



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 1.804, DE 2026 **(Do Sr. Amom Mandel)**

Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para tipificar a nomeação ou manutenção fraudulenta destinada à percepção de remuneração sem efetivo exercício de atribuições na Administração Pública e a correspondente percepção dolosa de remuneração indevida.

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE
ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO E
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (MÉRITO E ART. 54,
RICD).

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

PUBLICAÇÃO INICIAL

Art. 137, caput - RICD



PROJETO DE LEI Nº _____, DE 2026
(Do Sr. AMOM MANDEL)

Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para tipificar a nomeação ou manutenção fraudulenta destinada à percepção de remuneração sem efetivo exercício de atribuições na Administração Pública e a correspondente percepção dolosa de remuneração indevida.

O **Congresso Nacional** decreta:

Art. 1º O Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), passa a vigorar acrescido dos seguintes arts. 312-A, 312-B e 312-C:

“Art. 312-A. Dar causa, mediante ato de nomeação, designação, admissão, contratação, inclusão ou manutenção em folha de pagamento, ou autorização de pagamento, à percepção, por outrem, de remuneração, subsídio, vencimentos ou qualquer outra verba de natureza remuneratória decorrente de cargo, emprego ou função pública, sem o efetivo exercício das atribuições inerentes ao vínculo funcional, com o fim específico de viabilizar ou manter pagamento indevido:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 8 (oito) anos, e multa.





Art. 312-B. Obter, receber ou continuar a receber, em proveito próprio, remuneração, subsídio, vencimentos ou qualquer outra verba de natureza remuneratória decorrente de cargo, emprego ou função pública, sem o efetivo exercício das atribuições inerentes ao vínculo funcional, sabendo inexistente ou simulada a prestação funcional, com o fim específico de obter ou manter pagamento indevido:

Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.

Art. 312-C. Para os fins dos arts. 312-A e 312-B:

I – considera-se sem efetivo exercício das atribuições a inexistência de atuação funcional materialmente relacionada ao cargo, emprego ou função, bem como a atuação meramente aparente ou simulada destinada a encobrir a ausência de trabalho;

II – não configuram crime a mera irregularidade administrativa, a insuficiência de desempenho, o descumprimento pontual de jornada, a ausência eventual, o exercício remoto, externo, por produtividade, por metas ou em horário flexível, ou outras formas lícitas de organização do trabalho, desde que compatíveis com o regime jurídico aplicável e comprovado o efetivo exercício das atribuições;

III – se a nomeação, a manutenção ou a percepção remuneratória constituir instrumento de desvio de verba pública em proveito do agente nomeante, de terceiro ou de ambos, ou de exigência de repasse total ou parcial da remuneração, aplicam-se, conforme o caso, os arts. 312, 316 e os demais tipos penais cabíveis, inclusive ao agente formalmente investido que conscientemente concorrer para o esquema.”
(NR)





Art. 2º O art. 327 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), passa a vigorar acrescido do seguinte § 3º:

“Art. 327.

.....

§ 3º Para os efeitos dos arts. 312-A e 312-B, equipara-se a funcionário público a pessoa formalmente nomeada, designada, admitida, contratada ou mantida em folha de pagamento para cargo, emprego ou função pública, ainda que inexistente ou simulada a prestação das respectivas atribuições.” (NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor após decorridos 45 (quarenta e cinco) dias de sua publicação oficial.

JUSTIFICAÇÃO

A presente proposição legislativa tem por objetivo suprir lacuna normativa relevante no sistema penal brasileiro no que se refere à responsabilização de condutas associadas à nomeação, manutenção ou percepção de remuneração no âmbito da Administração Pública sem o correspondente e efetivo exercício das atribuições funcionais.

A necessidade da medida decorre da consolidação de entendimento jurisprudencial no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, segundo o qual a percepção de remuneração pelo próprio agente investido em cargo público, ainda que desacompanhada da efetiva prestação de serviço, não se subsume, por si só, ao tipo penal do peculato previsto no art. 312 do





Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Tal compreensão fundamenta-se na premissa de que os vencimentos pagos ao agente, uma vez regularmente investido no cargo, integram sua esfera jurídica, não havendo, em tese, apropriação ou desvio de bem alheio nos moldes exigidos pelo tipo penal vigente.

Em julgado paradigmático, envolvendo a nomeação de assessor parlamentar no Município de Santa Cruz do Sul/RS, a Corte firmou entendimento no sentido de que a percepção de remuneração sem a correspondente prestação de serviço não configura, por si só, ilícito penal, por ausência de tipicidade, devendo eventual responsabilização ocorrer na esfera administrativa ou civil.

Esse entendimento, embora juridicamente consistente com o princípio da legalidade estrita e com a vedação à analogia em prejuízo do réu, evidencia uma zona de atipicidade penal que fragiliza a tutela do patrimônio público e da moralidade administrativa. A ausência de tipificação específica permite que práticas reiteradas de nomeações fictícias ou manutenção fraudulenta de vínculos funcionais, frequentemente associadas à figura do chamado “funcionário fantasma”, sejam tratadas exclusivamente nas esferas administrativa e civil, mesmo quando presentes dolo específico e efetivo prejuízo ao erário.

A proposta ora apresentada não busca ampliar indevidamente o alcance do Direito Penal, tampouco substituir os instrumentos já existentes no âmbito do direito administrativo sancionador ou da improbidade administrativa. Ao contrário, estrutura-se em conformidade com os princípios da intervenção mínima, da fragmentariedade e da taxatividade, mediante a criação de tipos penais autônomos, específicos e cuidadosamente delimitados.

Nesse sentido, o texto distingue de forma clara e tecnicamente adequada duas condutas nucleares: de um lado, o agente que dá causa, mediante ato administrativo, à geração ou manutenção de pagamento indevido; de outro, o beneficiário que percebe, dolosamente, remuneração sem a





correspondente prestação funcional. Essa separação evita ambiguidades interpretativas e reforça a precisão normativa exigida em matéria penal.

A redação dos arts. 312-A e 312-B incorporam, de maneira expressa, o elemento subjetivo qualificado, exigindo dolo específico consistente na finalidade de viabilizar ou manter pagamento indevido. Tal opção legislativa é fundamental para afastar a criminalização de meras irregularidades administrativas, falhas de gestão ou situações de difícil aferição quanto ao desempenho funcional, preservando o caráter subsidiário do Direito Penal.

O art. 312-C, por sua vez, desempenha função estruturante ao estabelecer definição legal do conceito de ausência de efetivo exercício das atribuições, restringindo-o a hipóteses de inexistência material de atuação funcional ou de simulação de atividade. Simultaneamente, o dispositivo consagra cláusula expressa de exclusão da tipicidade para situações legítimas de organização do trabalho contemporâneo, tais como o exercício remoto, externo, por metas, por produtividade ou em regime flexível, desde que haja efetiva execução das atribuições. Essa previsão é essencial para garantir segurança jurídica e compatibilidade com as transformações recentes na Administração Pública.

Outro aspecto relevante da proposta reside na preservação da coerência sistêmica do Código Penal. O texto explicita que, nas hipóteses em que a nomeação ou manutenção do vínculo funcional constitua instrumento de desvio de recursos públicos ou de exigência de repasse remuneratório, permanecem plenamente aplicáveis os tipos penais já existentes, como o peculato (art. 312) e a concussão (art. 316), evitando sobreposição normativa e conflitos interpretativos.

Adicionalmente, a inclusão do § 3º no art. 327 tem por finalidade afastar controvérsias quanto à caracterização do sujeito ativo no caso do beneficiário, equiparando a funcionário público a pessoa formalmente investida ou mantida em folha de pagamento, ainda que inexistente ou simulada a prestação funcional. Trata-se de medida de técnica legislativa destinada a





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal **AMOM MANDEL – REPUBLICANOS/AM**

assegurar a efetividade da norma penal, sem ampliar indevidamente seu alcance.

Em termos de política criminal, trata-se de medida equilibrada e necessária, que não promove expansão desmedida do Direito Penal, mas corrige lacuna normativa específica evidenciada pela prática e pela jurisprudência, conferindo resposta proporcional a condutas que, embora hoje atípicas sob o prisma penal, representam grave violação aos deveres funcionais e ao interesse público.

Diante do exposto, a presente proposição revela-se juridicamente consistente, tecnicamente adequada e socialmente relevante, razão pela qual se conclama o apoio dos Nobres Parlamentares para sua aprovação.

Sala das Sessões, em de de 2026.

Deputado AMOM MANDEL
REPUBLICANOS - AM



Câmara dos Deputados | Anexo IV Gabinete 760 | – CEP: 70160-900 – Brasília-DF
Tel (61) 3215-5760 | dep.amommandel@camara.leg.br



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**

CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO – CEDI
Coordenação de Organização da Informação Legislativa – CELEG

| | |
|-----------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| DECRETO-LEI N° 2.848, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1940 | https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:decreto.lei:194012-07:2848 |
|-----------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

FIM DO DOCUMENTO