABRA**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame deste colegiado o Projeto de Lei (PL) nº 2.170, de 2023, de autoria do Senador Ciro Nogueira, que pretende alterar os arts. 121, 129 e 147 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal - CP), para criminalizar a incitação ou o induzimento da prática dos crimes de homicídio, lesão corporal e ameaça em ambientes coletivos ou em outros locais que possam resultar perigo comum.

O ilustre Senador autor do PL apresentou os seguintes argumentos em sua justificção:

Os recentes episódios de ataques a escolas e a outros estabelecimentos de ensino, bem como de ameaças de ataques, têm preocupado alunos, seus familiares e professores por todo o Brasil, alterando a rotina escolar e prejudicando milhares de pessoas por todo o País.



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

E não é só isso: temos verificado também o crescimento, principalmente em redes sociais na Internet, de um grande número de pessoas que, aproveitando-se do anonimato e de uma suposta impunidade conferida pela rede mundial de computadores, passaram a incitar ou induzir a prática de homicídio, lesão corporal e ameaças em locais de frequência coletiva, como escolas, universidades, ambientes de trabalho e centros de compras.

Não podemos admitir que tais pessoas, com o único objetivo de criar e espalhar o pânico, atrapalhem as atividades que ocorrem nesses locais de grande frequência de pessoas, devido ao aumento da sensação de insegurança nesses espaços coletivos.

O projeto foi despachado a esta Comissão de Segurança Pública (CSP) e, posteriormente, seguirá para deliberação terminativa da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

Por fim, foi apresentada a Emenda nº 1 – CSP, de autoria do Senador Fabiano Contarato, que pretende acrescentar, ao final dos §§ 8º e 9º do art. 121, dos §§ 4º e 5º do art. 121-A, dos §§ 14 e 15 do art. 129 e dos §§ 2º e 3º do art. 147 do CP, na forma proposta pelo art. 1º do PL, a seguinte expressão: “, se o fato não constituir crime mais grave, sem prejuízo da aplicação do art. 29 deste Código quando configurada participação no crime efetivamente praticado”.

II – ANÁLISE

Ressaltamos, de início, que a competência para a análise da constitucionalidade da proposição, bem como de critérios próprios do direito penal, será feita na CCJ, cabendo a esta Comissão, portanto, a análise do PL no contexto da segurança pública e, notadamente, também de políticas públicas de prevenção à violência e de promoção da paz social, nos termos do art. 104-F, I, “a” e “k”, do Regimento Interno do Senado Federal.

No mérito, entendemos que o projeto é conveniente e oportuno.

Em agosto de 2023, esta Casa Legislativa aprovou, em decisão terminativa da CCJ, o PL nº 1.880, de 2023, de autoria do Senador Efraim Filho, que tipifica no CP o crime de “massacre”, com pena de reclusão, de



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

20 (vinte) a 30 (trinta) anos, e multa, por vítima, consistente no “homicídio cometido contra mais de uma pessoa, na mesma circunstância e com a intenção de provocar repercussão social, em escolas, creches, museus, templos religiosos, aeroportos, estação metroviárias, rodoviárias ou ferroviárias, clubes, estádios, restaurantes, prédios, centros comerciais ou qualquer local em que haja aglomeração de pessoas”. Ademais, pela sua gravidade, o crime em questão foi incluído no rol dos crimes hediondos.

Mais recentemente, em 22 de abril deste ano, esta Comissão aprovou parecer ao PL nº 2.036, de 2023, de autoria do Senador Alan Rick, que, dentre outras providências, estabelece normas gerais sobre segurança escolar. Além de obrigar as escolas públicas e privadas a implantarem mecanismos de segurança, como canais de denúncia e alarmes de segurança, o PL citado, na forma do relatório apresentado pelo Senador Sérgio Moro, altera o CP para tipificar o crime de massacre, nos mesmos termos já referidos, bem como para agravar as penas dos crimes de homicídio, roubo e importunação sexual cometidos dentro do ambiente escolar.

Os projetos em questão têm como objetivo reprimir e prevenir atentados a instituições de ensino, como os que ocorreram em um passado recente, podendo ser citados aqueles realizados na Escola Estadual Thomazia Montoro, em São Paulo, e na Creche Bom Pastor, no Município de Blumenau, onde crianças e professores foram covardemente feridos e mortos. Outros casos como esses ocorreram também em Aracruz (ES) e Sobral (CE).

Na época, a ocorrência de tais crimes alterou significativamente a rotina escolar, sendo que diversas unidades de ensino suspenderam as suas atividades no pátio por medo de serem alvo de ataques. Além disso, muitas delas tiveram que adotar medidas restritivas para preservar a segurança de alunos e professores, prejudicando as suas atividades regulares.

Como vimos, os PLs citados procuram prevenir e reprimir tais atentados, combatendo diretamente o atentado praticado em ambiente coletivo. Entretanto, conforme bem salientado pelo presente projeto em sua justificção, verificou-se também o crescimento, principalmente em redes sociais na internet, de um grande número de pessoas que, aproveitando-se do anonimato e de uma suposta impunidade conferida pela rede mundial de



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

computadores, passaram a incitar ou induzir a prática de homicídio, lesão corporal e ameaças em locais de frequência coletiva, como escolas, universidades, ambientes de trabalho e centros de compras.

No nosso entendimento, essa é uma questão de segurança pública e compete ao Poder Público implementar medidas que previnam atentados como esses em nossas creches, escolas, universidades ou em outros ambientes coletivos. Assim, o presente PL, de forma oportuna, vem suprir essa lacuna, de forma a criminalizar, com mais rigor, aqueles que, com o único objetivo de criar e espalhar o pânico, aumentam a sensação de insegurança em espaços coletivos ou em outros locais que possam resultar perigo comum.

Não obstante essas considerações, entendemos que o PL deve ser aperfeiçoado, na forma do substitutivo que apresentaremos ao final.

Conforme bem externado pelo Senador Fabiano Contarato na reunião desta Comissão do dia 9 de junho de 2026, a tipificação do crime incitação ou induzimento da prática dos crimes de homicídio, lesão corporal e ameaça em ambientes coletivos ou em outros locais que possam resultar perigo comum, por meio da alteração dos arts. 121, 129 e 147 do CP, que definem, respectivamente, os crimes de homicídio, lesão corporal e ameaça, pode causar confusão no operador do direito, especialmente na eventual aplicação do art. 29 do CP, que trata do chamado “concurso de pessoas”.

Entretanto, é importante salientar que a “incitação” de que trata o PL é aquela, conforme já afirmado acima, praticada por um número indefinido de pessoas, as quais, se aproveitando do anonimato e da suposta impunidade que é conferida pela rede mundial de computadores, passaram, em redes sociais, a incitar ou a induzir a prática de homicídio, lesão corporal e ameaças em locais de frequência coletiva, como escolas, universidades, ambientes de trabalho e centros de compras.

Esse tipo de conduta já é, inclusive, tipificado no art. 286 do CP, que prevê a pena de detenção, de três a seis meses, ou multa, para quem “incitar, **publicamente**, a prática de crime” (destacou-se). Como se vê, o tipo penal em questão exige que a conduta seja praticada em público, ou seja, na presença de um número razoável de pessoas. É necessário, ainda, que o



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

agente estimule diversas pessoas a cometer **determinada espécie de crime**, não bastando, para tanto, uma estimulação genérica à prática de crimes.

Diferentemente, a aplicação do art. 29 do CP exigiria a incitação de **certa e determinada** pessoa à prática de um crime, e não, como prevê o art. 286 do CP, a **incitação pública**. Ademais, no caso do art. 29, o agente responderia pelo crime efetivamente cometido pela pessoa que foi incitada à sua prática, com uma eventual redução de um sexto a um terço da pena, caso fique configurada participação de menor importância (art. 29, § 1º, CP).

Diante dessas considerações, entendemos que os fatos descritos pelo PL se amoldam ao crime previsto no art. 286 do CP, e não em eventual “concurso de pessoas” nos crimes de homicídio, lesão corporal ou ameaça, nos termos do art. 29 do CP. Essa, inclusive, foi a solução adotada no Parecer apresentado pelo Senador Sergio Moro ao PL nº 2036, de 2023, o qual citamos acima, que promoveu a alteração do art. 286 do CP, para qualificar especificamente a “incitação ao massacre”.

Dessa forma, para que não haja qualquer dúvida na interpretação da lei, alteraremos, por meio do substitutivo abaixo, o delito de “incitação ao crime” previsto no art. 286 do CP, inserindo, em seu § 2º, hipótese qualificadora para a incitação que resulte na efetiva prática de crime por outrem. Com isso, rejeitaremos a Emenda nº 1 – CSP, mas manteremos a ideia apresentada pelo Senador Fabiano Contarato no substitutivo que apresentaremos.

No caso, o delito previsto no *caput* do art. 286 do CP constitui **crime formal**, ou seja, a sua consumação dispensa a efetiva prática de crime por parte dos que receberam a mensagem de incitação. Dessa forma, estabeleceremos qualificadora para quando a incitação resulte **efetivamente** na prática do crime por outrem.

Por oportuno, é mister ressaltar que resolvemos por bem não fazer diferenciação na pena da qualificadora com base na natureza dos crimes que venham a ser praticados pelos terceiros, com intuito de evitar qualquer desproporcionalidade entre as penas. Por exemplo, se viermos a estabelecer qualificadoras diferenciadas para a prática dos crimes constantes do PL (lesão corporal, homicídio e ameaça), poderíamos deixar crimes



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

igualmente, ou até mesmo mais graves, de fora (v.g. estupro, tráfico de drogas, entre outros), os quais se amoldariam apenas à conduta simples prevista no *caput* do art. 286, o que, a nosso ver, não seria proporcional.

Finalmente, para nos mantermos fiel à ideia apresentada no PL nº 2.170, de 2023, estabelecemos causa de aumento de pena (da metade até o dobro) para quando a incitação ao crime for praticada por meio da rede mundial de computadores. Entendemos que, nessa hipótese, a conduta é mais gravosa, tendo em vista a superior capacidade de disseminação da mensagem publicada.

III – VOTO

Por todo o exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 2.170, de 2023, na forma do seguinte substitutivo:

EMENDA Nº 2 – CSP (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI Nº 2.170, de 2023

Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para estabelecer qualificadora para o crime de “incitação ao crime”, bem como para dispor sobre causa de aumento de pena para quando o crime for praticado por meio da rede mundial de computadores.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para estabelecer qualificadora para o crime de “incitação ao crime”, bem como para dispor sobre causa de aumento de pena para quando o crime for praticado por meio da rede mundial de computadores.



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora PROFESSORA DORINHA SEABRA

Art. 2º O art. 286 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), passa a vigor com a seguinte redação, numerando-se o parágrafo único como § 1º:

“Incitação ao crime

Art. 286......

.....

§ 1º.....

§ 2º Se da incitação resulta na efetiva prática de crime por outrem:

Pena – detenção, de seis meses a dois anos, e multa.

§ 3º A pena aumenta-se da metade até o dobro se o crime é praticado por meio da rede mundial de computadores.” (NR)

Art. 3º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, de julho de 2026.

Senador Flávio Bolsonaro Presidente

Senadora Professora Dorinha Seabra, Relatora

**Relatório de Registro de Presença****13ª, Extraordinária**
Comissão de Segurança Pública

Bloco Parlamentar Democracia (MDB, PSDB, PODEMOS, UNIÃO)			
TITULARES		SUPLENTE	
ALESSANDRO VIEIRA	PRESENTE	1. EDUARDO BRAGA	PRESENTE
IVETE DA SILVEIRA	PRESENTE	2. PROFESSORA DORINHA SEABRA	
MARCIO BITTAR		3. RENAN CALHEIROS	
SERGIO MORO		4. SARGENTO REGINAURO	
MARCOS DO VAL		5. EFRAIM FILHO	
STYVENSON VALENTIM		6. VAGO	
Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PSB, PSD)			
TITULARES		SUPLENTE	
JORGE KAJURU		1. CHICO RODRIGUES	
CARLOS VIANA		2. VAGO	
ANGELO CORONEL		3. OMAR AZIZ	
VANDERLAN CARDOSO	PRESENTE	4. SÉRGIO PETECÃO	
Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO, AVANTE)			
TITULARES		SUPLENTE	
FLÁVIO BOLSONARO	PRESENTE	1. WILDER MORAIS	
HERMES KLANN		2. CARLOS PORTINHO	
MAGNO MALTA		3. MARCOS ROGÉRIO	
ROGERIO MARINHO		4. ASTRONAUTA MARCOS PONTES	PRESENTE
Bloco Parlamentar Pelo Brasil (PDT, PT)			
TITULARES		SUPLENTE	
FABIANO CONTARATO	PRESENTE	1. JAQUES WAGNER	PRESENTE
LOURDINHA PEREIRA	PRESENTE	2. ROGÉRIO CARVALHO	
VAGO		3. VAGO	
Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)			
TITULARES		SUPLENTE	
ESPERIDIÃO AMIN	PRESENTE	1. LUIS CARLOS HEINZE	
HAMILTON MOURÃO	PRESENTE	2. DAMARES ALVES	PRESENTE

Não Membros Presentes

IZALCI LUCAS
OTTO ALENCAR
ZENAIDE MAIA
PAULO PAIM
PLÍNIO VALÉRIO

DECISÃO DA COMISSÃO

(PL 2170/2023)

REUNIDA A COMISSÃO NESTA DATA, É DESIGNADO RELATOR "AD HOC" O SENADOR HAMILTON MOURÃO. ENCERRADA A DISCUSSÃO, COLOCADO EM VOTAÇÃO, É APROVADO O RELATÓRIO, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA COMISSÃO, FAVORÁVEL AO PROJETO DE LEI Nº 2170 DE 2023, NA FORMA DA EMENDA Nº 2-CSP (SUBSTITUTIVO). FICA PREJUDICADA A EMENDA Nº 1.

01 de setembro de 2026

Senador Flávio Bolsonaro

Presidente da Comissão de Segurança Pública