

Minuta

PARECER Nº , DE 2025

Da COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA, sobre o Projeto de Lei (PL) nº 2.036, de 2023, do Senador Alan Rick, que *estabelece normas gerais sobre segurança escolar e dá outras providências*; o PL nº 2.052, de 2023, do Senador Cleitinho, que *dispõe sobre a criação da guarda escolar e/ou segurança armada nas instituições de ensino da rede pública ou privada e dá outras providências*; e o PL nº 2.092, de 2023, da Senadora Ivete da Silveira, que *cria a Política Nacional de Prevenção de Ataques Violentos a Instituições de Ensino*.

Relator: Senador **SERGIO MORO****I – RELATÓRIO**

Vem à apreciação desta Comissão o Projeto de Lei (PL) nº 2.036, de 2023, que estabelece normas gerais sobre segurança escolar e dá outras providências; o PL nº 2.052, de 2023, que dispõe sobre a criação da guarda escolar e/ou segurança armada nas instituições de ensino da rede pública ou privada e dá outras providências; e o PL 2.092, de 2023, que cria a Política Nacional de Prevenção de Ataques Violentos a Instituições de Ensino.

As proposições em questão, que tramitam em conjunto, foram encaminhadas às Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), de Segurança Pública (CSP) e de Educação e Cultura (CE), esta última em caráter terminativo.

Na CCJ, fui designado como Relator “*ad hoc*”, em substituição ao ilustre Senador Espiridião Amin, sendo que, na referida Comissão, foi aprovado o parecer favorável – Parecer (SF) nº 91, de 2024 -, onde se opinou pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade, boa técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do PL nº 2.036, de 2023, na forma da Emenda nº



1 – CCJ (Substitutivo), bem como pela prejudicialidade dos PLS n°s 2.052 e 2.092, ambos de 2023.

O Substitutivo oferecido ao projeto (Emenda n° 1 – CCJ) aumenta o escopo do PL em questão, transformando-o verdadeiramente em Política Nacional a respeito do tema (Segurança Escolar), conforme sua ementa e o art. 1º. Com minha colaboração na discussão, inserimos o nome da heroica professora Heley de Abreu, cujos atos de bravura durante o massacre na creche Gente Inocente, em Janaúba, Minas Gerais, salvaram ao menos 25 crianças.

Entre as alterações de destaque no corpo da proposição, a Emenda n° 1 – CCJ retira a menção exclusiva a ambientes escolares, ampliando o escopo para “instituições de ensino”, conceito mais abrangente.

Adiciona dispositivos acerca da prevenção específica de ataques violentos a instituições de ensino (Capítulo IV – arts. 5º ao 9º), dispondo sobre atuação integrada dos órgãos de segurança para prevenir tais atos. Também arrola competências dos referidos órgãos.

Cria o Conselho Nacional de Segurança Escolar no inédito art. 10, composto por representantes de órgãos federais, estaduais e municipais, bem como dos corpos docente e discente.

No âmbito penal, a Emenda n° 1 – CCJ, em seu art. 11, altera os arts. 121, 157, 215-A e 217-A do Código Penal, cujos reflexos atingem a Lei dos Crimes Hediondos (art. 12 da Emenda).

No Estatuto do Desarmamento (Lei n° 10.826, de 22 de dezembro de 2003), altera o art. 16, para prever nova modalidade típica equiparada no § 1º do dispositivo (art. 13 da Emenda).

Por fim, o art. 14 do Substitutivo traz cláusula de vigência imediata para as disposições penais; e de 180 dias para os demais dispositivos.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 104-F, inciso I, alíneas “a” e “k”, do Regimento Interno do Senado Federal, compete a esta Comissão opinar sobre o mérito de proposições pertinentes à segurança pública e às políticas públicas de prevenção à violência e de promoção da paz social.

Em que pese o valoroso conteúdo dos PLs nºs 2.052 e 2.092, ambos de 2023, entendemos que, para conferir sistematicidade e logicidade à matéria, é necessário consolidar todas as propostas legislativas, nos termos da Emenda nº 1 – CCJ (Substitutivo) apresentada ao PL nº 2.036, de 2023.

Com efeito, analisando-se o Substitutivo oferecido na CCJ, opinamos por sua adoção, com os reparos a seguir.

Primeiramente, alteraremos o art. 9º trazido pela Emenda nº 1 – CCJ, para que as disposições dos incisos IV e VI sejam consideradas mecanismos de segurança opcionais, assim como aqueles constantes nas alíneas do inciso V. No nosso entendimento, a instalação de circuito fechado de televisão (CFTV) e a presença de um(a) psicólogo(a) e um(a) assistente social no estabelecimento escolar durante todos os turnos de funcionamento poderão trazer custos excessivos para determinadas instituições de ensino, principalmente aquelas de menor porte e com baixa capacidade financeira.

Por sua vez, conforme exposto, o art. 11 trazido pela Emenda nº 1 – CCJ altera o Código Penal (CP).

No art. 121 do CP, cria modalidade qualificada do crime de homicídio no § 2º (*novel* inciso X), quando o crime ocorrer em ambiente escolar de ensino fundamental. Neste caso, apesar da valorosa intenção, a hipótese acaba deixando de fora crimes ocorridos em ambiente de ensino infantil (ainda mais vulnerável) e também de ensino médio. Optamos, em razão disso, por oferecer emenda abrangendo todo o ensino básico, que inclui aquelas modalidades de ensino faltantes.

Ainda no art. 121 do CP, incluímos o crime de “massacre”, com a redação que propomos na aprovação do PL nº 1.880, de 2023, no âmbito da CCJ, e que já foi encaminhada para a Câmara dos Deputados. Sobre o assunto, alteramos também os arts. 286 e 287 do CP, para neles incluir, respectivamente, os crimes de “incitação ao massacre” e “apologia de massacre ou de seu autor”.

Ademais, na forma de subemenda, alteramos o art. 12 da Emenda nº 1 – CCJ, para incluir o crime de “massacre” no rol dos crimes hediondos. Ressalte-se que, embora todas essas providências já tenham sido aprovadas pelo Senado Federal, no âmbito da CCJ, elas guardam extrema pertinência com a matéria tratada no PL nº 2.036, de 2023, tendo em vista os crimes terríveis que ocorreram em um passado recente em creches, escolas e outros tipos de estabelecimentos de ensino.



No art. 215-A do CP (importunação sexual), a Emenda nº 1 – CCJ cria modalidade qualificada, prevendo pena de reclusão, de dois a seis anos, se o crime do *caput* for cometido em ambiente escolar de ensino médio contra discente, ou em meio de transporte coletivo de qualquer modalidade.

Novamente, a nosso ver, não há lógica em restringir a conduta qualificada para o ambiente escolar *de ensino médio*, considerando que os ambientes escolares de ensino infantil e fundamental são ainda mais dignos de tutela estatal. Por esse motivo, abrangemos o alcance do dispositivo se utilizando do termo “ensino básico”.

Adicionalmente, também somos da opinião de que o que se pretende tutelar penalmente com maior severidade é *o local onde o crime ocorre*, motivo pelo qual retiramos a menção ao objeto material *discente*, pois restringiria o alcance penal do tipo. Caso contrário, condutas dessa natureza dirigidas contra *docentes* teriam a subsunção ao *caput* do art. 215-A, e não à nova forma qualificada. Não nos parece ter sido essa a teleologia da Emenda.

Finalmente, readequamos o dispositivo à melhor técnica legislativa, o que inclui a eliminação do termo “de qualquer modalidade”, pois redundante e desnecessário.

No art. 217-A do CP (estupro de vulnerável), a Emenda nº 1 – CCJ pretende incluir nova modalidade delituosa no inédito § 1º-A, quando o crime for cometido em ambiente escolar *de ensino fundamental*, com discente criança ou adolescente, *salvo se também ostentar essa mesma condição*.

Este dispositivo merece mais atenção.

Quanto ao *locus* do delito, ressaltamos novamente a restrição infundada ao ambiente escolar *de ensino fundamental*. Optamos, mais uma vez, pela substituição pelo termo *de ensino básico*.

A última parte (“*salvo se também ostentar essa mesma condição*”) cria confusão hermenêutica que pode gerar inclusive *abolitio criminis*. Explicamos: o art. 217-A do CP, nos termos do *caput*, será aplicado ao agente que tiver conjunção carnal ou praticar outro ato libidinoso com menor de catorze anos. O § 1º-A proposto cria hipótese equiparada, remetendo a pena ao *caput*.



Pela redação do § 1º-A proposta, se o agente ostentar “essa mesma condição”, ou seja, for discente criança ou adolescente, então, de acordo com a redação típica, não responderá pelo delito.

Veja-se que não se trata de hipótese qualificada, autônoma em relação do tipo do *caput*, mas sim verdadeira hipótese *equiparada*, apenas podendo ser lida de acordo com o tipo penal básico previsto. É possível, portanto, interpretar o dispositivo da seguinte forma: “o agente responderá pela conduta do *caput*, salvo se também ostentar essa mesma condição”, podendo surgir argumento de que haveria verdadeiro fenômeno de *abolitio criminis*, não respondendo o agente por *nenhum delito*. Vamos exemplificar.

Imagine-se que um *discente* adolescente tenha conjunção carnal com um *discente* também adolescente, mas menor de 14 anos. Atualmente, o adolescente autor responderia por ato análogo ao crime de estupro de vulnerável, nos termos do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Caso o projeto de lei seja aprovado nos termos postos pelo Substitutivo, o adolescente não responderia, em tese, por nenhum ato infracional análogo a crime no caso descrito, pois a norma posterior, mais benéfica, retroagiria e eliminaria a hipótese típica existente no *caput* – que tornava possível, em tese, responsabilizar o agente anteriormente.

Diante do exposto, não vislumbramos qualquer utilidade na manutenção do excerto “*salvo se também ostentar essa mesma condição*”, podendo surgir eventuais alegações de *abolitio criminis* ou mesmo *lex mitior*, caso em que, sendo mais benéfica, a nova lei retroagirá para alcançar toda e qualquer conduta praticada anteriormente.

Ademais, entendemos que a menção a “criança” é desnecessária, pois toda criança é vulnerável nos termos do Código Penal, cujo corte etário de vulnerabilidade é de 14 anos. Como a criança é toda pessoa menor de 12 anos (art. 2º da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA), então, por óbvio, toda criança é vulnerável, pois menor de 14 anos.

O art. 13 da Emenda nº 1 – CCJ altera o art. 16 da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003 (Estatuto do Desarmamento), incluindo nova modalidade equiparada do delito de posse ou porte ilegal de arma de fogo de uso restrito, caso o agente possua, detenha, porte, transporte, mantenha sob sua guarda ou oculte arma de fogo em ambiente escolar.



Quanto a essa alteração, é importante ressaltar que o *caput* do art. 16 do Estatuto prevê o elemento normativo do tipo “sem autorização e em desacordo com determinação legal ou regulamentar”, e que todos os núcleos da nova modalidade equiparada já são abarcados pelo tipo. Ou seja, caso o agente tenha autorização e esteja respeitando determinação legal ou regulamentar, o fato será atípico.

Por esse motivo, não enxergamos utilidade na nova previsão típica, pois as figuras do § 1º são apenas da mesma forma que o *caput* do dispositivo (reclusão, de três a seis anos, e multa).

A alteração apenas faria sentido se houvesse previsão de pena distinta, como no caso do § 2º do art. 16, que prevê pena de reclusão, de quatro a doze anos. Em todo caso, seria necessário inserir o elemento normativo “sem autorização e em desacordo com determinação legal ou regulamentar” no dispositivo.

Feitos os reparos anteriores, consideramos que a Emenda nº 1 – CCJ é altamente meritória, pois consolida proposições correlatas e amplia o escopo da proposição original, contribuindo para aumentar a segurança pública no ambiente escolar, inclusive por inaugurar nova Política Nacional sobre o tema.

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela **aprovação** do PL nº 2.036, de 2023, na forma do Substitutivo (Emenda nº 1 – CCJ), e **das seguintes subemendas**, restando **prejudicados** os PLs nºs 2.052 e 2.092, ambos de 2023:

SUBEMENDA Nº - CSP

[à Emenda nº 1 – CCJ (Substitutivo) ao PL nº 2.036, de 2023]

Dê-se aos arts. 9º, 11 e 12 da Emenda nº 1 – CCJ (Substitutivo) ao PL nº 2.036, de 2023, a seguinte redação:

“Art. 9º



.....
 IV – controle de acesso, obrigatoriamente com presença de pelo menos um(a) vigilante durante todos os turnos de funcionamento e, opcionalmente, com:

- a) revista individual, inclusive com detector de metais portátil;
- b) instalação de pórticos de segurança, que podem conter detectores de metais e escâneres corporais, desde que não apresentem risco à saúde;
- c) instalação de circuito fechado de televisão (CFTV); e
- d) presença de pelo menos um(a) psicólogo(a) e um(a) assistente social no estabelecimento escolar durante todos os turnos de funcionamento;

V – desenvolvimento de projetos e ações que promovam a cultura da paz e o diálogo.”

“**Art. 11.**

‘**Art. 121.**

§ 2º

X – em ambiente escolar de ensino básico:

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 consumir o delito:

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

.....’ (NR)



‘**Art. 157.**.....

.....
 § 2º

.....
 VIII – se a subtração ocorre em ambiente escolar.

.....’ (NR)

‘**Art. 215-A.**.....

.....
Parágrafo único. Se a ação descrita no *caput* é praticada:

I – em ambiente escolar de ensino básico; ou

II – em meio de transporte coletivo.

Pena – reclusão, de 02 (dois) a 06 (seis) anos.’ (NR)

‘**Art. 217-A.**.....

.....
 § 1º-A. Incorre na pena do *caput* quem pratica as ações nele descritas em ambiente escolar com discente adolescente.

.....
 § 5º As penas previstas no *caput* e nos §§ 1º, 1º-A, 3º e 4º deste artigo aplicam-se independentemente do consentimento da vítima ou do fato de ela ter mantido relações sexuais anteriormente ao crime.’ (NR)

‘**Art. 286.**.....

.....
 § 1º Incorre na mesma pena quem incita, publicamente, animosidade entre as Forças Armadas, ou delas contra os poderes constitucionais, as instituições civis ou a sociedade.

Incitação ao massacre

§ 2º Incitar, publicamente e por qualquer meio de divulgação, a prática de massacre:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa.’ (NR)

‘**Art. 287.**.....

.....



Apologia de massacre ou de seu autor

Parágrafo único. Fazer, publicamente e por qualquer meio de divulgação, apologia da prática de massacre ou de seu autor:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa.’ (NR)

“**Art. 12.**

‘**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, IX e X) e massacre (art. 121, § 2º-C);

.....

VI – estupro de vulnerável (art. 217-A, *caput* e §§ 1º, 1º-A, 3º e 4º);

.....’ (NR)

SUBEMENDA Nº - CSP

[à Emenda nº 1 – CCJ (Substitutivo) ao PL nº 2.036, de 2023]

Suprima-se o art. 13 da Emenda nº 1 – CCJ ao PL nº 2.036, de 2023, procedendo-se à renumeração necessária.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



dc2025-02261

Assinado eletronicamente, por Sen. Sergio Moro

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/3444126105>