



SENADO FEDERAL

PARECER (SF) Nº 48, DE 2023

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei nº 1880, de 2023, do Senador Efraim Filho, que Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, para tipificar o crime de massacre e a Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, para incluir a nova tipificação no rol dos crimes hediondos.

PRESIDENTE: Senador Davi Alcolumbre

RELATOR: Senador Sergio Moro

09 de agosto de 2023

PARECER N° , DE 2023

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 1880, de 2023, do Senador Efraim Filho, que *altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, para tipificar o crime de massacre e a Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, para incluir a nova tipificação no rol dos crimes hediondos.*

Relator: Senador **SERGIO MORO**

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão, em decisão terminativa, o Projeto de Lei (PL) nº 1.880, de 2023, de autoria do Senador Efraim Filho, que pretende alterar o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal) e a Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei de Crimes Hediondos), para tipificar o crime de massacre e incluí-lo no rol dos crimes hediondos.

Na justificação, o autor do PL destaca que:

“A proliferação dos assassinatos em massa que vêm ocorrendo em ambientes como creches, escolas e locais que hodiernamente aglomeram pessoas requer imediata resposta legislativa no sentido de incriminar, especificamente, essa odiosa conduta.

Não se trata de mero homicídio, mas ato covarde que equivale a terrorismo – e que até poderia ser assim classificado, se não fosse pela falta da finalidade específica exigida pela Lei nº 13.260, de 2016

Optamos, então, por descrever o novo tipo legal de massacre no art. 121-A, que inserimos no Código Penal, para o qual cominamos severa pena de reclusão, de trinta a quarenta anos, e multa.

Propomos também a punição dos atos preparatórios de planejamento do massacre, com pena de reclusão, de dez a quinze anos, e multa.

Além disso, mostra-se indispensável inserir o novo tipo penal no rol dos crimes hediondos, providência que também está contemplada na proposição.”

Não foram oferecidas emendas no prazo regimental.

II – ANÁLISE

Preliminarmente, registramos que a matéria sob exame não apresenta vícios de constitucionalidade formal, uma vez que o *direito penal* está compreendido no campo da competência legislativa privativa da União, consoante dispõe o art. 22, I, da Constituição Federal. Ademais, não se trata de matéria submetida à iniciativa privativa do Presidente da República, nos termos do § 1º do art. 61, da Carta Magna.

Por sua vez, não encontramos óbices regimentais ao prosseguimento da análise da matéria.

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

Assistimos estarrecidos aos recentes atentados a instituições de ensino, como os que ocorreram na Escola Estadual Thomazia Montoro, em São Paulo, em março deste ano, e na Creche Bom Pastor, no município de Blumenau, em abril seguinte, onde crianças e professores foram covardemente feridos e mortos. Outros casos como esses ocorreram também no ano passado, como os de Aracruz (ES) e Sobral (CE).

Não bastasse a sensação constante de medo e insegurança que passou a tomar conta de pais, alunos e professores, na data de ontem, 19 de junho de 2023, contabilizamos mais um triste episódio de violência e ódio em uma escola do meu estado do Paraná. Um ex-aluno do Colégio Estadual Professora Helena Kolody, na cidade de Cambé, adentrou na instituição com o argumento de que iria pegar um histórico escolar e atirou contra alunos, deixando uma aluna morta e um estudante ferido que teve que ser internado às pressas, após ser baleado na cabeça.

A ocorrência de tais crimes tem alterado a rotina e influenciado o ambiente escolar em todo o país. Muitos professores relatam encontrar alunos chorando, pais que vão buscar os filhos na escola antes do término do horário e unidades de ensino que suspenderam atividades no pátio por medo de serem alvo de ataques.

Assim, a sensação de insegurança tem causado pânico em diversas instituições de ensino por todo o país, fazendo com que muitas delas tenham que adotar medidas restritivas para preservar a segurança de alunos e professores, o que tem prejudicado as suas atividades pedagógicas regulares, além dos danos psicológicos gerados às famílias que vivem, cotidianamente, a angústia de ter seus filhos sob risco em um ambiente que tradicionalmente é de paz.

No nosso entendimento, essa é uma questão de segurança pública prioritária e compete ao Poder Público implementar medidas que previnam atentados como esses em nossas creches, escolas ou universidades. Não podemos deixar que a sensação de insegurança afete as atividades escolares e de ensino, prejudicando milhares de estudantes.

Não obstante a relevância do PL e a urgência que o tema requer – o que exige uma resposta dura e imediata deste Congresso Nacional, entendemos que ele deve ser aperfeiçoado.

Mostra-se oportuna a tipificação do crime de “massacre” no Código Penal, promovida pelo PL nº 1.880, de 2023, que criminaliza, com a maior pena já cominada em abstrato a um crime (reclusão, de trinta a quarenta anos, e multa), a conduta de “matar pessoas indiscriminadamente, em escolas, creches, museus, templos religiosos, aeroportos, estações metroviárias, rodoviárias ou ferroviárias, clubes, estádios, restaurantes, prédios, centros comerciais ou qualquer local em que haja aglomeração de pessoas”. Se houver apenas “atos preparatórios de planejamento”, o que a nosso ver já é uma conduta grave, o projeto propõe que a pena seja, nesse caso, de reclusão, de quatro a oito anos, e multa.

Promovemos ajuste no texto para realocar tais previsões como §§ 2º-C e 2º-D do atual art. 121 do CP, ao invés de criar artigo autônomo. Criar um artigo autônomo poderia ter por inconveniente gerar um apenamento menor pelo crime de massacre do que o cabível por homicídio em concurso material.

Como medida de aprimoramento, substituímos, no tipo penal, a expressão “matar pessoas indiscriminadamente”, que, a nosso ver, pode gerar controvérsias de interpretação, para a tipificação de que “se o homicídio é cometido contra mais de uma pessoa, na mesma circunstância e com a intenção de provocar repercussão social”, de modo a diferenciar o crime de massacre de um homicídio múltiplo direcionado a vítimas específicas e com propósitos individuais.

Alteramos ainda a pena constante na proposição para o equivalente à sanção cominada ao latrocínio, uma para cada vítima.

Assim, modificamos a pena imposta aos atos preparatórios relativos ao planejamento (parágrafo único ao proposto novo art. 121-A, agora inserido como § 2º-D do art. 121) para prever que ela será de quatro a doze anos e multa. Evitamos a solução proposta na lei antiterrorismo para os atos preparatórios de terrorismo, de redução de um quarto até a metade, para não gerar incoerência com a redução prevista para a tentativa, de um terço a dois terços.

Aliás, esse é um dos pontos mais relevantes do projeto, permitir a punição dos atos preparatórios de crimes tão graves como a prática de múltiplos homicídios. Adotamos redação que já se encontra na lei antiterrorismo (art. 5º da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016). A medida é relevante por também permitir a interferência das autoridades da segurança pública antes que a execução do crime seja iniciada.

Entendemos acertada a decisão do PL de incluir o crime em questão no rol dos crimes hediondos. Tal rol deve ser preservado para conter apenas as condutas consideradas gravíssimas, que causam repugnância social e atentam contra os valores mais caros ao indivíduo, seja pelo seu modo ou meio de execução, seja ainda pela finalidade que presidiu a ação criminosa ou pelas consequências do crime. Esse é, a nosso ver, o caso do crime de “massacre”, instituído pelo projeto de lei em análise. Optamos por não incluir os atos preparatórios como crime hediondo por uma questão de proporcionalidade.

Na mesma linha, propomos a inclusão dos arts 286-A e 287-A ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, com o escopo de desestimular de forma efetiva a incitação ao crime de massacre bem como a apologia a esse nefasto crime e a quem o pratica, ambos com pena de dois a seis anos, e multa. A medida torna-se imperiosa e urgente uma vez que ano após ano esse tipo de tragédia tem sido objeto de propaganda, incitação e estímulo no ambiente da *dark web* e outros meios de comunicação, principalmente entre jovens no mundo todo. Entendemos que a liberdade de expressão, apesar de essencial à democracia, pode ser restringida contra a incitação e a apologia a crimes tão nefastos como o de massacre.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 1.880, de 2023, com as emendas que apresentamos a seguir:

EMENDA Nº 1 – CCJ

Dê-se ao art. 121 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, nos termos do art. 1º do Projeto de Lei nº 1.880, de 2023, a seguinte redação:

“Art. 121.....

Massacre

§ 2º-C. Se o homicídio é cometido contra mais de uma pessoa, na mesma circunstância e com a intenção de provocar repercussão social, em escolas, creches, museus, templos religiosos, aeroportos, estações metroviárias, rodoviárias ou ferroviárias, clubes, estádios, restaurantes, prédios, centros comerciais ou qualquer local em que haja aglomeração de pessoas:

Pena – reclusão, de 20 (vinte) a 30 (trinta) anos, e multa, por vítima.

§ 2º-D. Realizar atos preparatórios de massacre com o propósito inequívoco de consumar o delito:

Pena – reclusão, de 4 (quatro) a 12 (doze) anos, e multa.” (NR)

EMENDA Nº 2 – CCJ

Inclua-se os arts. 286-A e 287-A ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, nos termos do art. 1º do Projeto de Lei nº 1.880, de 2023, com a seguinte redação:

Incitação ao crime

“Art. 286-A. Incitar, publicamente e por qualquer meio de divulgação, a prática de massacre:

Pena - reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa.”

Apologia de crime ou criminoso

“Art. 287-A. Fazer, publicamente e por qualquer meio de divulgação, apologia a prática de massacre ou de seu autor:

Pena - reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa.”

EMENDA N° 3 – CCJ

Dê-se ao art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, alterado pelo art. 2º do Projeto de Lei nº 1.880, de 2023, a seguinte redação:

“Art. 1º.....

I – homicídio (art. 121), quando praticado em atividade típica de grupo de extermínio, ainda que cometido por um só agente, homicídio qualificado (art. 121, § 2º, incisos I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII e IX) e massacre (art. 121, § 2º-C);

.....” (NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

**Relatório de Registro de Presença****CCJ, 09/08/2023 às 10h - 19ª, Ordinária****Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania****Bloco Parlamentar Democracia (PDT, MDB, PSDB, PODEMOS, UNIÃO)**

TITULARES	SUPLENTES
DAVI ALCOLUMBRE	PRESENTE
SERGIO MORO	PRESENTE
MARCIO BITTAR	PRESENTE
EDUARDO BRAGA	PRESENTE
RENAN CALHEIROS	
JADER BARBALHO	
ORIOVISTO GUIMARÃES	PRESENTE
MARCOS DO VAL	PRESENTE
WEVERTON	
PLÍNIO VALÉRIO	PRESENTE
ALESSANDRO VIEIRA	PRESENTE
	1. VENEZIANO VITAL DO RÊGO
	2. EFRAIM FILHO
	3. PROFESSORA DORINHA SEABRA
	4. GIORDANO
	5. ALAN RICK
	6. IZALCI LUCAS
	7. MARCELO CASTRO
	8. CID GOMES
	9. CARLOS VIANA
	10. RANDOLFE RODRIGUES
	11. MAURO CARVALHO JUNIOR
	PRESENTE

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PSB, PT, PSD, REDE)

TITULARES	SUPLENTES
OMAR AZIZ	1. ZENAIDE MAIA
ANGELO CORONEL	2. MARGARETH BUZZETTI
OTTO ALENCAR	3. VANDERLAN CARDOSO
ELIZIANE GAMA	4. MARA GABRILLI
LUCAS BARRETO	5. DANIELLA RIBEIRO
FABIANO CONTARATO	6. PAULO PAIM
ROGÉRIO CARVALHO	7. HUMBERTO COSTA
AUGUSTA BRITO	8. TERESA LEITÃO
ANA PAULA LOBATO	9. JORGE KAJURU
	PRESENTE

Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO)

TITULARES	SUPLENTES
FLÁVIO BOLSONARO	PRESENTE
CARLOS PORTINHO	1. ROGERIO MARINHO
MAGNO MALTA	2. EDUARDO GIRÃO
MARCOS ROGÉRIO	3. JORGE SEIF
	4. EDUARDO GOMES
	PRESENTE

Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)

TITULARES	SUPLENTES
CIRO NOGUEIRA	1. TEREZA CRISTINA
ESPERIDIÃO AMIN	2. DR. HIRAN
MECIAS DE JESUS	3. HAMILTON MOURÃO
	PRESENTE
	PRESENTE
	PRESENTE

Não Membros Presentes

LAÉRCIO OLIVEIRA
RODRIGO CUNHA

Senado Federal - Lista de Votação Nominal - PL 1880/2023 (nos termos do Parecer)

Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania - Senadores

TITULARES - Bloco Parlamentar Democracia (PDT, MDB, PSDB, PODEMOS, UNIÃO)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - Bloco Parlamentar Democracia (PDT, MDB, PSDB, PODEMOS, UNIÃO)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
DAVI ALCOLUMBRE				1. VENEZIANO VITAL DO RÉGO	X		
SERGIO MORO	X			2. EFRAIM FILHO	X		
MARCIO BITTAR	X			3. PROFESSORA DORINHA SEABRA	X		
EDUARDO BRAGA				4. GIORDANO			
RENAN CALHEIROS				5. ALAN RICK	X		
JADER BARBALHO				6. IZALCI LUCAS	X		
ORIOVISTO GUIMARÃES				7. MARCELO CASTRO			
MARCOS DO VAL				8. CID GOMES			
WEVERTON				9. CARLOS VIANA			
PLÍNIO VALÉRIO	X			10. RANDOLFE RODRIGUES			
ALESSANDRO VIEIRA	X			11. MAURO CARVALHO JUNIOR	X		
TITULARES - Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PSB, PT, PSD, REDE)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PSB, PT, PSD, REDE)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
OMAR AZIZ				1. ZENAIDE MAIA			
ANGELO CORONEL				2. MARGARETH BUZZETTI	X		
OTTO ALENCAR				3. VANDERLAN CARDOSO			
ELIZIANE GAMA				4. MARA GABRILLI			
LUCAS BARRETO	X			5. DANIELLA RIBEIRO			
FABIANO CONTARATO				6. PAULO PAIM	X		
ROGÉRIO CARVALHO				7. HUMBERTO COSTA			
AUGUSTA BRITO				8. TERESA LEITÃO			
ANA PAULA LOBATO				9. JORGE KAJURU	X		
TITULARES - Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
FLAVIO BOLSONARO				1. ROGERIO MARINHO			
CARLOS PORTINHO				2. EDUARDO GIRÃO	X		
MAGNO MALTA				3. JORGE SEIF	X		
MARCOS ROGÉRIO	X			4. EDUARDO GOMES			
TITULARES - Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
CIRO NOGUEIRA				1. TEREZA CRISTINA	X		
ESPERIDIÃO AMIN	X			2. DR. HIRAN	X		
MECIAS DE JESUS				3. HAMILTON MOURÃO			

Quórum: TOTAL 21

Votação: TOTAL 20 SIM 20 NÃO 0 ABSTENÇÃO 0

* Presidente não votou

Senador Davi Alcolumbre
Presidente

ANEXO II, ALA SENADOR ALEXANDRE COSTA, PLENÁRIO Nº 3, EM 09/08/2023

OBS: COMPETE AO PRESIDENTE DESEMPATAR AS VOTAÇÕES QUANDO OSTENSIVAS (RISF, art. 89, XI)

DECISÃO DA COMISSÃO

(PL 1880/2023)

NA 19^a REUNIÃO ORDINÁRIA, REALIZADA NESTA DATA, A COMISSÃO APROVA O PROJETO E AS EMENDAS Nº 1-CCJ A 3-CCJ, RELATADOS PELO SENADOR SERGIO MORO.

09 de agosto de 2023

Senador DAVI ALCOLUMBRE

Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania