



**PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E  
DE CIDADANIA AO PROJETO DE LEI N. 4.702, DE 2020.**

**Autor:** Deputado HILDO ROCHA  
(MDB/MA)

**Relator:** Deputado CARLOS JORDY  
(PSL/RJ)

## I – RELATÓRIO.

Trata-se do Projeto de Lei n. 4.702/2020, de autoria do Deputado Hildo Rocha, protocolizado no dia 23 de setembro de 2020. A Presidência proferiu despacho inicial de distribuição em 22 de dezembro do mesmo, encaminhando a matéria a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, a fim de, observados os prazos do rito ordinário de tramitação, proferir parecer de mérito e quanto à sua constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, nos termos dos arts. 32, inciso IV, alíneas “a” e “e”, e 54, inciso I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Por versar sobre direito penal, compete ao Plenário da Casa deliberar ao final sobre o conteúdo da proposição, não possuindo a manifestação de mérito desta Comissão caráter conclusivo, mas apenas instrutório.

No mérito, por meio do instituto constitucional da anistia, proposição visa a excluir o caráter criminal da conduta praticada por quem, cuja renda seja igual ou inferior a dois salários mínimos, tenha sido automática e involuntariamente incluído no programa de concessão do auxílio emergencial instituído pela Lei n. 13.982, de 2 de abril de 2020, mas que não preenchia os requisitos legais para se investir na condição de beneficiário do programa assistencial.



CD214187119700\*



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

No art. 3º da proposição, explicita-se que a anistia em questão alcança os fatos definidos como crime pelo Código Penal Militar, pelo Código Penal e pela legislação penal especial.

### **É O RELATÓRIO.**

### **II - VOTO DO RELATOR.**

A proposta é meritória e merece ser aprovada, com ajustes.

O programa assistencial responsável pela concessão do auxílio emergencial foi primeiramente instituído pela Lei n. 13.982/2020, por meio da qual três parcelas mensais de R\$ 600,00 (seiscentos reais) foram pagas a trabalhadores informais e a pessoas sem vínculo formal de emprego ativo, cuja renda familiar mensal *per capita* fosse de até 1/2 (meio) salário-mínimo ou renda familiar mensal total de até 3 (três) salários mínimos.

Conforme disposto no art. 2º, inciso VI, alínea “c”, e § 2º, foram automaticamente contemplados no programa cidadãos inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), assim como os beneficiários do Programa Bolsa Família, que tiveram o benefício automaticamente substituído pelo auxílio emergencial, sempre que esse fosse maior do que o valor pago a título de Bolsa Família.

Mantendo a mesma metodologia, o auxílio emergencial de R\$ 600,00 (seiscentos reais) foi prorrogado por meio do Decreto n. 10.412, de 30 de junho de 2020, assegurando-se o pagamento de mais duas parcelas, totalizando, portanto, cinco parcelas ao final.

Dando continuidade à política emergencial de socorro aos social e economicamente mais vulneráveis no contexto da pandemia da Covid-19, por meio da Medida Provisória n. 1.000, de 2 de setembro de 2020, foi instituído o pagamento do auxílio emergencial residual, consistente no pagamento de até



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Jordy

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD214187119700>

CD214187119700\*



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

quatro parcelas de R\$ 300,00 (trezentos reais) aos beneficiários do programa instituído pela Lei 13.982/2020, independentemente de novo requerimento, desde que satisfizessem os requisitos da Medida Provisória, os quais, em vários pontos, foram mais restritos do que a versão inicial do auxílio emergencial, de sorte que nem todos os que receberam as parcelas de R\$ 600,00 (seiscentos reais) permaneceram elegíveis para o recebimento da versão residual do benefício.

Devido ao fato desses gastos públicos terem sido criados e circunscritos ao ano de 2020, a criação da despesa prescindiu da observância às regras constitucionais e legais que disciplinam a responsabilidade fiscal dos agentes públicos e o respeito aos imperativos orçamentários, na medida em que autorizada pela Emenda Constitucional n. 106, de 7 de maio de 2020, que instituiu o regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia, mecanismo conhecido como Orçamento de Guerra.

Assim, para que à política assistencial em comento pudesse ser dada continuidade neste ano de 2021, fez-se necessária a promulgação da Emenda Constitucional n.109, de 15 de março de 2021, que, em seu art. 3º, *caput* e § 1º, autorizou a criação de despesa extraordinária fora do teto de gastos públicos criado pela Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016, até o montante de R\$ 44.000.000.000,00 (quarenta e quatro bilhões de reais), a fim de se fazer frente à terceira e derradeira rodada de pagamentos do auxílio emergencial, que veio a ser operacionalizada por meio Medida Provisória n. 1.039, de 18 de março de 2021.

Conforme disposto nessa Medida Provisória, o auxílio consistiu no pagamento de quatro parcelas mensais que variaram de R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais) a R\$ 375,00 (trezentos e setenta e cinco reais) aos beneficiários do auxílio emergencial residual elegíveis no mês de dezembro



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Jordy

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD214187119700>

\* CD214187119700\*



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

de 2020, independentemente de requerimento, desde que satisfizessem os requisitos previstos no mesmo diploma normativo.

Como sabemos, esse foi o maior programa de transferência de renda já registro na política nacional e, muito provavelmente, um dos maiores já vistos na história política contemporânea. Segundo nos narra o Ministério da Cidadania em nota produzida sobre a proposição em apreço:

*As normas do auxílio previram dois canais de acesso ao Auxílio Emergencial: seleção de trabalhadores membros de famílias inscritas no Cadastro Único (incluindo famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família) e seleção de trabalhadores que se inscrevessem em plataforma digital específica (disponibilizada pela Caixa Econômica Federal). Dessa forma, o Cadastro Único foi previsto como forma de atingir de maneira mais célere as famílias de baixa renda (concessão automática), uma vez que já possui base de dados com 28 milhões de famílias inscritas, sendo mais de 22 milhões com renda de até meio salário mínimo per capita. Em função da prevalência, entre essas famílias, do trabalho informal, estas são as que mais rápida e fortemente foram atingidas financeiramente pelas medidas de isolamento social, ou seja, as famílias inscritas no Cadastro Único compõem o público para o qual a destinação do Auxílio Emergencial era mais urgente.*

*Percebe-se que, além do público do cadastro Único (e do Programa Bolsa Família), foram incorporados ao público do auxílio emergencial os trabalhadores informais eventualmente afetados pela crise econômica encadeada pela pandemia de Covid-19. O Ministério da Cidadania, portanto, avaliou aproximadamente 125 milhões de cadastros ou requerimentos do auxílio. Desse conjunto, 68,3 milhões de pessoas foram consideradas elegíveis ao auxílio emergencial. O Impacto*



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Jordy

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD214187119700>



\* CD214187119700 \*



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

*orçamentário das duas versões do auxílio emergencial está, atualmente, na casa de R\$ 335,54 bilhões.*

*Em um universo de mais de 50,43 milhões de CPFs, o Tribunal de Contas da União encontrou um índice aproximado de 1,23% [de irregularidades] (Fonte: TC 016.834/2020-8). A Controladoria Geral da União encontrou um número ainda menor de inconformidades: em um universo de mais de 31 milhões de CPFs, a CGU encontrou um índice aproximado de 0,44%.*

*Percebe-se, portanto, que a gestão do auxílio tem sido bem-sucedida em manter a quantidade de fraudes sob controle. Contudo, mesmo patamares tão baixos de inconformidade se transformam em valores pecuniários superlativos devido às proporções da política de auxílio. Portanto, assumindo-se, a título de exercício teórico, que o nível definitivo de inconformidade esteja situado em torno de 1%, isso ainda representaria aproximadamente R\$ 3,4 bilhões, quantia suficiente para custear toda a folha do Bolsa Família por quase um mês e meio (a última folha do programa pré-pandemia custou aos cofres públicos R\$ 2,5 bilhões)*

Como se vê, devido ao fato de se tratar de política pública que precisou processar volume tão colossal de dados e informações, o programa teve de se valer de registros e bancos de dados públicos pré-existentes, como o CadÚnico, o Programa Bolsa Família e demais informações colhidas nas versões anteriores do auxílio emergencial, que serviram de base para a concessão do benefício nas versões posteriores, que se deu independentemente de requerimento.

Destarte, os casos de pagamento indevido de parcelas do auxílio emergencial podem ter tido origem em diversas fontes: inconsistência dos dados mantidos no CadÚnico do Governo Federal, devido à mudança positiva



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Jordy

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD214187119700>

\* CD214187119700



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

da situação econômica do cadastrado sem a devida atualização do registro, o que é muito comum; mudança na situação econômica do beneficiário no curso da execução das três versões do programa; equívoco no processamento de informações constantes das autodeclarções diretamente apresentadas pelos interessados; carência de dados sobre a situação econômica da família do beneficiário, o que permitiu o pagamento do auxílio a CPFs de pessoas que têm boa condição econômica familiar; e, finalmente, em fraudes propriamente ditas, por meio da apresentação de documentos falsos e falsas declarações de dados pessoais ou inserção dolosa de informações falsas no bancos de dados das instituições responsáveis pela geração e realização dos pagamentos.

No contexto de extrema celeridade na concepção e na imediata execução de política assistencial nacional dessa envergadura, naturalmente erros podem ter sido cometidos – embora com margem muito pequena, como visto – tanto por parte das instituições como da parte de cidadãos, que terminaram por ser beneficiados sem o preenchimento das condições legais.

Considero, portanto, extremamente meritória a proposição apresentada pelo Deputado Hildo Rocha, porquanto, na condição de legisladores, devemos oferecer às partes envolvidas o arranjo normativo que oportunize a correção de eventuais desvios cometidos. Concordo com a finalidade da proposta, mas entendo que a forma pela qual deve ser operacionalizada merece aperfeiçoamento.

Nesse diapasão, comprehendo que o instituto constitucional da anistia deve ser reservado para situações de política-criminal rigorosamente excepcionais, haja vista retirar o caráter criminal do fato desde o seu nascedouro, em um claro reconhecimento público retroativo de que a conduta, pelo contexto fático-social em que praticada, não atentou ou ofereceu risco de lesão a bens jurídicos penalmente relevantes à sociedade, afastando do

comportamento qualquer resquício de contrariedade ao direito penal.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Jordy

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD214187119700>

\* CD214187119700\*



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

É, pois, instituto dedicado a momentos de reconciliação do estado com seus cidadãos, no inequívoco reconhecimento de que a ação do agente se desenrolou em um plano de plena atipicidade e licitude penais.

Como antes assinalado, não podemos desconsiderar, na dimensão global do programa do auxílio emergencial, a relevância penal das condutas individuais que, somadas, podem ter gerado o prejuízo aos cofres da União na ordem de quase R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais), montante suficiente para assistir a milhões de brasileiros que, de fato, passam fome e têm suas necessidades básicas não satisfeitas.

Não podemos concluir que estamos diante de um irrelevante penal, quando sabemos que os recursos públicos utilizados para o pagamento do auxílio emergencial tiveram origem na emissão de títulos da União e, consequentemente, na formação de dívida pública que, no médio e longo prazo, deverá ser adimplida pelos pagadores de impostos, empresários e demais atores da atividade econômica, restringindo o orçamento de investimentos no mesmo período, o que dificulta a tarefa do estado de fomentar a expansão econômica nacional e, consequentemente, a geração de emprego e renda para a população.

Na mesma toada, não podemos assumir que a percepção indevida de benefício social destinado a pessoas em estado de miserabilidade por quem não cumpria com os requisitos legais não constitui fato que agride valores fundamentais da sociedade brasileira, pois, é certo que não podemos tolerar o menor desvio de recursos quando estamos a lidar com a sobrevivência daqueles que estão sem condições de colocar comida na mesa de suas famílias.

O princípio da solidariedade social tem dignidade constitucional bastante para assim concluirmos. Não podemos perder de vista que o auxílio

CD214187119700\*



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Jordy

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD214187119700>



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

emergencial teve um custo, cujo esforço recai e recairá nos ombros da atual e das futuras gerações.

Assim, para que possamos encontrar um caminho que consiga oferecer a quem errou a oportunidade de corrigir sua falha, mas sem ignorar a relevância criminal do comportamento, julgo conveniente nos espelharmos em soluções legislativas em vigor aplicáveis a situações de natureza similar.

Refiro-me ao § 2º do art. 168-A do Código Penal; ao art. 34 da Lei 9.249/1995 e ao § 4º do art. 83 da Lei n. 9.430/1996, que adotaram o instituto da extinção da punibilidade como meio de favorecer o agente nos crimes contra a ordem tributária e de retenção dolosa de contribuições sociais em desfavor da previdência social.

Nesses casos, o legislador condicionou a extinção da punibilidade ao integral pagamento dos valores devidos e à observância a certos marcos temporais, quais sejam, o início da ação fiscal, no caso do delito de apropriação indébita previdenciária; e o recebimento da denúncia ministerial, pelo juiz, no caso dos delitos fiscais. Da mesma forma, condicionou-se a formação do caráter criminal da conduta ao esgotamento do processo administrativo fiscal, somente a partir de quando, uma vez atestada a existência e a exigibilidade do crédito tributário, a representação fiscal pode ser endereçada ao Ministério Público, para que forme sua *opinio delicti*.

Por meio dessas previsões legais, oferece o estado brasileiro uma via adequada de solução de ilícitos fiscais, assumindo que, em termos de política criminal, é muito mais vantajoso para as partes envolvidas a construção de pontes para a regularização da situação de conflito jurídico do que a cega aplicação da sanção penal correspondente, partindo-se da premissa de que a norma penal incriminadora tem por objetivo precípua fomentar e estimular o regular recolhimento de tributos.



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Jordy

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD214187119700>

CD214187119700\*



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Presume-se, assim, que o pagamento do tributo devido dentro dos marcos temporais estabelecidos demonstra, por si só, que a norma penal já atingiu o objetivo de correção do comportamento desviante, emprestando à finalidade preventiva especial da ameaça de sanção penal um valor maior do que seu escopo meramente retributivo.

Fixada essa premissa, ofereço substitutivo que segue na mesma linha da legislação em vigor. Como não poderia deixar de ser, a medida não deve alcançar crimes cometidos com violência ou grave ameaça à pessoa, nem mesmo aqueles perpetrados por pluralidade de agentes no contexto de associações criminosas ou de organizações criminosas.

Entendo, por outro lado, que a reiteração delitiva, seja em contexto de concurso material, concurso formal ou de crime continuado, não deve fechar as portas para que o agente volte atrás e se reconcilie com o estado, desde que restitua aos cofres da União a integralidade do que indevidamente recebido.

A extinção da punibilidade que proponho, assim como a legislação fiscal citada, abrange o processamento do delito patrimonial e dos demais delitos que serviram de meio para a consecução da atividade criminosa, como eventuais crimes de falsificação de documento público ou particular e uso de documentos falso.

Essa, aliás, é a jurisprudência pacífica do Superior Tribunal de Justiça no assunto. Vide, por exemplo, o julgamento do agravo regimental no recurso especial n. 1.360.309 pela Quinta Turma, em 5 de fevereiro de 2015, sob a relatoria do Ministro Nefi Cordeiro. Na mesma ressonância, temos o verbete n. 17 da Súmula do mesmo Tribunal, que, dando concretude ao princípio da consunção como instrumento de solução de conflito aparente entre normas penais, reconhece a absorção do falso pelo estelionato quando nele exaure toda a sua potencialidade lesiva.



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Jordy

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD214187119700>

\* CD214187119700 \*



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Como marco temporal, entendo razoável fixarmos um prazo de 12 (doze) meses, contados de notificação emitida pelo Ministério da Cidadania, para que o implicado, independentemente de sua condição econômica, possa regularizar sua situação, período em que permanecerá suspensa a pretensão punitiva do estado, assim como o curso do lapso prescricional.

Por fim, examinando a proposição sob seus aspectos formais, à luz do ordenamento jurídico-constitucional, atesto que a matéria obedece ao disposto nos arts. 22, inciso I, e 61, *caput*, da Constituição Federal, que submetem à competência legislativa privativa da União o tema em apreço, direito penal, facultando aos parlamentares a respectiva iniciativa legislativa individual.

Quanto à juridicidade, não vislumbro qualquer vício a ser apontado. A proposição principal se coaduna com os princípios enformadores do nosso ordenamento jurídico. No que concerne à técnica legislativa, a matéria guarda pertinência com a Lei Complementar n. 95, de 1998, e suas modificações posteriores, e, de igual modo, com a tradição parlamentar.

### **III – CONCLUSÃO.**

Pelas precedentes razões, VOTO pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei n. 4.702/2020, e, no mérito, por sua aprovação, na forma substitutivo anexo.

Sala das Comissões, em 10 de novembro de 2021.

**Deputado CARLOS JORDY**

Relator



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Jordy  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD214187119700>

CD214187119700\*



CÂMARA DOS DEPUTADOS

## **SUBSTITUTIVO DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA AO PROJETO DE LEI N. 4.702, DE 2020.**

*Reconhece a extinção da punibilidade de crimes praticados sem violência ou grave ameaça à pessoa, em razão do recebimento indevido de parcelas do auxílio emergencial de que cuidam a Lei n. 13.982/2020, o Decreto 10.412/2020, a Medida Provisória n. 1.000/2020 e a Medida Provisória n. 1.039/2021, desde que resarcido o valor integral atualizado aos cofres da União.*

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º. É reconhecida a extinção da punibilidade do delito, culposo ou doloso, comissivo ou omissivo, caracterizado pelo recebimento indevido de parcelas do auxílio emergencial e do auxílio emergencial residual de que tratam a Lei n. 13.982, de 2 de abril de 2020, o Decreto n. 10.412, de 30 de junho de 2020, a Medida Provisória n. 1.000, de 2 de setembro de 2020, e a Medida Provisória n. 1.039, de 18 de março de 2021, desde que integralmente resarcido aos cofres da União o valor atualizado do quanto recebido sem permissão legal, até o prazo de 12 (doze) meses contados de notificação a ser emitida pelo Ministério da Cidadania.

§ 1º A extinção da punibilidade de que trata o *caput* deste art. 1º não se aplica aos crimes praticados por associação criminosa, por organização criminosa ou por milícia privada; aos crimes praticados por funcionário público contra a administração em geral; e aos crimes cometidos com violência ou



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Jordy

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD214187119700>



\* CD214187119700 \*



CÂMARA DOS DEPUTADOS

grave ameaça à pessoa.

§ 2º A extinção da punibilidade prevista no *caput* deste art. 1º estende-se aos delitos sem violência ou grave ameaça à pessoa cometidos como meio para a consecução do delito-fim, sempre que nele tenham exaurido toda a sua potencialidade lesiva.

§ 3º A partir da vigência desta Lei até o escoamento do prazo a que se refere o *caput* deste art. 1º, ficam suspensos a pretensão punitiva do estado, o curso de processos judiciais em andamento e o cômputo do lapso prescricional.

Art. 2º. O Ministério da Cidadania e a Caixa Econômica Federal adotarão campanhas destinadas a informar à população o caráter criminal da conduta relacionada ao recebimento indevido de parcelas do auxílio emergencial e a possibilidade de regularização prevista nesta Lei, abrindo-se canais de comunicação para o esclarecimento de dúvidas relativas à situação pessoal do consultante e às formas de restituição dos valores impropriamente auferidos, que deverão ser fáceis e acessíveis a todos.

Art. 3º. Ato do Poder Executivo disciplinará a execução dos procedimentos de devolução dos valores indevidamente recebidos, inclusive quanto à possibilidade de parcelamento, e a forma de reportar às autoridades competentes os crimes não abrangidos por esta Lei, assim como os crimes enquadrados nestas disposições legais, mas cujos agentes não procederam à restituição tempestiva do quanto devido.

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

Sala das Comissões, em 10 de novembro de 2021.

**Deputado CARLOS JORDY**



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Jordy

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD214187119700>

CD214187119700\*



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Relator



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Carlos Jordy  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD214187119700>



\* C D 2 1 4 1 8 7 1 1 9 7 0 0 \*