



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador da República Dr. Hiran

**PARECER N° , DE 2023**

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei nº 4.224, de 2021, do Deputado Osmar Terra, que *institui medidas de proteção à criança e ao adolescente contra a violência nos estabelecimentos educacionais ou similares; prevê a Política Nacional de Prevenção e Proteção ao Abuso e Exploração Sexual da Criança e do Adolescente; e altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e as Leis nºs 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei dos Crimes Hediondos), e 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente).*

Relator: Senador **DR. HIRAN**

## I – RELATÓRIO

Chega para a apreciação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) o Projeto de Lei (PL) nº 4.224, de 2021, de autoria do Deputado Federal Osmar Terra, que *institui medidas de proteção à criança e ao adolescente contra a violência nos estabelecimentos educacionais ou similares; prevê a Política Nacional de Prevenção e Proteção ao Abuso e Exploração Sexual da Criança e do Adolescente; e altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e as Leis nºs 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei dos Crimes Hediondos), e 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente).*

O art. 1º do PL apresenta as medidas que a proposição busca instituir e as leis que procura alterar.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador da República Dr. Hiran

O art. 2º prevê que as medidas de prevenção e combate à violência contra a criança e o adolescente em estabelecimentos educacionais ou similares, públicos ou privados, devem ser implementadas pelo Poder Executivo municipal e do Distrito Federal, em regime de cooperação com a União e os Estados.

A seguir, o parágrafo único do art. 2º estabelece que, para os efeitos da lei proposta, serão consideradas violência contra a criança e o adolescente as formas previstas nas Leis nº 13.185, de 6 de novembro de 2015, que institui o Programa de Combate à Intimidação Sistêmica (*bullying*); nº 13.431, de 4 de abril de 2017, que estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência; e nº 14.344, de 24 de maio de 2022, que, entre outras medidas, cria mecanismos para a prevenção e o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a criança e o adolescente.

Conforme o art. 3º, será de responsabilidade do poder público local o desenvolvimento, em conjunto com os órgãos de segurança pública e de saúde, assegurada a participação da comunidade escolar, de protocolos para estabelecer medidas de proteção à criança e ao adolescente contra qualquer forma de violência no âmbito escolar, com ações específicas para cada uma delas. Ademais, tais protocolos deverão prever a capacitação continuada do corpo docente, integrada à informação da comunidade escolar e da vizinhança de cada escola.

O art. 4º prevê que a Política Nacional de Prevenção e Combate ao Abuso e Exploração Sexual da Criança e do Adolescente será elaborada no âmbito de conferência nacional e fixa os seus objetivos.

O art. 5º altera os arts. 121 e 122 do Código Penal, com o objetivo de aumentar penas e estender a responsabilidade penal.

O art. 6º também altera o Código Penal, criando os crimes de “intimidação sistemática (*bullying*)” e de “intimidação sistemática virtual (*cyberbullying*)”.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador da República Dr. Hiran

O art. 7º altera a Lei nº 8.072, de 1990 (Lei dos Crimes Hediondos), incluindo no rol de hediondos o crime de induzimento, instigação ou auxílio a suicídio ou a automutilação realizados por meio rede de computadores, de rede social ou transmitidos em tempo real e os crimes de sequestro e cárcere privado e tráfico de pessoas praticados contra crianças e adolescentes, além dos crimes que envolvem atos de pedofilia previstos nos arts. 240, § 1º e 241-B da Lei nº 8.069, de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA).

O art. 8º altera o ECA para estender a responsabilidade penal em relação a condutas envolvendo atos de pedofilia ou relacionadas à transmissão de imagem ou vídeo de criança ou adolescente envolvido em ato infracional ou outro ilícito de forma a permitir sua identificação.

O art. 9º do PL também altera o ECA, exigindo, em primeiro lugar, que as instituições sociais públicas ou privadas que desenvolvam atividades com crianças e adolescentes e que recebam recursos públicos exijam e mantenham certidões de antecedentes criminais de todos os seus colaboradores, atualizadas a cada 6 (seis) meses. A segunda modificação proposta pelo art. 9º do PL consiste na criação de um novo tipo penal, que somente pode ser cometido pelo pai, pela mãe ou pelo responsável legal que, de forma dolosa, deixar de comunicar à autoridade pública o desaparecimento de criança ou adolescente.

Finalmente, o art. 10 veicula a cláusula de vigência, imediata.

Em sua justificativa, o autor assevera que as alterações projetadas têm por finalidade incrementar a sistemática legal de proteção à criança e ao adolescente, a qual, sob o manto da prioridade absoluta destinada aos menores de dezoito anos, tem fundamento constitucional.

Remetida ao Senado Federal após aprovação na Câmara dos Deputados, a matéria foi distribuída à análise desta CCJ e, posteriormente, seguirá à Comissão de Segurança Pública (CSP).



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador da República Dr. Hiran

Neste colegiado, o projeto recebeu uma emenda, de autoria do Senador Fabiano Contarato, propondo a alteração do inciso X do art. 1º da Lei dos Crimes Hediondos, de que trata o art. 7º do PL, para a inclusão dos seguintes crimes: “peculato (art. 312, *caput* e §1º), inserção de dados falsos em sistema de informações (art. 313-A), concussão (art. 316, *caput*), corrupção passiva (art. 317) e corrupção ativa (art. 333).

## II – ANÁLISE

A matéria cinge-se à competência da União para legislar privativamente sobre direito penal e concorrentemente sobre proteção à infância e à juventude, podendo a iniciativa partir de qualquer membro do Congresso Nacional, nos termos dos arts. 22, inciso I, 24, inciso XV, e 61 da Constituição Federal (CF).

Não encontramos no projeto vícios de injuridicidade, tampouco óbices regimentais ao prosseguimento da análise da matéria.

Quanto à constitucionalidade, as alterações propostas cumprem o objetivo de aperfeiçoar a sistemática legal de proteção à criança e ao adolescente, a qual possui lugar de destaque na Constituição.

Com efeito, de acordo com o art. 227 do texto constitucional, é dever não apenas da família e da sociedade, mas também do Estado “assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”.

Quanto ao mérito, a proteção de crianças e adolescentes, em todos os espaços e circunstâncias, representa aspiração compartilhada por todos e é dever da sociedade e do Poder Público adotar medidas que a assegurem. Ao mesmo tempo, para que possa cumprir seu papel social, a escola precisa constituir um ambiente seguro. Desse modo, é procedente que



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador da República Dr. Hiran

o legislador busque aperfeiçoar a legislação de proteção das crianças e dos adolescentes e de promoção da segurança nos estabelecimentos de ensino.

O projeto em apreço constitui uma resposta aos acontecimentos de extrema violência que têm ocorrido nas escolas brasileiras. Não podemos admitir que uma instituição voltada para a nobre missão de transmitir conhecimentos, desenvolver competências e, principalmente, formar valores que promovam a dignidade humana e a coesão social seja cenário de fatos tão deploráveis ou de outras ocorrências que atentem contra a integridade física, psíquica e moral das crianças e dos adolescentes.

Diante disso, é meritória a previsão do art. 2º de que o poder público municipal e do Distrito Federal, em cooperação federativa com os Estados e a União, implementem medidas de prevenção e combate à violência contra a criança e o adolescente em estabelecimentos educacionais ou similares, públicos ou privados.

A medida segue tendência de municipalização de políticas assistenciais na seara de proteção da infância e juventude a qual, em cooperação com agentes do Poder Público de todas as esferas federativas, tem se evidenciado instrumento salutar de promoção do melhor interesse dos menores de 18 anos. Isso porque, quanto maior a proximidade do Poder Público com a população favorecida, melhores têm se demonstrado as condições de adaptações à realidade local e à solução de problemas, dos mais simples aos mais complexos, necessários ao resguardo e à efetiva promoção dos direitos infantojuvenis.

Os protocolos previstos no art. 3º da proposição, a serem desenvolvidos pelas autoridades públicas pertinentes, também são relevantes, pois reforçarão a prevenção e o combate a todas as formas de violência no ambiente escolar, cabendo destacar a exigência de capacitação continuada dos docentes.

A Política Nacional de Prevenção e Combate ao Abuso e Exploração Sexual da Criança e do Adolescente, cuja instituição é estabelecida pelo art. 4º do PL, de abrangência nacional, objetiva aprimorar



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador da República Dr. Hiran

as ações de prevenção e combate ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes, contribuir para o fortalecimento das redes de proteção, promover a produção de conhecimentos e a avaliação dos resultados das políticas destinadas à temática, garantir atendimento especializado e em rede às vítimas e familiares, além de estabelecer espaços democráticos de participação e controle social.

A medida, por deter previsões que favorecem a sua continuidade, aspecto fundamental para a efetividade de políticas públicas, e fomentar a capacitação de todos os agentes que atuam com crianças e adolescentes em situação de violência sexual, se apresenta como mecanismo essencial para a promoção da proteção integral da criança e do adolescente, e a concretização dos direitos fundamentais dessa importante parcela da população.

O art. 5º do PL, em primeiro lugar, por meio do acréscimo do inciso III ao § 2º-B do art. 121, cria nova causa de aumento de pena, de 2/3 (dois terços), para o crime de homicídio qualificado contra menores de 14 (quatorze) anos (CP, art. 121, § 2º, IX), nos casos em que for praticado em instituição de educação básica pública ou privada.

A norma procura responder aos terríveis ataques ocorridos contra crianças e adolescentes em escolas pelo País.

Recorde-se, por exemplo, o ataque ocorrido em maio de 2021, quando um homem invadiu a Escola Infantil Pró-Infância Aquarela, em Saudades, no oeste catarinense, e, com uma adaga, golpeou fatalmente duas professoras e três bebês.

Em outro ato hediondo, também ocorrido em Santa Catarina, na cidade de Blumenau, em abril deste ano, um homem de 25 anos pulou o muro da creche e iniciou um ataque com uma machadinha, matando quatro crianças e ferindo outras cinco.

O homicídio de crianças em escolas é conduta das mais sórdidas imagináveis e merece ser duramente punido. Por isso, está claramente



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador da República Dr. Hiran

justificado o aumento de pena proposto, para os casos em que o homicídio seja praticado em instituição de educação básica pública ou privada.

A segunda modificação proposta pelo PL também é meritória. Por meio de alteração ao art. 122 do Código Penal, duplica-se a pena do crime de induzimento, instigação ou auxílio a suicídio ou a automutilação nos casos em que “o autor é líder, coordenador ou administrador de grupo, de comunidade ou de rede virtual, ou por estes é responsável”. Nesse ponto, portanto, amplia-se a pena, que passa a ser duplicada, e o alcance do tipo penal, para abranger o **administrador** e a **comunidade virtual**.

Atualmente a pena desse crime, previsto no art. 122 do Código Penal, já é aumentada de metade “se o agente é líder ou coordenador de grupo ou de rede virtual”, nos termos do § 5º deste dispositivo, com a redação dada pela Lei nº 13.968, de 2019.

Entendemos, porém, que a atuação na função de líder, coordenador ou administrador do grupo, de comunidade ou de rede virtual exige uma reprovação ainda mais severa, de modo que se passe a majorar a pena pelo dobro.

Por razões de técnica legislativa, no entanto, incluímos emenda de redação de modo que a alteração proposta seja realizada no § 5º do art. 122 do Código Penal.

O art. 6º do PL, por sua vez, acrescenta mais dois tipos penais ao Código Penal, criando os crimes de “intimidação sistemática” (*bullying*) e “intimidação sistemática virtual” (*cyberbullying*).

Já está prevista em nosso ordenamento jurídico a figura da intimidação sistemática (*bullying*), por meio da Lei nº 13.185, de 2015. Tal ato legislativo, contudo, apenas institui o Programa de Combate à Intimidação Sistemática e, entre outros deveres, impõe aos estabelecimentos de ensino, aos clubes e às agremiações recreativas a obrigação de assegurar





**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador da República Dr. Hiran

medidas de conscientização, prevenção, diagnose e combate à violência e à intimidação sistemática (art. 5º).

Mas não há punição específica para os autores desse tipo de conduta. Daí a relevância das alterações propostas, de forma a preencher essa lacuna de punibilidade.

Na forma do art. 6º do PL, o crime de “intimidação sistemática” (*bullying*) é punido apenas com pena de multa, se a conduta não constituir crime mais grave. Ao prever que a multa será aplicada apenas se a conduta não constituir crime mais grave, cria-se um tipo penal subsidiário. Assim, se a conduta envolver ofensa à honra ou à integridade corporal, será aplicada a pena mais grave prevista para esses delitos.

Também de acordo com o art. 6º do PL, a mesma conduta – intimidação sistemática –, quando realizada “por meio da rede de computadores, de rede social, aplicativos, jogos ‘on-line’, por qualquer outro meio ou ambiente digital, ou transmitida em tempo real”, recebe pena superior, de reclusão, de 2 (dois) anos a 4 (quatro) anos, e multa, se a conduta não constituir crime mais grave. A figura é denominada “intimidação sistemática virtual” (*cyberbullying*).

A medida é adequada, na medida em que a intimidação sistemática possui maior reprovabilidade da conduta, quando realizada virtualmente, dado seu maior potencial de lesão à vítima e a maior possibilidade de que o autor do delito aja de modo oculto e sub-reptício.

Com efeito, por um lado, a internet possui aptidão muito superior de exposição do conteúdo a terceiros e, por outro, quando as agressões ocorrem *on-line*, é maior a dificuldade de identificação dos agressores. Além de permitir certo grau de anonimato aos ofensores, a proliferação das ofensas pela rede acaba muitas vezes por perpetuar o comportamento por um número imensurável de usuários.

O art. 7º do PL transforma em hediondo o crime do art. 240, § 1º – com a alteração proposta pelo art. 8º, examinado adiante – bem como



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador da República Dr. Hiran

os seguintes delitos: a) induzimento, instigação ou auxílio a suicídio ou a automutilação realizados por meio da rede de computadores, de rede social ou transmitidos em tempo real (CP, art. 122, *caput* e § 4º); b) sequestro e cárcere privado cometido contra menor de 18 (dezoito) anos (CP, art. 148, § 1º, inciso IV); c) tráfico de pessoas cometido contra criança ou adolescente (CP, art. 149-A, *caput* e § 1º, inciso II); e d) aquisição, posse ou armazenamento, por qualquer meio, de fotografia, vídeo ou outra forma de registro que contenha cena de sexo explícito ou pornográfica envolvendo criança ou adolescente (ECA, art. 241-B).

Trata-se de crimes graves, praticados contra vítimas frágeis e ainda em estágio de formação de sua personalidade, que merecem receber o tratamento mais rigoroso próprio dos crimes hediondos.

Porém, por razões de técnica legislativa, é necessário que a referência ao art. 149-A do Código Penal inclua não apenas o *caput*, mas também os seus incisos, sem os quais o tipo penal fica incompleto.

O art. 8º do PL altera o ECA, modificando, em primeiro lugar, o seu art. 240, § 1º, para punir com pena de reclusão, de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, e multa, quem “exibe, transmite, auxilia ou facilita a exibição ou transmissão, em tempo real, pela rede mundial de computadores, por aplicativos, por meio de dispositivo informático ou qualquer meio ou ambiente digital, de cena de sexo explícito ou pornográfica com a participação de criança ou adolescente”.

A alteração é meritória, na medida em que explicita que a punição deve atingir não apenas quem atua na produção e na venda de materiais contendo cenas de sexo explícito ou pornográfica envolvendo crianças e adolescentes, mas também quem age na divulgação desses materiais.

O art. 8º do PL ainda promove outra alteração no ECA, especificamente no § 1º do art. 247, para incluir na tipificação penal a conduta de quem transmite imagem, vídeo ou corrente de vídeo de criança ou adolescente envolvido em ato infracional ou em outro ato ilícito que lhe



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador da República Dr. Hiran

seja atribuído, de forma a permitir sua identificação. Na redação atual, a punição recai somente sobre quem *exibe* esses atos, de modo que, em tempos em que a comunicação se dá principalmente por redes sociais, justifica-se a inclusão da conduta de transmitir tais imagens na tipificação penal.

O art. 9º do PL também altera o ECA. São duas as modificações propostas.

Em primeiro lugar, cria-se o 59-A, de acordo com o qual as instituições sociais públicas ou privadas que desenvolvam atividades com crianças e adolescentes e que recebam recursos públicos deverão exigir e manter certidões de antecedentes criminais de todos os seus colaboradores, as quais deverão ser atualizadas a cada 6 (seis) meses. O seu parágrafo único prevê que, recebam ou não recursos públicos, os estabelecimentos educacionais e similares, públicos ou privados, que desenvolvem atividades com criança e adolescente, deverão manter fichas cadastrais e certidões de antecedentes criminais atualizadas de todos os seus colaboradores.

Tais medidas são relevantes para que as instituições e estabelecimentos com frequência de crianças e adolescentes realizem uma fiscalização mínima sobre seus colaboradores, prevenindo o contato com criminosos perigosos.

A segunda modificação proposta pelo art. 9º do PL consiste na criação de um novo tipo penal, a ser incluído no art. 244-C do ECA. Cria-se um delito omissivo próprio, que somente pode ser cometido pelo pai, pela mãe ou pelo responsável legal que, de forma dolosa, deixar de comunicar à autoridade pública o desaparecimento de criança ou adolescente. A pena prevista é de reclusão, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa.

A medida é importante para estimular os pais a procurarem as autoridades públicas em tempo de adequado. Quanto mais tempo se passa desde o desaparecimento mais difícil se torna encontrar a criança ou adolescente vítima de crimes.



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador da República Dr. Hiran

Quanto à Emenda nº 1 - CCJ, em que pesem os nobres propósitos que animam o autor da emenda, proponho a sua rejeição, pelas razões a seguir expostas.

Os crimes que a emenda busca incluir, apesar de apresentarem gravidade, não se relacionam diretamente com o objeto da proposição em análise, que visa fortalecer os mecanismos de proteção da criança e do adolescente no país.

Por outro lado, retira do rol de crimes que o PL busca transformar em hediondos, o induzimento, a instigação ou o auxílio a suicídio ou a automutilação, realizados por meio da rede de computadores, de rede social ou transmitidos em tempo real (CP, art. 122, caput e § 4º). Trata-se de crime que, nos termos já defendidos neste Parecer, merece receber o tratamento mais rigoroso proposto.

### **III – VOTO**

Em face do exposto, nosso voto é pela aprovação do PL nº 4.224, de 2021, com as emendas a seguir expostas, e pela rejeição da Emenda nº 1-CCJ:

#### **EMENDA Nº – CCJ**

Dê-se ao art. 5º do PL nº 4.224, de 2021, a seguinte redação:

**“Art. 5º** Os arts. 121 e 122 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), passam a vigorar com as seguintes alterações:

**“Art. 121. ....**

.....  
**§ 2º-B .....**

.....





**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador da República Dr. Hiran

III – 2/3 (dois terços) se o crime for praticado em instituição de educação básica pública ou privada.

.....”(NR)

**“Art. 122. ....**

.....

§ 5º Aplica-se a pena em dobro se o autor é líder, coordenador ou administrador de grupo, de comunidade ou de rede virtual, ou por estes é responsável

.....” (NR)

**EMENDA N° – CCJ**

Dê-se ao art. 7º do PL n° 4.224, de 2021, a seguinte redação:

**“Art. 7º** O art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei dos Crimes Hediondos), passa a vigorar com as seguintes alterações:

**“Art. 1º .....**

.....

X - induzimento, instigação ou auxílio a suicídio ou a automutilação realizados por meio da rede de computadores, de rede social ou transmitidos em tempo real (art. 122, *caput* e § 4º);

XI - sequestro e cárcere privado cometido contra menor de 18 (dezoito) anos (art. 148, § 1º, inciso IV);

XII - tráfico de pessoas cometido contra criança ou adolescente (art. 149-A, *caput*, incisos I a V, e § 1º, inciso II).

*Parágrafo*

*único.*

.....

VI – os crimes previstos no § 1º do art. 240 e no art. 241-B da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente).” (NR)





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador da República Dr. Hiran

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator