

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (CCJC)**  
**PROJETO DE LEI Nº 1674, de 2023**

Apresentação: 03/07/2024 11:57:54.910 - CCJC  
PRL 1 CCJC => PL 1674/2023

PRL n.1

Altera a Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014 - Estatuto Geral das Guardas Municipais, para dispor sobre a atuação dos guardas municipais na segurança escolar, e altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, para aumentar a pena de crimes cometidos em contexto escolar.

Autor: Deputadas Silvye Alves (UNIÃO/GO) e Dayany Bittencourt (UNIÃO/CE)

Relator: Deputado Delegado Ramagem (PL/RJ)

## 1. RELATÓRIO

O Projeto de Lei 1.674/2023 altera:

- (i) O Estatuto Geral das Guardas Municipais, Lei nº 13.022/2014, para incluir nas competências desta força policial a atribuição para “atuar mediante ações preventivas e ostensivas na segurança escolar, zelando pelo bem estar e participando de ações educativas com o corpo discente e docente das unidades de ensino municipal, de forma a colaborar com a implantação da cultura de paz na comunidade local”; e
- (ii) O Código Penal para aumentar as penas dos delitos de homicídio e lesão corporal cometidos no contexto escolar.

As autoras da proposta destacam, em síntese, o seguinte:

“Os ataques a escolas e creches no Brasil têm sido frequentemente noticiados. De setembro de 2022 a abril de 2023, foram registrados 5 ataques fatais. O caso mais recente registrou o ataque de um homem de 25 anos de idade a uma creche na cidade de Blumenau/SC, que resultou na morte de quatro crianças e deixou outras quatro feridas.



Todo o ambiente escolar tem que ser acolhedor e seguro tanto para os alunos e funcionários da escola quanto para os familiares que confiam na instituição ao deixar as crianças e adolescentes no ambiente escolar.

Recentemente, ocorreu outro episódio em que um adolescente invadiu uma escola em São Paulo e esfaqueou professores e um aluno.

Com essa frequente onda de ataques, é de extrema importância para os municípios contarem com o auxílio da guarda municipal na segurança ostensiva das unidades escolares.

Ademais, por se tratar de contexto escolar, existe um maior desvalor na conduta, tendo em vista a menor capacidade de resistência das vítimas – por serem crianças e adolescentes. Logo, o autor do delito deverá ter sua pena aumentada.”

À proposição principal, foi apensado o Projeto de Lei 3707/2023, de autoria da Delegada Katarina (PSD/SE), que também altera a Lei nº 13.022/2014, para estabelecer diretrizes para a atuação das Guardas Municipais na segurança escolar.

A Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO) prestou anuência ao Parecer apresentado pelo Dep. Sargento Fahur, pela aprovação dos projetos de lei, na forma de um substitutivo que condensa as normas em um só texto.

O projeto está sujeito à apreciação do Plenário e segue o regime ordinário de tramitação (art. 151, III, do RICD), tendo sido distribuído a esta Comissão Permanente Especializada para emissão do Parecer (art. 54 do RICD).



## 2. VOTO DO RELATOR

De acordo com o art. 32, IV, “a” e “e”; e art. 54, I, ambos do RICD, compete à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania emitir parecer terminativo sobre os “*aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de projetos, emendas ou substitutivos sujeitos à apreciação da Câmara ou de suas Comissões*”, achando-se, ainda, inseridas no âmbito de suas atribuições as matérias relativas a direito constitucional, penal, processual e penitenciário.

De acordo com o art. 57 do RICD, as comissões devem se manifestar sobre toda a matéria distribuída por dependência para tramitação conjunta, devendo “*pronunciar-se em relação a todas as proposições apensadas*”, o que se faz adiante.

**Relativamente ao aspecto formal**, as proposições não apresentam nenhum vício de constitucionalidade, porque respeitam o regime de repartição de competências legislativas e administrativas previstas na Constituição Federal, definido por JOSÉ AFONSO DA SILVA como “as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções” (*Curso de Direito Constitucional Positivo*, 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 419).

A União detém competência: (i) privativa para legislar sobre os Direitos Penal e Processual Penal (art. 22, I, da CF); e (ii) concorrente para legislar sobre segurança pública (art. 144 da CF e ADI 3.921/SC, Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno).

Igualmente, afigura-se adequada a elaboração de lei ordinária para tratar da matéria penal, à luz da Constituição Federal.

**No que diz respeito à conformação material**, todos os Projetos de Lei se encontram em consonância com o texto constitucional.

A grave situação da segurança pública brasileira é de conhecimento público e notório, gerando sensação de insegurança que atinge diretamente toda a população, e especialmente aqueles mais pobres, que não dispõem de condições financeiras para buscar meios próprios de proteção pessoal.

De um modo geral, a nossa legislação penal destoa totalmente das pretensões da sociedade, porque apresenta mecanismos defasados, além de incongruências que externam uma absurda benevolência com a criminalidade.

A cada dia, a população se sente mais amedrontada e de mãos atadas, diante do quadro alarmante de violência e de impunidade. Estão todos à espera por ações estatais que determinem uma solução contra o aumento dessa voraz criminalidade.



Em resposta a esse clamor da sociedade, é preciso que este Parlamento aprimore a legislação penal, de modo a criar mecanismos para tratar com maior rigidez o crime e o criminoso.

No caso, não há dúvida de que as louváveis proposições tendem a trazer resultados absolutamente positivos para a sociedade, para os profissionais da educação e para os alunos, ao preverem que as Guardas Civis Municipais terão uma atuação preventiva e ostensiva no ambiente escolar. Trata-se de medida extremamente importante para o combate da violência em tais locais.

Atualmente, soa uníssona a necessidade de união de esforços e estruturas para o combate à criminalidade, sendo injustificável que alguns Governantes ainda insistam em restringir o trabalho das Guardas Civis, notadamente para a proteção dos espaços públicos escolares.

A proposta surge no exato momento em que se faz cada dia mais necessário concretizar um **policciamento comunitário**, por meio de medidas eficazes de prevenção da violência e da criminalidade, assim como de preservação da ordem pública, questões estas que demandam a tomada de ações que viabilizem o **avanço do trabalho cada vez mais próximo da população local**, como o que é exercido pelas Guardas Civis Municipais.

É preciso lembrar que o Estado tem por objetivo a preservação da ordem e a promoção do bem comum. E **para tanto é crucial que os Municípios tenham autonomia para aproximar as suas Guardas Municipais da população, notadamente dentro do ambiente escolar, tornando o sistema de segurança pública mais eficiente e facilitando a diminuição dos problemas que afetam a segurança da sociedade.**

Vale lembrar que o art. 18 da Constituição Federal insere os Municípios na organização político-administrativa do Brasil como ente federativo dotado de autonomia própria, a qual se perfectibiliza pela capacidade de se auto-organizar, autogovernar, autoadministrar e auto legislar. E note-se que essa autonomia, de tão sensível e importante, pode dar causa à intervenção federal (art. 34, inciso V, b e VII, c, da CF).

Reconhecendo a necessidade de união de esforços para o combate à criminalidade organizada e violenta, assim como o erro na atuação separada e estanque de cada uma das Polícias Federal, Civis e Militares e das Guardas Municipais, o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL decidiu que estas últimas (Guardas Municipais) **“executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade”** (RE



846.854/SP, com Repercussão Geral, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno).

Coerentemente, a SUPREMA CORTE já decidiu também que “o reconhecimento desta posição institucional das Guardas Municipais possibilitou ao Parlamento, com base no § 7º do artigo 144 da Constituição Federal, editar a Lei nº 13.675, de 11/6/2018, na qual as Guardas Municipais são colocadas como integrantes operacionais do Sistema Único de Segurança Pública (art. 9º, § 1º, inciso VII)” (ADI 5538, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno).

Em 28/3/2023, o STF teve oportunidade de confirmar esse entendimento consolidado para “conceder interpretação conforme à constituição aos artigos 4º da Lei 13.022/14 e artigo 9º da 13.675/18, declarando inconstitucional todas as interpretações judiciais que excluam as Guardas Municipais, devidamente criadas e instituídas, como integrantes do Sistema de Segurança Pública” (ADPF 995, Rel. Min Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno). Em seu voto, o Relator concluiu que:

**“[...] as Guardas Municipais têm entre suas atribuições primordiais o poder-dever de prevenir, inibir e coibir, pela presença e vigilância, infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais.”**

**Igualmente, a atuação preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais é atividade típica de órgão de segurança pública.**

Feitas essas considerações, entendo que o quadro normativo brasileiro me parece claro quanto ao reconhecimento das Guardas Municipais como órgãos de segurança pública”. (grifei)

O STF também já decidiu pela inconstitucionalidade de normas que restringiam o porte de arma à integrantes das guardas municipais (ADI 5.948, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno).

Além dos precedentes citados, há outros julgados da Suprema Corte que confirmam a tese de que as Guardas Civis são integrantes da Segurança Pública. Nesse sentido, cito os seguintes: RE 658.570, com Repercussão Geral, Rel. Min. Marco Aurélio, Rel. p/ acórdão Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno; RE 846854, com Repercussão Geral, Rel. Min. Luiz Fux, Rel. p/ acórdão Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno; e ADI 6621, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno.



Diante desse arcabouço normativo, não há dúvida de que as Guardas Municipais, por integrarem o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), detém atribuições para prevenir, inibir e coibir infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens e serviços municipais, **assim como dos usuários destas instalações e dessas utilidades públicas**, dentre os quais se incluem os alunos que frequentam os espaços públicos de ensino.

A evolução decorrente do reconhecimento jurisprudencial e da progressão legislativa, especialmente no que tange ao papel das Guardas Municipais no Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), tem possibilitado uma salutar expansão e colaboração mais efetiva com a segurança pública.

**A participação das Guardas Municipais no SUSP não apenas reforça seu papel na proteção municipal, mas também as posiciona como atores cruciais na luta contra a criminalidade organizada e violenta.**

O noticiário está cheio de exemplos de êxito das políticas públicas de segurança municipal, as quais, mediante atuação das respectivas Guardas, tem garantido **efetividade na prevenção e no combate à criminalidade**. A jeito de exemplo, cita-se os seguintes:

- “Guarda Municipal de Vila Velha recupera mais de 100 veículos em 3 meses”;<sup>1</sup>
- “Guarda Civil prende quadrilha paulistana responsável por arrastão em apartamentos”;<sup>2</sup>
- “Guarda Civil Municipal de Santos apoia PM em prisão de acusado de roubo”;<sup>3</sup>
- “Guarda Civil prende quadrilha através das câmeras de monitoramento”;<sup>4</sup>
- “Guarda Civil prende suspeitos por roubo de caminhão com carnes”<sup>5</sup>
- “O aumento das ações ostensivas da Guarda Municipal e a implementação de uma nova estratégia operacional resultaram em aumento de 181% no número de prisões efetuadas pela corporação em Porto Alegre”;<sup>6</sup>

<sup>1</sup> <https://www.agazeta.com.br/especial-publicitario/prefeitura-de-vila-velha/guarda-municipal-de-vila-velha-recupera-mais-de-100-veiculos-em-3-meses-0422>

<sup>2</sup> <https://www.indaiatuba.sp.gov.br/comunicacao/imprensa/noticias/24467/>

<sup>3</sup> <https://www.santos.sp.gov.br/?q=noticia/guarda-civil-municipal-de-santos-apoia-pm-em-prisao-de-acusado-de-roubo>

<sup>4</sup> <https://www.paulinia.sp.gov.br/noticias?id=6121>

<sup>5</sup> <https://sbtnews.sbt.com.br/noticia/category/253684-guarda-civil-prende-suspeitos-por-roubo-de-caminhao-com-carne>

<sup>6</sup> <https://prefeitura.poa.br/smseg/noticias/numero-de-prisoas-efetuadas-pela-guarda-municipal-aumenta-mais-de-180>



- “Guarda Civil Municipal prende a quadrilha que praticava furtos em Atibaia”<sup>7</sup>;
- “Guarda Municipal faz prisão por tráfico de drogas”<sup>8</sup>;
- “Guarda Civil Municipal de Mauá prende quadrilha do pix”<sup>9</sup>;
- “Guarda de Vitória prende quadrilha suspeita de sequestrar duas mulheres”<sup>10</sup>;
- “Guarda Civil encontrou mais de 300 gatos em condições de abandono e muitos deles doentes. Até crânios de felinos foram localizados no imóvel”<sup>11</sup>.

**Os exemplos mostram que a atuação firme da Guarda Civil Municipal no interior e nos arredores de nossas escolas propiciará um ambiente muito mais seguro para nossas crianças, para os profissionais que ali trabalham e para todos os familiares e demais pessoas que transitam nesses locais.**

Conforme muito bem registrado pelas autoras dos projetos de lei, assim como pelo parecer da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO), nos últimos anos registramos diversos ataques fatais no interior de estabelecimentos de ensinos, os quais vitimaram bebês, jovens e adultos inocentes.

**Notícias apontam que a sociedade brasileira acompanhou “mais de 24 ataques em escolas nos últimos 22 anos”<sup>12</sup>. Levantamento divulgado pelo Instituto Sou Paz em novembro de 2022, já apontava que os ataques ocorridos em escolas nos 20 anos anteriores já haviam causado a morte de 33 pessoas e deixado outras 62 feridas<sup>13</sup>.**

Diante dessa crescente onda de ataques, não há dúvida de que a presença das Guardas Civas Municipais no cotidiano das escolas trará sensação de segurança e tranquilidade para toda a sociedade.

<sup>7</sup> <https://globoplay.globo.com/v/11356882/>

<sup>8</sup> <https://www.indaiatuba.sp.gov.br/comunicacao/imprensa/noticias/19233/>

<sup>9</sup> <https://www.maua.sp.gov.br/Not.aspx?noticiaID=7855>

<sup>10</sup> <https://www.vitoria.es.gov.br/noticias/guarda-de-vitoria-prende-quadrilha-suspeita-de-sequestrar-duas-mulheres-49519>

<sup>11</sup> <https://www.cotiaecia.com.br/2024/01/mais-de-300-gatos-em-casa-irmas-presas.html>

<sup>12</sup> <https://gauchazh.clicrbs.com.br/seguranca/noticia/2023/04/brasil-teve-24-ataques-em-escolas-nos-ultimos-22-anos-clg3s8i2u001g016fdio9vh7g.html>

<sup>13</sup> <https://www.metropoles.com/brasil/atentados-em-escolas-relembre-principais-casos-registrados-no-brasil>



Ainda no contexto de maior segurança, tem-se que **o aumento das penas dos crimes praticados no contexto escolar coloca-se como um fator de retribuição pelo injusto e desestímulo à prática de crimes, capaz de corrigir distorções que somente beneficiam criminosos.**

Embora se saiba que o aumento das penas não seja o único meio para se combater o crime, é indiscutível que um ordenamento jurídico mais duro — com penas severas para os delitos que mais prejudicam o desenvolvimento social e a vida dos cidadãos de bem — tende a dissuadir novas práticas criminosas, além de tirar por muito mais tempo os criminosos da rua.

**Por envolverem um grau de reprovabilidade mais elevado, os crimes praticados com violência à pessoa em ambiente escolar merecem receber, por justiça, uma sanção mais severa.** A inovação certamente contribuirá para o aprimoramento da legislação, conferindo muito mais efetividade no combate ao crime e fortalecendo a segurança de todos, protegendo, em especial, a integridade física e psicológica de nossas crianças.

Diante do exposto, voto pela constitucionalidade, juridicidade, adequada técnica legislativa e, no mérito, pela APROVAÇÃO, dos Projetos de Leis nº 1.674/2023 e nº 3.707/2023, na forma do Substitutivo aprovado pela Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO).

Sala da Comissão, em                      de                      2024.

Deputado DELEGADO RAMAGEM  
Relator

