

## INQUÉRITO 3.983 DISTRITO FEDERAL

### VOTO

#### O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Acompanho o brilhante do voto do eminente Relator na rejeição das preliminares suscitadas por ambos os denunciados e no recebimento da denúncia, em parte, em relação ao denunciado Eduardo Cunha.

Peço **venia** para, respeitosamente, divergir apenas no que se refere ao recebimento da denúncia no tocante à denunciada Solange Almeida.

Extraio da denúncia o que se refere a essa investigada:

“A partir de então, EDUARDO CUNHA, como destinatário de parte dos valores e a pedido de FERNANDO SOARES, passou a pressionar JÚLIO CAMARGO pelo retorno do pagamento das propinas. Para tanto, o denunciado EDUARDO CUNHA se valeu de dois requerimentos perante a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC), solicitando informações sobre JÚLIO CAMARGO, SAMSUNG e o grupo MITSUI. Os requerimentos foram feitos em julho de 2011 pela denunciada SOLANGE ALMEIDA, a pedido do denunciado EDUARDO CUNHA, tendo a então Deputada ciência de que os requerimentos seriam formulados com desvio de finalidade e abuso da prerrogativa de fiscalização inerente ao mandato popular, para obtenção de vantagem indevida. Um dos requerimentos solicitava informações ao Tribunal de Contas da União, enquanto o outro as solicitava ao Ministério de Minas e Energias” (grifei).

Consoante a exordial acusatória,

“[e]m razão da cessação do pagamento da propina, FERNANDO SOARES acionou o denunciado EDUARDO CUNHA, que passou a atuar perante o Congresso, com a participação de SOLANGE ALMEIDA, para pressionar o

retorno do pagamento da propina.

(...).

Para tanto, valendo-se da atuação da denunciada SOLANGE, também de seu Partido (PMDB) e sua aliada política, o próprio denunciado EDUARDO CUNHA elaborou dois requerimentos, perante a referida Comissão (CFFC). No entanto, para dissimular sua participação nos fatos, o denunciado EDUARDO CUNHA elaborou os requerimentos em nome da então Deputada e ora denunciada SOLANGE ALMEIDA, do PMDB, com assinatura também do Deputado SÉRGIO BRITO”.

Das notas de rodapé citadas na denúncia, extraio que:

“78 - A própria SOLANGE ALMEIDA afirmou, em discurso político no ano de 2014, a relação próxima com EDUARDO CUNHA. SOLANGE também confirmou isto em seu depoimento;

79 - SOLANGE solicitou auxílio do Deputado SÉRGIO BRITO, mas não há, até o momento, qualquer indício de seu envolvimento com os fatos. Na época, SÉRGIO BRITO era presidente da Comissão de Fiscalização Financeira de Controle (CFFC) e assinou apenas a versão impressa dos requerimentos, de maneira manuscrita, conjuntamente com a então Deputada SOLANGE. Porém, a inserção do requerimento no sistema foi feita pela então Deputada Federal e ora denunciada SOLANGE ALMEIDA (atual prefeita de Rio Bonito/RJ). Ouvido sobre o tema, o Deputado SÉRGIO BRITO confirmou que atuou a pedido da denunciada SOLANGE ALMEIDA, por esta não ser integrante da CFFC e por ser praxe o Presidente assinar, e que não tinha nenhuma participação ativa nos referidos requerimentos (fls. 368/370)”.

Mais adiante, na denúncia, se afirma que

“[o]s requerimentos 114 e 115/2011 foram autenticados (ou

seja, incluídos no sistema da Câmara) pelo gabinete da então Deputada SOLANGE ALMEIDA, de número 585. Destaque-se que a denunciada SOLANGE ALMEIDA não era integrante ou suplente da Comissão de Fiscalização e não havia apresentado nenhum outro requerimento à CFFC naquele ano. Inclusive, na sessão do dia 03 de agosto de 2011, na Reunião Ordinária da Comissão de Fiscalização Financeira e de Controle, a denunciada SOLANGE ALMEIDA, mesmo confirmando não ser da Comissão, esteve pessoalmente na reunião - o que não era comum - e defendeu a aprovação dos requerimentos 114 e 115”.

Ainda, segundo a denúncia, referidas informações demonstram que os dois requerimentos foram efetivamente elaborados pelo Deputado Federal Eduardo Cunha, que estava logado no sistema da Câmara dos Deputados no momento de criação dos arquivos, tendo ele utilizado sua senha pessoal e seu **login** de rede, tendo os dados sido inseridos apenas posteriormente no Sistema Autenticador de proposições legislativas pela então deputada Federal Solange Almeida.

Consigna o **Parquet** que “SOLANGE ALMEIDA e EDUARDO CUNHA, além de pertencerem ao mesmo Partido, eram próximos”.

Menciona, ainda, que o colaborador ALBERTO YOUSSEF afirmou que “EDUARDO CUNHA era o responsável pela formulação de requerimentos para pressionar JÚLIO CAMARGO, por meio de interpostos Deputados”.

Prossegue a acusação afirmando que

“analisando todos os 32 requerimentos elaborados pela então Deputada SOLANGE ALMEIDA em seus dois mandatos, inclusive os apresentados em datas próximas aos requerimentos n. 114 e 115, nenhum outro requerimento apresentava os metadados do Deputado EDUARDO CUNHA, a não ser os acima mencionados (n. 114 e 115).

Importa apontar, ainda, que os requerimentos nº 114 e 115 não guardavam a menor pertinência temática com a pauta

parlamentar de SOLANGE ALMEIDA. A maioria de seus requerimentos refere-se a temas ligados à área de saúde e ao desenvolvimento econômico do Estado do Rio de Janeiro, nunca tendo tratado, como da própria declarou, de pauta de atuação ligada à fiscalização de verbas públicas. Questionada, disse que nem sequer se recordava da pessoa de JÚLIO CAMARGO ou das empresas mencionadas.

Ademais, os requerimentos referentes ao Grupo MITSUI e a PETROBRAS apresentam, em seu conteúdo e escopo, desvio de padrão de objeto dos requerimentos usualmente apresentados pela então Deputada SOLANGE ALMEIDA em toda a sua trajetória no Congresso Nacional, pois jamais apresentou requerimentos solicitando a órgãos públicos informações ou de cópia de documentos, pois seu perfil de atuação é no sentido de fomentar debates e audiências públicas. Não por coincidência, a análise dos requerimentos do denunciado EDUARDO CUNHA permite verificar que ele se valeu de requerimentos para solicitar informações e cópia de documentos a órgãos públicos em número considerável de vezes.

Também no aspecto formal os requerimentos nºs 114 e 115 se afastam dos apresentados por SOLANGE ALMEIDA em sua trajetória como congressista, aproximando-se daqueles apresentados por EDUARDO CUNHA”.

Como reforço argumentativo, destaca o **Parquet** que

“não existiu nenhum desdobramento dos referidos requerimentos indicando que a finalidade deles não era investigar ou fiscalizar. A própria denunciada SOLANGE afirmou que, ‘em geral, as respostas a requerimentos tinham desdobramentos’. No entanto, com a resposta do TCU, nada obstante houvesse elementos para a continuidade das apurações (em especial o envolvimento da PETROBRAS com empresas em paraíso fiscal), nenhuma medida foi tomada pela Comissão de Fiscalização ou pela então Deputada

SOLANGE. Em consequência, o requerimento 114/2011 foi arquivado em 21 de março de 2012, [e] o requerimento 115/2011 foi arquivado em 5 de março de 2013, em razão de ter, supostamente, alcançado o fim a que se destinava”.

Para a acusação,

“o denunciado EDUARDO CUNHA teria se utilizado dos serviços de SOLANGE ALMEIDA em outra oportunidade, da mesma forma, com o intuito de ‘pressionar a SCHAIN ENGENHARIA, que estava em disputa com LUCIO BOLONHA FUNARO, pessoa que possui antigo contato com EDUARDO CUNHA. Apurou-se que SOLANGE ALMEIDA formulou o Requerimento 333/2009, datado de 11/11/2009, perante a Comissão de Seguridade Social e Família, solicitando informações sobre a SCHAHIN’.

Na visão do Ministério Público Federal, “mais uma vez, o requerimento não tinha nenhuma relação com a pauta de atuação parlamentar da denunciada SOLANGE ALMEIDA”.

Com base nesse relato, entende a acusação que Solange teria **conscientemente** participado para pressionar a continuidade do pagamento das propinas estabelecidas e que os valores, ao menos em parte, eram destinados ao denunciado Eduardo Cunha, concluindo, assim, que a denunciada teria praticado o crime de corrupção passiva, capitulado no art. 317, **caput** e § 1º, na forma do art. 327, §§ 1º e 2º, por duas (2) vezes, em concurso material (CP, art. 69), na forma do art. 29, do Código Penal.

Sem razão, contudo, a meu sentir.

Nos termos do art. 395, II, do Código de Processo Penal, a denúncia será rejeitada quando faltar justa causa para a ação penal.

De acordo com **Afrânio Silva Jardim**, a justa causa constitui

“(…) um lastro mínimo de prova que deve fornecer arrimo à acusação, tendo em vista que a simples instauração do

processo penal já atinge o chamado **status dignitatis** do imputado. Tal arrimo de prova nos é fornecido pelo inquérito policial ou pelas peças de informação, que devem acompanhar a acusação penal (arts. 12, 39, § 5º, e 46, § 1º, do Cód. Proc. Penal”.

Prosegue o eminente processualista:

“Desta forma, torna-se necessário ao regular exercício da ação penal a demonstração, *prima facie*, de que a acusação não é temerária ou leviana, por isso que lastreada em um mínimo de prova. Este suporte probatório mínimo se relaciona com os indícios da autoria, existência material de uma conduta típica e alguma prova de sua antijuridicidade e culpabilidade. Somente diante de todo este conjunto probatório é que, a nosso ver, se coloca o princípio da obrigatoriedade da ação penal”.<sup>1</sup>

Assim, não basta que a denúncia, formalmente,

“(...) impute ao réu uma conduta típica, ilícita e culpável. Isto satisfaz o aspecto formal da peça acusatória, mas para o regular exercício da ação pública se exige que os fatos ali narrados tenham alguma ressonância na prova do inquérito ou constante das peças de informação. Em outras palavras, a acusação não pode resultar de um ato de fé ou de adivinhação do autor da ação penal (...)”.<sup>2</sup>

**Maria Thereza Rocha de Assis Moura**, em clássica obra a respeito da justa causa, aduz que,

“(...) para que alguém seja acusado em juízo, faz-se imprescindível que a ocorrência do fato típico esteja evidenciada; que haja, no mínimo, probabilidade (e não mera

---

1 *op. cit.*, p. 97.

2 *op. cit.*, p. 97 e 98

possibilidade) de que o sujeito incriminado seja seu autor e um mínimo de culpabilidade”<sup>3</sup>

Segundo a ilustre autora,

“[p]rova indubitosa da ocorrência de um fato delituoso, na hipótese, e prova ou indícios de autoria, apurados em inquérito policial ou nas peças de informação que acompanham a acusação: é neste binômio que, para esta postura, consiste o fundamento tido como indispensável para a acusação, sem o qual inexistente justa causa para a instauração do processo criminal (...).

(...)

Em síntese, a justa causa para o recebimento da acusação não sobressai apenas de seus elementos formais, mas, mormente, de sua fidelidade à prova que demonstre a legitimidade da imputação. Segue-se que a necessidade de existência de justa causa funciona como mecanismo para impedir, em hipótese, a ocorrência de imputação infundada, temerária, leviana, caluniosa e profundamente imoral”.<sup>4</sup>

Na lição de **Gustavo Badaró**,

“[e]m razão do caráter infamante do processo penal em si, em que o simples fato de estar sendo processado já significa uma grave ‘pena’ imposta ao indivíduo, não é possível admitir denúncias absolutamente temerárias, desconectadas dos elementos concretos de investigação que tenham sido colhidos na fase pré-processual. Aliás, uma das finalidades do inquérito policial é, justamente, fornecer ao acusador os elementos probatórios necessários para embasar a denúncia”<sup>5</sup>.

---

3 **Justa causa para a ação penal** – doutrina e jurisprudência. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 222.

4 *Op. cit.*, p. 241 e 247.

5 **Processo Penal**. Rio de Janeiro: Campus: Elsevier, 2012. p. 105

Assim, como ressalta **Fernando da Costa Tourinho Filho**,

"[p]ara que seja possível o exercício do direito de ação penal, é indispensável que haja, nos autos do inquérito, ou nas peças de informação, ou na representação, elementos sérios, idôneos, a mostrar que houve uma infração penal, e indícios, mais ou menos razoáveis, de que o seu autor foi a pessoa apontada no procedimento informativo ou nos elementos de convicção".<sup>6</sup>

Na linha desses posicionamentos doutrinários, o Supremo Tribunal Federal, no HC 73.371/SP, Primeira Turma, Relator o Ministro **Celso de Mello**, DJ de 4/10/96, assentou que

"[o] Ministério Público, para validamente formular a denúncia penal, deve ter por suporte uma necessária base empírica, a fim de que o exercício desse grave dever-poder não se transforme em instrumento de injusta persecução estatal. O ajuizamento da ação penal condenatória supõe a existência de justa causa, que se tem por inócua quando o comportamento atribuído ao réu 'nem mesmo em tese constitui crime, ou quando, configurando uma infração penal, resulta de pura criação mental da acusação' (RF 150/393, Rel. Min. OROZIMBO NONATO)".

Exige-se, assim, "a demonstração – **fundada em elementos probatórios mínimos e lícitos** – da realidade material do evento delituoso e da existência de indícios de sua possível autoria" (Inq 3.507/MG, Plenário, Relator o Ministro **Gilmar Mendes**, DJe de 11/6/14).

**Na espécie, não vislumbro a presença de justa causa para o juízo de admissibilidade positivo da acusação em relação à denunciada Solange.**

Nos termos do art. 29 do Código Penal, quem, de qualquer modo, concorre para o crime, incide nas penas a ele cominadas.

---

6 **Processo Penal**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1989. v. 1, p. 445.

Doutrinariamente, autor é aquele que realiza a conduta principal descrita no tipo incriminador, ao passo que partícipe é aquele que, sem realizar a ação nuclear do tipo, concorre, de qualquer maneira, para sua realização.

Na espécie, a investigada Solange Almeida foi denunciada por infração ao art. 317, **caput**, c/c arts. 29 e 327, §§ 1º e 2º, do Código Penal, em concurso material.

A ação nuclear do crime de corrupção passiva consiste em solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem.

A denunciada Solange, segundo a própria denúncia e seu aditamento, não solicitou nem recebeu vantagem indevida, tampouco aceitou promessa nesse sentido, razão por que não pode ser considerada autora.

Resta, portanto, saber se ela se reveste da condição de partícipe dos crimes de corrupção passiva praticados pelo denunciado Eduardo.

**A meu sentir, a resposta é negativa.**

Os elementos informativos que instruem o inquérito demonstram que a denunciada Solange apresentou dois requerimentos à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, solicitando ao Tribunal de Contas da União informações sobre auditorias em contratos do Grupo Mitsui com a Petrobras, e ao Ministro de Minas e Energia, informações e cópias de contratos, aditivos e processos licitatórios envolvendo o Grupo Mitsui e a Petrobras.

Também há indícios suficientes de que esses requerimentos foram, em seguida, utilizados pelo denunciado Eduardo para pressionar as empresas envolvidas e os operadores Julio Camargo e Fernando Soares a restabelecer o pagamento de vantagens indevidas, o que, de fato, teria ocorrido.

**Todavia, não há elementos concretos que autorizem a conclusão, mesmo em sede de cognição sumária, de que a denunciada Solange, agindo com dolo – ou seja, com consciência e vontade de produzir o**

**resultado -, tenha aderido à conduta do denunciado Eduardo Cunha de solicitar e aceitar promessa de vantagem indevida.**

A denúncia tenta lastrear a imputação de que Solange agiu com dolo nos seguintes elementos de prova: **i)** na análise da forma e do conteúdo de 32 (trinta e dois) requerimentos por ela apresentados, no exercício do mandato de deputada federal, entre 2007 e 2011; e **ii)** no fato de “os arquivos em que constam os requerimentos por ela apresentados registra[re]m em seus metadados, como autor, o ‘Dep. Eduardo Cunha’”.

Com base nisso, e apoiada na “relação de proximidade política entre ambos”, a denúncia assevera que “Solange Almeida atuou com plena ciência de sua finalidade ilícita”.

Trata-se, salvo melhor juízo, de uma **ilação que desborda em verdadeira responsabilização penal objetiva**, a qual não encontra amparo na doutrina e na jurisprudência da Corte.

O fato de os requerimentos por ela apresentados à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados terem sido utilizados pelo denunciado Eduardo Cunha para pressionar o operador Júlio Camargo a retomar o pagamento das vantagens indevidas não implica, necessariamente, que Solange, dolosamente, tenha concorrido para que Eduardo Cunha realizasse a ação nuclear do tipo previsto no art. 317 do Código Penal.

Corroborando essa assertiva, a denunciada Solange não teve qualquer contato com os operadores dos esquemas ilícitos indicados na denúncia ou com os diretores da Petrobras para tratar do pagamento das vantagens indevidas relacionadas. Também não consta dos autos que Solange tenha pessoalmente solicitado ou recebido tais vantagens, nem aceitado promessa nesse sentido.

Nem se diga que eventual dúvida a respeito do concurso ou não de Solange para o crime de corrupção passiva deveria conduzir ao recebimento da denúncia.

Registro que a presunção de inocência, em sentido amplo,<sup>7</sup> se

<sup>7</sup> Segundo Maurício Zanoide de Moraes, no direito anglo-saxão (*Common Law*), a presunção de inocência tinha o caráter de “norma de juízo” e de “norma probatória”, ao passo que, nos países de *Civil Law*, sobressaía o seu caráter de

concretiza como norma probatória, norma de juízo e norma de tratamento.<sup>8</sup>

Como norma probatória, presunção de inocência significa que o ônus da prova recai inteiramente sobre o órgão acusador, a quem incumbe demonstrar, de forma suficiente, a existência dos fatos em que se lastreia a hipótese acusatória. O acusado, portanto, não tem o ônus de provar sua inocência.<sup>9</sup>

**Maurício Zanoide de Moraes** inclusive alarga o significado da presunção de inocência como norma probatória, para compreender não apenas “quem deve provar” e “o que deve ser provado”, como também “por meio de que tipo de prova”, numa demonstração da relação de complementaridade entre presunção de inocência, inadmissibilidade da prova ilícita e devido processo legal.<sup>10</sup>

Como norma de juízo, anota **Perfecto Andrés Ibáñez**, a presunção de inocência reclama que o juiz se coloque em situação reflexiva de

---

“norma de tratamento” do imputado no curso da persecução penal. A integração dessas projeções da presunção de inocência, que se complementam, resultou na construção do conceito de “presunção de inocência em sentido amplo”. (ZANOIDE DE MORAES, Maurício. **Presunção de inocência no processo penal brasileiro: análise de sua estrutura normativa para a elaboração legislativa e para a decisão judicial**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 244-245)

8 A doutrina, ao tratar dessa tríplice dimensão, se refere a significados, aspectos, acepções, projeções ou momentos de manifestação da presunção de inocência, e, tradicionalmente, desdobra o *princípio* da presunção de inocência em três *regras*: regra probatória, regra de juízo e regra de tratamento. Maurício Zanoide de Moraes, todavia, pondera que, adotada a teoria dos princípios e sua distinção entre princípios e regras, afigura-se mais apropriado denominar de normas esses significados ou sentidos que se extraem do texto ou enunciado da presunção de inocência. (ZANOIDE DE MORAES, p. 359, em especial nota de rodapé n. 70). GOMES FILHO, Antônio Magalhães. **Presunção de inocência e prisão cautelar**. São Paulo: Saraiva, 1991, p. 35-46.

9 \_\_\_\_\_BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy. **Processo penal**. Rio de Janeiro: Campus: Elsevier, 2012, p. 292-293. LOPES JÚNIOR, Aury. **Direito processual penal**. 9. ed. rev. e atual. 2ª tir. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 549. ZANOIDE DE MORAES, Maurício, p. 461-468. GOMES FILHO, p. 37-41.

10 ZANOIDE DE MORAES, p. 461

perplexidade, que adote uma posição de metódica neutralidade ante a hipótese acusatória.<sup>11</sup>

Também como norma de juízo, a presunção de inocência orienta e conforma o momento decisório em que o juiz analisa a suficiência ou a aptidão da prova da materialidade e da autoria de uma infração para formar seu convencimento. Esse crucial instante “(‘norma de juízo’) pode ser sintetizado em uma única ideia: suficiência. Suficiência do material probatório incriminador para se decidir de modo desfavorável ao imputado”<sup>12</sup> e, assim, afastar a presunção de inocência. Por sua vez, esse juízo de suficiência apresenta graus variados, a depender do objeto da decisão (juízo de admissibilidade da denúncia ou queixa, prisão preventiva, julgamento de mérito etc.).

Registre-se, ainda, que um dos mais significativos desdobramentos da presunção de inocência como norma de juízo é o **in dubio pro reo**<sup>13</sup>: a dúvida fática, em todas as decisões judiciais - e não apenas no julgamento do mérito da imputação -, deve favorecer o imputado.<sup>14</sup>

Logo, a existência de fundada dúvida fática a respeito da participação de Solange nos crimes descritos na denúncia afasta a suficiência da plataforma indiciária para seu recebimento.

Com essas considerações, peço vênias ao Relator e àqueles que o acompanharam para **rejeitar a denúncia** em relação à denunciada

---

11 IBÁÑEZ, Perfecto Andrés. Sobre prueba y motivación. In: **Consideraciones sobre la prueba judicial**. 2. ed. Madri : Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2010, p. 63.

12 ZANOIDE DE MORAES, p. 464 e 471-475. Para esse autor, não há consenso ou critério seguro para determinação do que seja “mínima atividade probatória” ou “atividade probatória suficiente” para se afastar a presunção de inocência, o que somente pode ser aferido no caso concreto. LOPES JÚNIOR, p. 550. Sobre critérios de decisão e valoração da prova, v. GOMES FILHO, Antônio Magalhães. *A motivação das decisões penais*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 126-141. BADARÓ, p. 298-300.

13 CAPEZ, Rodrigo. **A individualização da medida cautelar pessoal no processo penal brasileiro**. São Paulo, 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) Universidade de São Paulo.

14 GOMES FILHO, p. 38-40. ZANOIDE DE MORAES, p. 402-407 e 468-475.

**INQ 3983 / DF**

Solange Almeida, por ausência de elementos mínimos de participação dolosa no crime do art. 317 do Código Penal.

Acompanho, no mais, o voto do Relator.

Em revisão