



# **SENADO FEDERAL**

**ATN Nº 2, DE 2013 - CONSOLIDAÇÃO DA LEGISLAÇÃO  
FEDERAL E REGULAMENTAÇÃO DE DISPOSITIVOS DA  
CF.**

## **PAUTA DA 13ª REUNIÃO**

**(3ª Sessão Legislativa Ordinária da 54ª Legislatura)**

**20/11/2013  
QUARTA-FEIRA  
às 13 horas**

**Presidente: Deputado Cândido Vaccarezza  
Vice-Presidente: VAGO**



**ATN Nº 2, de 2013 - CONSOLIDAÇÃO DA LEGISLAÇÃO FEDERAL E  
REGULAMENTAÇÃO DE DISPOSITIVOS DA CF.**

**13ª REUNIÃO DA 3ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 54ª  
LEGISLATURA, A REALIZAR-SE EM 20/11/2013.**

## **13ª REUNIÃO**

***Quarta-feira, às 13 horas***

# **SUMÁRIO**

| <b>FINALIDADE</b>                                                                                                                                                                                                               | <b>PÁGINA</b> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| <b>Apreciação dos Relatórios Parciais, do Senador Romero Jucá, que regulamenta o Crime de Terrorismo e o que regulamenta as parcelas de caráter indenizatório que não serão computados para efeito de limite remuneratório.</b> | <b>6</b>      |

(2)(4)

**ATN Nº 2, DE 2013 - CONSOLIDAÇÃO DA LEGISLAÇÃO FEDERAL E REGULAMENTAÇÃO DE**

PRESIDENTE: Deputado Cândido Vaccarezza

VICE-PRESIDENTE: VAGO

(14 titulares e 14 suplentes)

| TITULARES                    |                                 |                              | SUPLENTE                 |
|------------------------------|---------------------------------|------------------------------|--------------------------|
| Romero Jucá(PMDB)            | RR (61) 3303-2112 / 3303-2115   | 1 Reinaldo Azambuja(PSDB)(7) | MS 3215-5572             |
| Cândido Vaccarezza(PT)       | SP 3215-5958                    | 2 Kátia Abreu(PMDB)(5)(6)    | TO (61) 3303-2708        |
| Edinho Araújo(PMDB)          | SP 3215-5418                    | 3 Moreira Mendes(PSD)(8)     | RO 3215-5943             |
| Vital do Rêgo(PMDB)          | PB (61) 3303-6747               | 4 Waldemir Moka(PMDB)(5)     | MS (61) 3303-6767 / 6768 |
| Eduardo Barbosa(PSDB)(3)     | MG 3215-1540                    | 5 VAGO                       |                          |
| Jorge Viana(PT)              | AC (61) 3303-6366 e 3303-6367   | 6 Ruben Figueiró(PSDB)(9)    | MS (61) 3303-1128 / 4844 |
| Sergio Zveiter(PSD)          | RJ 3215-5437                    | 7 VAGO                       |                          |
| Pedro Taques(PDT)            | MT (61) 3303-6550 e 3303-6551   | 8 VAGO                       |                          |
| Arnaldo Jardim(PPS)          | SP 3215-5245                    | 9 VAGO                       |                          |
| Aloysio Nunes Ferreira(PSDB) | SP (61) 3303-6063/6064          | 10 VAGO                      |                          |
| Miro Teixeira(PROS)          | RJ 3215-5270                    | 11 VAGO                      |                          |
| Antonio Carlos Rodrigues(PR) | SP (061) 3303.6510, 6511 e 6514 | 12 VAGO                      |                          |
| Ana Amélia(PP)(5)            | RS (61) 3303 6083               | 13 VAGO                      |                          |
| João Maia(PR)(7)             | RN 3215-5439                    | 14 VAGO                      |                          |

(1) Alínea "a" do inciso I do art. 2º do Ato Conjunto, de 2103.

(2) Comissão instalada em 2-4-2013, designado o Senador Romero Jucá como Relator, conforme Ofício nº 001, de 2013, da Presidência desta Comissão.

(3) Designado o Deputado Eduardo Barbosa, em substituição ao Deputado Carlos Sampaio, nos termos do Ato Conjunto nº 4, de 21 de maio de 2013.

(4) Prazo final recontado em virtude do disposto no § 2º do art. 57 da Constituição Federal.

(5) Nos termos do Ato Conjunto nº 10, de 26 de setembro de 2013, ficam criadas vagas de suplentes na Comissão Mista criada pelo Ato Conjunto nº 2, de 2013, bem como fica designada a Senadora Ana Amélia, como membro titular, em vaga existente, e, como membros suplentes, a Senadora Kátia Abreu e o Senador Waldemir Moka.

(6) Em 8-10-2013, a Senadora Kátia Abreu desfilou-se do Partido da Social Democrático- PSD, e filiou-se ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB, conforme Ofício nº 0800/2013 – GSKAAB.

(7) Nos termos do Ato Conjunto nº 11, de 22 de outubro de 2013 (DSF 22-10-2013), ficam designados os Deputados João Maia, como membro titular, e Reinaldo Azambuja, como membro suplente.

(8) Nos termos do Ato Conjunto nº 12, de 5 de novembro de 2013 (DSF 03-11-2013), fica designado o Deputado Moreira Mendes, como membro suplente.

(9) Nos termos do Ato Conjunto nº 13, de 13 de novembro de 2013 (DSF 13-11-2013), fica designado o Senador Ruben Figueiró, como membro suplente.

**REUNIÕES ORDINÁRIAS:**

SECRETÁRIO(A): ANTONIO OSCAR GUIMARÃES LOSSIO

TELEFONE-SECRETARIA: 61 33033511

FAX: 61 33031176

**TELEFONE - SALA DE REUNIÕES:**

E-MAIL: sscepi@senado.leg.br

HTTP://WWW.SENADO.GOV.BR/ATIVIDADE/COMISSOES/COMISSAO.ASP?ORIGEM=CN&COM=1662



CONGRESSO NACIONAL  
SECRETARIA-GERAL DA MESA  
SECRETARIA DE COMISSÕES

**3ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA  
54ª LEGISLATURA**

**Em 20 de novembro de 2013  
(quarta-feira)  
às 13h**

**PAUTA**  
13ª Reunião

**ATN Nº 2, DE 2013 - CONSOLIDAÇÃO DA LEGISLAÇÃO  
FEDERAL E REGULAMENTAÇÃO DE DISPOSITIVOS DA CF. -  
CMCLF**

**PRESIDENTE:** Deputado Cândido Vaccarezza

**RELATOR:** Senador Romero Jucá

|              |                                            |
|--------------|--------------------------------------------|
|              | Reunião de Trabalho                        |
| <b>Local</b> | Ala Senador Alexandre Costa, Plenário nº 9 |

A reunião foi transferida do Plenário 13 para o Plenário 9.

## Reunião de Trabalho

### Finalidade:

Apreciação dos Relatórios Parciais, do Senador Romero Jucá, que regulamenta o Crime de Terrorismo e o que regulamenta as parcelas de caráter indenizatório que não serão computados para efeito de limite remuneratório.

### Anexos da Pauta

[Terrorismo](#)

[relatorio terrorismo](#)

[Limite remuneratório](#)

1



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ROMERO JUCÁ**

**Minuta**

**PROJETO DE LEI Nº       , DE 2013**

Define crimes de terrorismo e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Esta Lei define crimes de terrorismo, estabelecendo a competência da Justiça Federal para o seu processamento e julgamento, além de dar outras providências.

**Terrorismo**

**Art. 2º** Provocar ou infundir terror ou pânico generalizado mediante ofensa ou tentativa de ofensa à vida, à integridade física ou à saúde ou à privação da liberdade de pessoa, por motivo ideológico, religioso, político ou de preconceito racial ou étnico.

Pena – reclusão, de 15 (quinze) a 30 (trinta) anos.

§ 1º Se resulta morte:

Pena – reclusão, de 24 (vinte e quatro) a 30 (trinta) anos.

§ 2º As penas previstas no *caput* e no § 1º deste artigo aumentam-se de um terço, se o crime for praticado:

I – com emprego de explosivo, fogo, arma química, biológica ou radioativa, ou outro meio capaz de causar danos ou promover destruição em massa;

II – em meio de transporte coletivo ou sob proteção internacional;

III – por agente público, civil ou militar, ou pessoa que aja em nome do Estado;

IV – em locais com grande aglomeração de pessoas.

V – contra o Presidente e o Vice-Presidente da República, o Presidente da Câmara dos Deputados, o Presidente do Senado Federal ou o Presidente do Supremo Tribunal Federal;

VI – contra Chefe de Estado ou Chefe de Governo estrangeiros, agente diplomático ou consular de Estado estrangeiro ou representante de organização internacional da qual o Brasil faça parte.

§ 3º Se o agente for funcionário público, a condenação acarretará a perda do cargo, função ou emprego público e a interdição para seu exercício pelo dobro do prazo da pena aplicada.

### **Excludente de crime**

**Art. 3º** Não constitui crime de terrorismo a conduta individual ou coletiva de pessoas, movimentos sociais ou sindicatos, movidos por propósitos sociais ou reivindicatórios, visando contestar, criticar, protestar, apoiar com o objetivo de defender ou buscar direitos, garantias e liberdades constitucionais.

### **Financiamento do terrorismo**

**Art. 4º** Oferecer, obter, guardar, manter em depósito, investir ou contribuir de qualquer modo para a obtenção de ativo, bem ou recurso financeiro com a finalidade de financiar, custear ou promover prática de terrorismo, ainda que os atos relativos a este não venham a ser executados.

Pena – reclusão, de 15 (quinze) a 30 (trinta) anos.

### **Terrorismo contra coisa**

**Art. 5º** Provocar ou infundir terror ou pânico generalizado mediante dano a bem ou serviço essencial, por motivo ideológico, religioso, político ou de preconceito racial ou étnico

Pena – reclusão, de 8 (oito) a 20 (vinte) anos.

§ 1º Considera-se bem ou serviço essencial, para efeito do *caput* deste artigo, barragem, central elétrica, linha de transmissão de energia, aeroporto, porto, rodoviária, ferroviária, estação de metrô, meio de transporte coletivo, ponte, plataforma fixa na plataforma continental, central de energia, patrimônio material tombado, hospital, casa de saúde, instituições de ensino, estádio esportivo, sede do poder executivo, legislativo ou judiciário da União, estado, distrito federal ou municipal, e instalação militar.

§ 2º Aplica-se ao crime previsto no caput deste artigo as causas de aumento da pena de que tratam os incisos IV e VI do § 2º do art. 2º desta Lei.

§ 3º Se o agente for funcionário público, a condenação acarretará a perda do cargo, função ou emprego público e a interdição para seu exercício pelo dobro do prazo da pena aplicada.

### **Incitação ao terrorismo**

**Art. 6º** Incitar o terrorismo por meio da divulgação de material gráfico, sonoro ou de vídeo:

Pena – reclusão, de 3 (três) a 8 (oito) anos.

*Parágrafo único.* A pena aumenta-se de um terço se o crime é praticado por meio da internet.

### **Favorecimento pessoal no terrorismo**

**Art. 7º** Dar abrigo ou guarida a pessoa de quem se saiba tenha praticado ou esteja por praticar crime de terrorismo:

Pena – reclusão, de 3 (três) a 8 (oito) anos.

*Parágrafo único.* Não se aplica a pena se o agente for ascendente ou descendente em primeiro grau, cônjuge, companheiro estável ou irmão da pessoa abrigada ou recebida.

### **Grupo terrorista**

**Art. 8º** Associarem-se três ou mais pessoas com o fim de praticar o terrorismo:

Pena – reclusão, de 5 (cinco) a 15 (quinze) anos.

### **Arrependimento e proteção legal**

**Art. 9º** O agente que, voluntariamente, desiste de prosseguir na execução ou impede que o resultado do crime de terrorismo se produza, desde que não seja reincidente em crime previsto nesta Lei e não haja nenhuma consequência em razão do ato.

*Parágrafo único.* Serão garantidas ao agente arrependido, nos termos do caput deste artigo, quando por ele requeridas, as medidas de proteção atribuídas às vítimas ou testemunhas de crimes que estejam coagidas ou expostas a grave ameaça em razão de colaborarem com a investigação ou processo criminal .

### **Cumprimento da pena**

**Art. 10** O condenado por crime previsto nesta Lei só terá direito ao regime de progressão de pena após cumprimento de 4/5 (quatro quintos) do total da pena em regime fechado.

*Parágrafo único.* Quanto à progressão de regime, observar-se-á o disposto no § 2º do art. 2º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990.

**Art. 11** Os crimes previstos nesta Lei são inafiançáveis e insuscetíveis de graça, anistia ou indulto.

### **Competência**

**Art. 12** Para todos os efeitos legais, considera-se que os crimes previstos nesta Lei são praticados contra o interesse da União, cabendo à Justiça Federal o seu processamento e julgamento, nos termos do art. 109, IV, da Constituição Federal.

**Art. 13** O art. 8º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 8º Será de três a seis anos de reclusão a pena prevista no art. 288 do Código Penal, quando se tratar de crimes hediondos e prática da tortura.” (NR)

**Art. 14** Revoga-se o art. 20 da Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983.

**Art. 15** Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

O terrorismo é um fenômeno que há muito tempo preocupa o cenário internacional e as ordens internas, embora tenha sido concebido de modo distinto no tempo e no espaço. Muitos acordos internacionais, multilaterais e bilaterais, foram celebrados e muitas normas internas foram promulgadas sobre o assunto, não havendo consenso sobre sua definição. Concretamente, o terrorismo tem sido manejado mais como um conceito político que jurídico.

No Congresso Nacional, diga-se, muitos foram os projetos de lei apresentados para tipificar o crime de terrorismo, como o apresentado pelo Deputado Feldman (PL nº 4.674, de 2012), pelo Senador Aloysio Nunes Ferreira (PLS nº 762, de 2011) e no bojo da reforma do código penal (PLS nº 236, de 2011). Além disso, nessa Comissão, importante contribuição à minuta desse projeto foi fornecida pelo Dep. Miro Teixeira.

De qualquer maneira, urge o estabelecimento de contornos jurídicos concretos e razoáveis para a repressão penal de atos terroristas, já que, de um lado, eles são expurgados pela Constituição Federal de 1988 e por muitos tratados ratificados pelo Brasil, gerando a obrigação jurídica de fazê-lo. De outro lado, em razão de não haver entre nós tipificação desse crime, torna-se confusa a aplicação pelos órgãos internos desse instrumental normativo, que acabam por criar sua própria doutrina de modo autônomo e contraditório.

Precisamente, nossa ordem constitucional considera o repúdio ao terrorismo como um princípio que rege nossas relações internacionais (art. 4º, inc. VII, da CF), além de reputar esse crime como inafiançável e insuscetível de graça ou anistia (art. 5º, XLIII, da CF). Igualmente, esse crime está inserido na lei de crimes hediondos (Lei nº 8.072, de 1990), que o rege em vários aspectos, como progressão de pena, o que explicitamente reconhecemos no art. 6º desse projeto.

Portanto, é constrangedor e irresponsável o fato de o único tipo penal que expressamente menciona o terrorismo remontar ao final do regime militar, no contexto da lei de segurança nacional (Lei nº 7.170, de 1983), nos seguintes termos:

**Art. 20.** Devastar, saquear, extorquir, roubar, seqüestrar, manter em cárcere privado, incendiar, depredar, provocar explosão, praticar atentado pessoal ou atos de terrorismo, por inconformismo político ou para obtenção de fundos destinados à manutenção de organizações políticas clandestinas ou subversivas.

Pena: reclusão, de 3 a 10 anos.

*Parágrafo único.* Se do fato resulta lesão corporal grave, a pena aumenta-se até o dobro; se resulta morte, aumenta-se até o triplo.

Esse tipo penal padece de vários vícios conceituais, pois utiliza o maleável crime de terrorismo para reprimir opositores, aqui intitulados de *inconformistas políticos*, além de não definir o ato terrorista. Na realidade, não somente o Brasil, mas muitos países, com problemas internos, lançaram mão desse tipo penal para combater insurgentes ou pessoas contrárias à ordem vigente.

Portanto, refutando essa perspectiva legislativa, o art. 13 da presente proposição sinaliza a expressa revogação do art.20 da Lei de Segurança Nacional.

De fato, não é incomum a reação de Estados em definir o terrorismo em perspectiva defensiva. Um dos conceitos de atos terroristas trabalhados no plano internacional, que não prosperou totalmente, tem sua raiz em assassinatos de personalidades públicas, ocorridos em Marselha (França). Derivado dessa situação elaborou-se, em 1937, tratado no seio da Liga das Nações para a prevenção e repressão do terrorismo, que nunca entrou em vigor. Essa convenção definia o terrorismo como atos criminosos contra o Estado ou com o fim de criar uma situação de terror nas mentes de pessoas particulares, grupo de pessoas ou no público em geral.

Dessa concepção do entreguerras ressaltamos que a classificação do terrorismo não é um fenômeno criminoso somente contra o Estado, embora consideramos a hipótese de sua manifestação ser na prática contra autoridade nacional ou estrangeira. Em sentido inverso, admitimos como autores de terrorismo os agentes públicos, civis ou militares, ou quem aja em nome do Estado. Nesse último aspecto, o inciso VI do § 2º do art. 2º, ora proposto, aponta aumento de um terço da pena para tais agentes e o § 5º, do mesmo dispositivo, imputa a perda do cargo, função ou emprego público e a interdição para seu exercício pelo dobro do prazo da pena lhes for aplicada. O mesmo sendo feito em relação ao crime de terrorismo contra coisa (§§2º e 3º do art. 4º). Outros crimes contra o Estado, a incluir assassinatos políticos, deveriam ser considerados como crimes contra a ordem constitucional e o Estado Democrático, categoria ínsita no inciso XLIV do art. 5º da CF, que lamentavelmente também carece de tipificação.

Quanto à segunda perspectiva da convenção de 1937, de que o objetivo central desse crime é provocar uma situação de terror em grupos de pessoas ou no público em geral, cremos que é um bom ponto de partida.

Nesse sentido, o tipo penal aqui apresentado enfrenta a conduta nuclear de *provocar ou infundir terror ou pânico generalizado*. Em outros termos, o fim é gerar, causar, impor terror ou pânico em grupos ou população. A expressão *generalizado* no tipo contrasta com a de particular, privado, singular, conferindo ao crime de terrorismo dimensão ampliada.

Evidentemente, restar o tipo penal concentrado somente nesse objetivo nuclear seria excessivamente aberto e não responderia às críticas que fizemos sobre sua potencial e perigosa maleabilidade. Portanto, contextualizamos esse crime pela motivação ideológica, religiosa, política ou de preconceito racial ou étnico. Desse modo, separamos o objetivo concreto, material, de provocar ou infundir terror ou pânico, da motivação íntima, subjetiva. Essa forma de conceber o ato terrorista aclara confusão doutrinária e afasta aplicação desse tipo em várias situações, como aquelas sem o devido contexto motivacional subjetivo, a exemplo de indivíduo com problemas mentais que metralha pessoas no cinema, ou sem o contexto motivacional material, como movimentos sociais, que não possuem o objetivo de causar terror ou pânico. Entretanto, se conjugadas ambas as motivações, teríamos a base para o crime de terrorismo, podendo ele ser cometido individualmente, por pequeno grupo, grande grupo ou agentes estatais.

A motivação similar à ora apresentada está presente no projeto no Dep. Miro Teixeira (inciso III do art. 1º) e no projeto de Código Penal (inciso III do art. 239). Contudo, diferentemente, nesses projetos a motivação eleita é opção alternativa a outras duas, nomeadamente o fim de forçar autoridade pública, ou pessoa que aja em nome dela, a fazer algo; ou de obter recursos para manutenção de organizações políticas ou grupos armados irregulares. Confundem esses projetos, com a devida vênia, o crime de terrorismo com outros crimes comuns (como o crime de sequestro ou de extorsão) ou com outros crimes contra a ordem constitucional e o Estado Democrático (como a formação de grupo paramilitar). Agravada ainda estaria a distância dos tipos previstos nesses projetos e o crime do terrorismo por não vincularem essas condutas com a alma do terrorismo, que é o de causar pânico generalizado e o terror.

Nesse ponto, outra divergência é sanada. Não imputamos aprioristicamente a responsabilidade penal a grupos, a fim de atribuir responsabilidade a seus membros. Sabemos que algumas legislações estrangeiras, considerando a realidade interna, partem do prisma de combate a certos grupos para definir sua política penal. Por exemplo, o delito de terrorismo ínsito no art. 572 do Código Penal espanhol condiciona sua comissão ao fato de o agente pertencer, atuar a serviço ou colaborar

com organizações ou grupos terroristas. Não compactuamos com essa solução, primeiro, porque ela condiciona a imputação penal à classificação de certos grupos como sendo terroristas, tendendo a criminalizar seus membros independente de terem cometido certos atos.

As organizações e grupos podem ser de estrutura complexa e não se pode atribuir responsabilidade penal coletiva sem analisar os fatos concretos. Ocasionalmente, é claro, um grupo pode ser por completo responsabilizado por comissão de ato terrorista, o que nossa legislação já prevê. O art. 288, do CP, define o crime de associação de mais de três pessoas, em quadrilha ou bando, para o fim de cometer crime, com pena de reclusão de um a três anos. O art. 8º, da Lei de Crimes Hediondos, aumenta essa pena de três a seis anos para o terrorismo, entre outros crimes, à exceção do participante ou associado que denunciar à autoridade o bando ou quadrilha, possibilitando seu desmantelamento. Para este, a pena será reduzida de um a dois terços. Nosso projeto cria hipótese de grupo terrorista com pena de cinco a 15 anos (art. 7º da proposição), sem hipótese de diminuição dessa pena, o que altera a Lei de Crimes Hediondos.

Além disso, contemplamos a mesma pena prevista para a formação de grupo terrorista àqueles que o financiam. O crime de financiamento de terrorismo está definido no art. 3º e lhe é atribuída pena de 15 (quinze) a 30 (trinta) anos. Com essas disposições o Brasil implementa a Convenção internacional para a supressão do financiamento do terrorismo, de 1999, e promulgada pelo Brasil em 2005. Igualmente, reforça o que já estava em outros projetos já apresentados no Congresso Nacional.

Concretamente, como exemplo do reconhecimento do Brasil da existência de um grupo inteiramente terrorista, podemos citar o Decreto nº 7.606, de 17 de novembro de 2011, que executa no território nacional a Resolução nº 1.989, de 17 de junho de 2011, do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que trata de sanções contra indivíduos, grupos, empreendimentos e entidades da Al-Qaeda e a ela associados.

Segundo, admitimos a hipótese de terrorismo individual, sem exigir a prova de que certo acusado faça parte de grupo. Não é incomum a hipótese de um simpatizante de certas causas ou convicções, laicas ou religiosas, atuar de modo isolado. Há ocorrências de terrorismo individual em ações de diversos matizes, como as contrárias à sociedade tecnológica (Theodore John Kaczynski, conhecido como *unabomber*) ou em simpatia a extremistas religiosos (maratona de Boston).

Terceiro, como já mencionado, admitimos o terrorismo de Estado, que, obviamente, não seria contemplado por legislação penal se a atribuição de responsabilidade fosse dirigida somente a grupos ou organizações não estatais. Muitas foram as ações terroristas que envolveram Estados, como o caso Lockerbie, em que houve reconhecida participação da Líbia na destruição de avião da Pan Am. Quanto a tal situação, vale lembrar o reconhecimento brasileiro desse caráter, quando, mediante o Decreto nº 1.029, de 29 de dezembro de 1993, executa a Resolução nº 883, de 1993, do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que imputa sanções ao Governo da Líbia por seu envolvimento em atos terroristas.

Ademais, a Lei nº 10.744, de 9 de outubro de 2003, que dispõe sobre a assunção, pela União, de responsabilidades civis perante terceiros no caso de atentados terroristas, entre outros fatos, conceitua, no § 4º de seu art. 1º, ato terrorista como *qualquer ato de uma ou mais pessoas, sendo ou não agentes de um poder soberano, com fins políticos ou terroristas, seja a perda ou dano dele resultante acidental ou intencional*. Enfim, a atual legislação já contempla o conceito de terrorismo individual, de grupo e de Estado.

Por fim, limitar o objetivo material ao aspecto psicológico de atemorizar é muito fluido, mesmo que acrescido de nomeada motivação. Assim, muitas convenções internacionais foram apontando certos atos e métodos a serem reprimidos, sem preocupação com a definição geral de terrorismo. Esse elemento de concretude é essencial ao tipo penal de terrorismo e essa proposição não o omite.

Inicialmente, no *caput* do artigo ora proposto, escolhemos a ofensa à vida, à integridade física ou à saúde ou à privação de liberdade como atos concretos centrais do terrorismo. Conforme proposto, a pena será de reclusão de 15 a 30 anos, porém, se resulta morte, será de 24 a 30 anos.

Três convenções internacionais ratificadas pelo Brasil versam diretamente sobre a preocupação de proteção de pessoas nesses termos. Duas delas reprimem atentados contra pessoas especialmente protegidas pelo direito internacional, sobretudo o pessoal diplomático, e foram, ambas, promulgadas pelo Brasil em 1999. Tratam-se das convenções para prevenir e punir os atos de terrorismo configurados em delitos contra as pessoas e a extorsão conexa, quando tiverem eles transcendência internacional, de 1971, e a para prevenção e punição de crimes contra pessoas que gozam de proteção internacional, inclusive os agentes diplomáticos, de 1973. Essas convenções mencionam como possíveis atos contra essas pessoas o

sequestro, o homicídio e outros atentados contra a vida e a integridade das pessoas, além de atentado violento contra as dependências oficiais, contra suas residências particulares ou contra seus meios de transporte. Aproveitando para implementar essas convenções, no § 2º, do art. 2º, dessa proposição, que na verdade exigem dos Estados Partes a repressão penal a respeito, e colocamos como razão de aumento de um terço da pena o fato de o crime ser praticado contra Chefe de Estado ou Chefe de Governo estrangeiros, e contra agente diplomático ou consular de Estado estrangeiro ou representante de organização internacional da qual o Brasil faça parte. Como equivalência, igualmente previsão do mesmo aumento de pena se o crime for praticado contra Presidente da República, Presidente do Senado Federal, Presidente da Câmara dos Deputados ou Presidente do Supremo Tribunal Federal. Ainda na seara da liberdade legislativa, desvinculada de clara obrigação convencional, apomos a hipótese do mesmo aumento de pena se o crime for praticado em locais com grande aglomeração de pessoas, por entendermos que essa é uma hipótese recorrente no ânimo terrorista e tem grande potencialidade de produzir graves ofensas.

Outra Convenção pertinente, de 1979 e promulgada pelo Brasil em 2000, versa sobre tomada de reféns. O art. 1º, § 1º, dessa Convenção, dispõe que *toda pessoa que prender, detiver ou ameaçar matar, ferir ou continuar a deter outra pessoa (...), com a finalidade de obrigar terceiros, a saber, um Estado, uma organização intergovernamental internacional, uma pessoa física ou jurídica, ou um grupo de pessoas, a uma ação ou omissão como condição explícita ou implícita para a libertação do refém, incorrerá no crime de tomada de refém*. Esse é um método que, quando não enquadrado como crime de guerra, será considerado como ato terrorista.

Ainda com o intuito de implementar convenções ratificadas pelo Brasil, previmos outras hipóteses de aumento de pena no § 2º, do art. 2º dessa proposição, se o crime é cometido:

A) contra meio de transporte coletivo ou sob proteção internacional. Além de implementar a mencionada Convenção de 1973 sobre pessoas que gozam de proteção internacional, esse dispositivo pretende atender à Convenção relativa às infrações e outros atos cometidos a bordo de aeronave, de 1963; à Convenção para a repressão ao apoderamento ilícito de aeronaves, de 1970; à Convenção para a repressão de atos ilícitos contra a segurança da aviação civil, de 1971; e ao Protocolo para a repressão de atos ilícitos de violência em aeroportos que prestem serviço à aviação internacional, de 1988. O Brasil promulgou os decretos desses tratados, respectivamente, em 1970, 1972, 1973 e 1998.

11

11

B) com emprego de explosivo, fogo, arma química, biológica ou radioativa. Essa hipótese de aumento de pena pretende implementar a Convenção sobre a proteção física de materiais nucleares, de 1980; Convenção para a marcação de explosivos plásticos para fins de detecção; Convenção interamericana contra a fabricação e o tráfico ilícito de armas de fogo, munições, explosivos e outros materiais correlatos, de 1997; e a Convenção sobre a supressão de atentados terroristas com bombas, de 1997. O Brasil promulgou os decretos desses tratados, respectivamente, em 1991, 2001, 1999 e 2002.

Igualmente, admitimos o crime de terrorismo contra coisa, que restringimos ao conceito de “dano a bem ou serviço essencial”, com as mesmas condicionantes do *caput* do art. 2º dessa proposição, mas com pena de oito a vinte anos. Entretanto, para essa circunstância, também há previsão de aumento em um terço da pena se cometido com emprego de explosivo, fogo, arma química, biológica ou radioativa; ou por agente público, civil ou militar, ou praticada em nome do Estado.

No § 1º do art. 4º do presente projeto determinamos o que seria um “bem ou serviço essencial”, a fim de restringir sua aplicação ao espírito dos tratados internacionais e da base conceitual de considerar o terrorismo como algo capaz de infundir o terror ou o pânico generalizado, sem o confundir com a simples sabotagem. Considera-se bem ou serviço essencial, para efeito deste artigo, a barragem, central elétrica, a linha de transmissão de energia da rede básica, o aeroporto, o porto, a rodoviária, a ferroviária, a estação de metrô, o meio de transporte coletivo, ponte, a plataforma fixa na plataforma continental, o patrimônio cultural tombado de caráter material, as instalações sanitárias, as escolas, os estádios esportivos, as sedes do poder público e as instalações militares.

Ademais, contemplamos o mandamento constitucional de considerar o crime de terrorismo como inafiançável e insuscetível de graça ou anistia. Igualmente, não esquecemos de reconhecê-lo como insuscetível de indulto, tal qual prevê a Lei de crimes hediondos, em seu art. 2º, incisos I e II. Contudo, essa regra não seria aplicável para o crime de incitação ao terrorismo, previsto no art. da proposição, e que pretende combater hipótese de divulgação de material gráfico, sonoro ou de vídeo, inclusive por meio da internet, que incite a comissão desse crime. A pena prevista seria de três a oito anos de reclusão, com hipótese de aumento de um terço no caso de uso da internet.

Igualmente, no art. 6º da presente proposição cria-se forma especial de favorecimento pessoal ao terrorismo, que se distingue da forma

prevista no art. 348 do Código penal, em razão da pena. Este projeto considera esse crime grave e lhe imputa pena de 3(três) a 8(oito) anos. Igualmente, tal qual o Código penal, prevê-se isenção da pena a quem presta o auxílio ao agente criminoso, se dele for ascendente ou descendente em primeiro grau, cônjuge, companheiro estável ou irmão.

Por fim, inspirado no art. 15 do Código Penal e na Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999, prevê-se forma de arrendimento eficaz, mas não a estendendo a quem já foi condenado por crime previsto no art. 5º, inciso XLIII, ou seja: a tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos. E, ainda, garantiu-se ao arrependido as medidas de proteção atribuídas às vítimas ou testemunhas de crimes que estejam coagidas ou expostas a grave ameaça em razão de colaborarem com a investigação ou processo criminal.

Em reforço ao espírito de reprimir eficazmente esse crime, o art. 9º do presente projeto imputa ao condenado por crime previsto nesta Lei que ele deverá cumprir 4/5 (quatro quintos) do total da pena em regime fechado antes de se beneficiar de sua progressão.

Quanto à competência para julgar esses crimes, atribuímos à Justiça Federal, em reconhecimento ao fato de estarem envolvidos interesses da União (art. 149, IV, da CF), que assumiu inúmeros acordos internacionais a fim de combater o fenômeno do terrorismo. Nesse prisma, cumpre ainda citar a Convenção interamericana contra o terrorismo, de 2002, ratificada pelo Brasil (decreto de promulgação de 2005), que reconhece como terrorismo os delitos praticados pelas convenções citadas acima e ratificadas pelo Brasil, e determina a seus Estados Partes a eficaz prevenção, combate, punição e eliminação desse triste fenômeno.

Finalmente, com a tipificação proposta para o “grupo terrorista” (art. 7º), faz-se necessário modificar o art. 8º da Lei nº 8.072, de 1990, para evitar divergências entre os comandos normativos.

Enfim, o projeto preenche lacuna grave de nosso ordenamento jurídico, permite o cumprimento de nossas obrigações internacionais e constrói instrumento jurídico para repressão penal de conduta odiosa.

Sala das sessões,



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ROMERO JUCÁ**

## RELATÓRIO PARCIAL Nº , DE 2013-CN

Da COMISSÃO MISTA PARA A CONSOLIDAÇÃO  
DA LEGISLAÇÃO FEDERAL E  
REGULAMENTAÇÃO DE DISPOSITIVOS DA  
CONSTITUIÇÃO FEDERAL, sobre o crime de  
terrorismo.

RELATOR: Senador **ROMERO JUCÁ**

### I – RELATÓRIO

No âmbito da Comissão Mista para a Consolidação da Legislação Federal e Regulamentação de Dispositivos da Constituição Federal (CMCLF), instalada com base no art. 9º e seguintes do Regimento Comum, foram apresentadas duas minutas de projeto de lei relativas ao crime de terrorismo, com o fim de regulamentar o inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal.

A primeira minuta, de autoria do Deputado Federal Miro Teixeira, define o crime de terrorismo e prevê as circunstâncias em que se ele se configura. Exclui o crime para o caso de movimentos sociais reivindicatórios e prevê proteção legal ao agente que colaborar com a investigação ou processo criminal.

A segunda minuta, de minha autoria, também define o crime de terrorismo, prevê as circunstâncias em que se ele se configura, e trata de outros crimes correlatos, como financiamento ao terrorismo, terrorismo contra coisa, favorecimento pessoal, associação terrorista, entre outros. A minuta também exclui o crime para o caso de movimentos sociais reivindicatórios, prevê dispositivos de proteção legal ao agente colaborador e, ainda, regras de competência.

### II – ANÁLISE



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ROMERO JUCÁ**

O terrorismo, na forma das regulamentações propostas, é matéria de direito penal, de competência privativa da União e sujeitas à plena disposição pelo Poder Legislativo, *ex vi* dos arts. 22, I e XI, e 48, *caput*, da Constituição Federal, nos limites materiais constitucionais.

O ordenamento jurídico brasileiro em vigor trata do terrorismo de forma ainda indefinida. Embora a legislação não seja clara, há valores consagrados na Constituição que permitem qualificar o terrorismo como crime inafiançável e insuscetível de graça ou anistia, conforme dispõe o inciso XLIII do art. 5º. O repúdio ao crime está entre os princípios essenciais que devem reger as relações internacionais do Estado brasileiro, de acordo com o art. 4º, inciso VIII, da Constituição. Tais diretrizes constitucionais põem em evidência a posição explícita do Estado brasileiro de frontal repúdio ao terrorismo.

No entanto, o mais próximo que nosso ordenamento chegou a uma definição legal foi o art. 20 da Lei de Segurança Nacional (Lei nº 7.170, de 1983). A falta de uma definição clara quanto ao tipo penal não é um problema apenas brasileiro. Já foram elaborados, no âmbito da Organização das Nações Unidas, pelo menos 13 instrumentos internacionais sobre a matéria, sem que se chegasse, contudo, a um consenso universal sobre quais elementos essenciais deveriam compor a definição típica do crime de terrorismo. A Convenção Interamericana Contra o Terrorismo, assinada pelo Brasil em 2002, limitou-se a caracterizar a prática como “uma grave ameaça para os valores democráticos e para a paz e a segurança internacionais”.

Eventos internacionais de vulto chegam ao Brasil a partir do ano que vem: a Copa do Mundo (2014) e os Jogos Olímpicos (2016). A Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) já alertou para a possibilidade real de ocorrência de atentados terroristas no País por ocasião desses eventos.

Portanto, urge a tipificação legal do terrorismo.

As duas minutas apresentadas têm muito em comum. De uma forma geral, a minuta do ilustre Deputado Miro Teixeira, mais enxuta e restrita, está inserida na segunda minuta, de minha autoria. Todos os elementos essenciais da primeira se encontram na segunda. E a segunda minuta vai além, explorando outras facetas do fenômeno do terrorismo não constantes da primeira minuta, como o seu financiamento, a incitação, a associação para a prática de ações terroristas, o abrigo ou a guarida de terrorista, além de já definir a competência da Justiça Federal, e, por consequência, da Polícia Federal, antecipando-se, assim, a eventuais dúvidas futuras.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ROMERO JUCÁ**

Portanto, o acolhimento da segunda minuta se mostra mais vantajoso, considerando os fins de regulamentação do dispositivo constitucional referido.

### **III – VOTO**

Diante do exposto, consideramos recomendável do acolhimento da minuta de minha autoria.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ROMERO JUCÁ**

## RELATÓRIO Nº      , DE 2013

Da COMISSÃO MISTA PARA A CONSOLIDAÇÃO DA LEGISLAÇÃO FEDERAL E REGULAMENTAÇÃO DE DISPOSITIVOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, sobre a definição das parcelas de caráter indenizatório que não serão computadas para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do *caput*, e regulamenta o § 11, ambos do art. 37 da Constituição Federal.

RELATOR: Senador **ROMERO JUCÁ**

### I – RELATÓRIO

No âmbito desta Comissão Mista para a Consolidação da Legislação Federal e Regulamentação de Dispositivos da Constituição Federal (CMCLF), apresentou-se minuta de Projeto de Lei Complementar de autoria do Senador Aloysio Nunes Ferreira, que dispõe sobre as parcelas de caráter indenizatório que não serão computadas para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do *caput*, e regulamenta o § 11, ambos do art. 37 da Constituição Federal.

A proposição sob análise, em seu art. 2º, caracteriza como indenizatórias as parcelas que não se incorporem à remuneração nem gerem acréscimo patrimonial ou objetivem reembolsar os agentes públicos, de que trata o inciso XI do art. 37 da Constituição Federal, por despesas efetuadas no exercício de suas atividades. O parágrafo único do referido dispositivo também esclarece que a caracterização da vantagem percebida pelo agente público como indenizatória decorre de sua natureza jurídica e não da denominação que eventualmente lhe é atribuída.

O art. 3º, por seu turno, elenca as seguintes parcelas de natureza indenizatória:

I - diárias para viagens;



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ROMERO JUCÁ**

II - ajuda de custo em razão de mudança de sede por interesse da administração;

III - auxílio-transporte;

IV - indenização de transporte;

V - auxílio-moradia;

VI - auxílio-alimentação, ou similares, que tenha como objetivo ressarcir o empregado das despesas com a alimentação destinada a suprir as necessidades nutricionais da jornada de trabalho;

VII - indenização de campo;

VIII - abono pecuniário de um terço das férias;

IX - indenização de férias não gozadas;

X - auxílio-fardamento;

XI - salário-família;

XII - auxílio-natalidade;

XIII - auxílio-creche;

XIV - assistência pré-escolar;

XV ressarcimento de despesas médicas, odontológicas ou com plano de saúde comprovadamente realizadas;

XVI - auxílio-doença;

XVII - auxílio-acidente;

XVIII - auxílio-invalidéz;

XIX - auxílio-reclusão;



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ROMERO JUCÁ**

XX - auxílio-funeral;

XXI - indenização relativa ao período de férias a que o servidor exonerado do cargo efetivo ou em comissão faz jus;

XXII - licença-prêmio não gozada e convertida em pecúnia;

XXIII - parcela recebida por adesão a programa de incentivo à demissão voluntária ou à aposentadoria;

XXIV - reparações econômicas decorrentes de concessão de anistia;

XXV - juros de mora destinados a reparar o prejuízo suportado pelo agente público em razão da mora do Estado;

XXVI - outras parcelas indenizatórias previstas em leis específicas.

O art. 4º estabelece que a contribuição para o Plano de Seguridade Social do Servidor ou para o Regime Geral da Previdência Social e o imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza não incidirão sobre as parcelas indenizatórias.

Na justificação, o autor destaca que se pretende regulamentar o inciso XI do *caput* e o § 11 do art. 37 da Constituição Federal, elencando as parcelas indenizatórias que não se submeterão ao teto remuneratório dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos.

Ressalta que a fixação de limites à remuneração dos agentes públicos deve levar em conta a necessidade premente de investimento do Estado em setores estratégicos, mas também a complexidade e a responsabilidade das atribuições dos agentes públicos, além de atentar para a necessidade de atrair profissionais talentosos e vocacionados.

Acrescenta que a proposição foi precedida de consulta à jurisprudência, legislação, doutrina, proposições em tramitação, bem como à Resolução do Conselho Nacional do Ministério Público sobre o tema.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ROMERO JUCÁ**

E finaliza registrando que, ao considerar como indenizatória a parcela que não seja incorporada à remuneração do agente público nem gere acréscimo patrimonial ou que objetive reembolsar agentes públicos por despesas efetuadas no exercício de suas atividades, será possível avaliar se outras parcelas previstas em lei são, de fato, indenizatórias.

## II – ANÁLISE

Do ponto de vista da constitucionalidade e da juridicidade, não há reparos a fazer. A proposição não trata de matéria gravada com cláusula de reserva de iniciativa e visa a regulamentar o § 11 do art. 37 da Constituição Federal, acrescentado pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005, que determina que *não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei.*

Pretende-se, portanto, suprir suprimindo uma lacuna normativa de mais de oito anos no tocante à matéria relativa à remuneração de agentes públicos e políticos de todos os entes da Federação.

Quanto à espécie normativa de que se vale para veicular a proposta, cabe assinalar que o assunto deve ser tratado por projeto de lei ordinária e não complementar. Este último cabe apenas quando a Constituição o exige de forma expressa. O § 11 do art. 37 exige simplesmente “lei”, que deve, no caso, ser entendida como lei ordinária. Como registrou o Supremo Tribunal Federal no julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Constitucionalidade nº 8, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ de 4.4.2003:

Não se presume a necessidade de edição de lei complementar, pois esta é somente exigível nos casos expressamente previstos na Constituição. Doutrina. Precedentes. (...)

Quanto ao mérito, consideramos que o texto da minuta é conveniente e oportuno, porquanto propõe um tratamento jurídico adequado ao tema que busca regular.

Afinal, a minuta acolhe as lições da melhor doutrina do Direito Administrativo, tais como as lições de José dos Santos Carvalho Filho e Maria Sílvia Zanella di Pietro, e da própria jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que define como indenizatórias as parcelas que: a) não se incorporem à remuneração nem gerem



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ROMERO JUCÁ**

acréscimo patrimonial; ou b) reembolsem o agente público por despesas realizadas no exercício da função. Nesse sentido, a Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.404/SC, relator Ministro Marco Aurélio, publicada no DJ de 25.05.2001.

A minuta também é meritória ao prever que não importa a denominação conferida por lei à parcela, mas sim sua natureza jurídica. Dessa forma, uma parcela de natureza remuneratória (isto é, que retribui o desempenho das atribuições do cargo ou função) não poderá ser considerada fora do teto, ainda que uma lei esparsa lhe atribua a denominação de indenização. Acerca do tema, a Sexta Turma do STJ já decidiu, ao julgar o Agravo Regimental no Recurso em Mandado de Segurança nº 26.698/RJ, Relator o Ministro Vasco Della Giustina, DJe de 21.11.2011, que:

(...) somente as parcelas de caráter indenizatório não serão computadas para efeitos dos limites remuneratórios estabelecidos para o teto constitucional, *ex vi* do art. 37, § 11, da CF. Logo, o que importa é a natureza jurídica da vantagem recebida pelo servidor - e não o *nomen iuris* atribuído a ela.

Quanto à listagem exemplificativa das parcelas de caráter indenizatório fixada no art. 3º, cabe destacar que, embora as diversas leis dos entes federados adotem nomenclaturas variáveis, a enumeração é bastante abrangente, baseando-se na legislação em vigor.

Finalmente, entendemos que o art. 4º, que estabelece que não incidirá a contribuição para o regime de previdência nem o imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza (IR) sobre os valores percebidos a título de indenização, deve ser excluído do projeto a ser apresentado pela Comissão, pois não diz respeito diretamente à regulamentação do § 11 do art. 37 da CF. Trata-se de norma que dispõe sobre a base de cálculo e o fato gerador de tributos.

Ademais, quanto à contribuição previdenciária, a matéria já é regulamentada na esfera federal pelo § 1º do art. 4º da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, que exclui da incidência da contribuição diversas parcelas previstas no art. 3º da minuta, além de outras de caráter remuneratório. Consideramos, assim, que a matéria seria mais adequadamente tratada na própria legislação tributária ou previdenciária.

### **III – VOTO**



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ROMERO JUCÁ**

Por todo o exposto, votamos pelo acolhimento da minuta apresentada na forma do seguinte Projeto de Lei de autoria do Colegiado.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ROMERO JUCÁ**

## **PROJETO DE LEI Nº       , DE 2013**

### **(Da COMISSÃO MISTA PARA A CONSOLIDAÇÃO DA LEGISLAÇÃO FEDERAL E REGULAMENTAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO)**

Dispõe sobre as parcelas de caráter indenizatório que não serão computadas para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do *caput*, e regulamenta o § 11, ambos do art. 37 da Constituição Federal.

**O CONGRESSO NACIONAL** decreta:

**Art. 1º** Esta Lei dispõe sobre as parcelas de caráter indenizatório que não serão computadas para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do *caput*, e regulamenta o § 11, ambos do art. 37 da Constituição Federal.

**Art. 2º** São consideradas indenizatórias, nos termos desta Lei, as parcelas que:

I - não se incorporem à remuneração nem gerem acréscimo patrimonial; ou

II - objetivem reembolsar os agentes públicos, de que trata o inciso XI do art. 37 da Constituição Federal, por despesas efetuadas no exercício de suas atividades.

*Parágrafo único.* A caracterização da vantagem percebida pelo agente público como indenizatória, nos termos do *caput*, decorre de sua natureza jurídica e não da denominação que lhe seja atribuída.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ROMERO JUCÁ**

**Art. 3º** São parcelas de natureza indenizatória, que não se submetem aos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput do art. 37 da Constituição Federal:

I - diárias para viagens;

II - ajuda de custo em razão de mudança de sede por interesse da administração;

III - auxílio-transporte;

IV - indenização de transporte;

V - auxílio-moradia;

VI - auxílio-alimentação, ou similares, que tenha como objetivo ressarcir o empregado das despesas com a alimentação destinada a suprir as necessidades nutricionais da jornada de trabalho;

VII - indenização de campo;

VIII - abono pecuniário de um terço das férias;

IX - indenização de férias não gozadas;

X - auxílio-fardamento;

XI - salário-família;

XII - auxílio-natalidade;

XIII - auxílio-creche;

XIV - assistência pré-escolar;

XV - ressarcimento de despesas médicas, odontológicas ou com plano de saúde comprovadamente realizadas;

XVI - auxílio-doença;



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ROMERO JUCÁ**

XVII - auxílio-acidente;

XVIII - auxílio-invalidez;

XIX - auxílio-reclusão;

XX - auxílio-funeral;

XXI - indenização relativa ao período de férias a que o servidor exonerado do cargo efetivo ou em comissão faz jus;

XXII - licença-prêmio não gozada e convertida em pecúnia;

XXIII - parcela recebida por adesão a programa de incentivo à demissão voluntária ou à aposentadoria;

XXIV - reparações econômicas decorrentes de concessão de anistia;

XXV - juros de mora destinados a reparar o prejuízo suportado pelo agente público em razão da mora do Estado;

XXVI - outras parcelas indenizatórias previstas em leis específicas.

**Art. 4º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

### JUSTIFICAÇÃO

O presente projeto de lei objetiva regulamentar o disposto no § 11 do art. 37 da Constituição Federal (CF), com a redação conferida pela Emenda Constitucional (EC) nº 47, de 6 de julho de 2005.

Mencionado dispositivo constitucional estabelece que não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do *caput* deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei.

Assim, o que almeja a presente proposição é elencar as parcelas de caráter indenizatório que não se submeterão ao teto remuneratório aplicado aos



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ROMERO JUCÁ**

ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos, consoante o que estabelece o inciso XI do art. 37 da Constituição Federal.

Registre-se que a atual redação do inciso XI do art. 37, que trata do teto remuneratório, constitui sua terceira versão, desde a redação original da Constituição de 1988.

O § 11 do art. 37 da CF, que complementa a regra geral prevista no inciso XI do mesmo artigo, somente foi inserido, como visto, pelo legislador constituinte derivado em 2005.

A questão do estabelecimento de limites à remuneração dos agentes públicos é, pois, tema bastante controverso e sensível, de grande apelo popular, que deve ser abordado sob uma dupla perspectiva.

De um lado, a necessidade, a bem da moralidade pública, de a remuneração dos agentes públicos submeter-se a limites, tendo em vista a necessidade premente de investimento do Estado em setores estratégicos. Ademais, há que se buscar a máxima racionalidade na fixação da política de remuneração dos agentes públicos, obedecido o princípio da legalidade.

De outro lado, a política remuneratória deve ser tal que respeite a complexidade e a responsabilidade das atribuições dos agentes públicos, além de atentar para a necessidade de atrair profissionais que sejam, ao mesmo tempo, talentosos e vocacionados para atuar no Estado, submetendo-se a todas as restrições que lhe são inerentes.

A elaboração da proposição foi precedida de consulta a múltiplas fontes, como a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ) sobre parcelas de natureza indenizatória.

Consultamos, ainda, a legislação de regência da remuneração dos agentes públicos, como a Lei nº 8.448, de 21 de julho de 1992; a Lei nº 8.852, de 4 de fevereiro de 1994; a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que disciplina o regime jurídico dos servidores públicos da União; assim como aquela que cuidou de regulamentar a EC nº 41, de 19 de dezembro de 2003, a Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ROMERO JUCÁ**

Pesquisamos, também, o tratamento conferido à matéria pelo Conselho Nacional de Justiça, por intermédio da Resolução nº 14, de 21 de março de 2006, que dispõe sobre a aplicação do teto remuneratório constitucional para os servidores do Poder Judiciário e para a magistratura dos Estados que não adotam o subsídio.

Observamos, ainda, a disciplina adotada pelo Conselho Nacional do Ministério Público, nos termos da Resolução nº 10, de 19 de junho de 2006, que dispõe sobre a aplicação do teto remuneratório constitucional para os servidores do Ministério Público da União e para os servidores e membros dos Ministérios Públicos dos Estados que não adotam o subsídio.

Recorremos, ademais, na elaboração deste projeto, a ensinamentos doutrinários dos mais importantes especialistas em Direito Administrativo no Brasil.

Pesquisamos nos sítios eletrônicos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e não identificamos nenhum projeto de lei que tenha como objeto específico a regulamentação do § 11 do art. 37 da CF, que trata das parcelas de natureza indenizatória. Buscamos, então, pelas proposições legislativas que tratassem da regulamentação do teto remuneratório, com a esperança de haver referência às verbas indenizatórias, não computadas para efeito da aplicação do teto remuneratório. Identificamos algumas proposições em ambas as Casas.

É importante consignar, mais uma vez, que o presente projeto de lei, por regulamentar o § 11 do art. 37 da CF, cinge-se às parcelas de caráter indenizatório que não serão computadas para efeito dos limites fixados pelo inciso XI do art. 37 da CF.

Muita polêmica ainda recai sobre o tratamento diferenciado a ser conferido a determinadas parcelas de natureza remuneratória que possuem características peculiares, como é o caso do décimo terceiro salário, do abono permanência, do adiantamento de férias e do terço constitucional de férias, sob pena de a aplicação linear do teto nulificar a percepção desses direitos, constitucional e legalmente assegurados. Trata-se, contudo, de matéria que transcende ao objeto desta proposição.

Este projeto de lei elenca, em seu art. 3º, as espécies indenizatórias que não devem ser submetidas ao teto remuneratório previsto no inciso XI do art. 37 da CF.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ROMERO JUCÁ**

Não temos, contudo, a pretensão de que o rol elaborado seja lista exaustiva, síntese de todas as modalidades indenizatórias existentes. Nesse sentido, fez-se necessário inserir inciso XXV ao art. 3º para admitir a existência de outras modalidades, cuja instituição sujeita-se, naturalmente, ao princípio da legalidade, ou seja, desde que previstas em lei específica.

Poder-se-ia argumentar que essa circunstância contribuiria para manter a dúvida sobre quais parcelas devem ser consideradas indenizatórias, brecha indesejada que deveria ser fechada com o texto que ora se analisa. Respeitamos o argumento, mas dele divergimos, já que o projeto assevera, em seu art. 2º, que o essencial para definir se determinada parcela é indenizatória não é sua denominação, mas, sim, sua natureza jurídica.

Para ser considerada indenizatória, a parcela não deve ser incorporada à remuneração do agente público ou gerar acréscimo patrimonial. Poderá, ainda, ser assim caracterizada se objetivar reembolsar os agentes públicos por despesas efetuadas no exercício de suas atividades. Fixado o conceito, haverá elementos para avaliar se outras parcelas previstas em lei são, de fato, indenizatórias.

Por todo o exposto, esta Comissão espera que as propostas contidas neste projeto de lei sejam aprimoradas e, ao final, aprovadas pelos membros do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

Sala de Sessões,

, Presidente

, Relator