



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**PETIÇÃO 10.060/DF**

**RELATORA: MINISTRA ROSA WEBER**

**REQUERENTE: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

**REQUERIDOS: JAIR MESSIAS BOLSONARO E EDUARDO PAZUELLO**

**ADVOGADO: ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**

**PETIÇÃO GT CPI-COVID/PGR Nº 98016/2022**

Excelentíssima Senhora Ministra Relatora,

Trata-se de procedimento instaurado, em 26 de novembro de 2021, por meio do qual a Procuradoria-Geral da República buscou dar impulso inicial às conclusões do Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI-COVID) quanto à atribuição ao Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, em concurso com o então Ministro de Estado da Saúde Eduardo Pazuello, da suposta prática do crime de emprego irregular de verbas ou rendas públicas, previsto no artigo 315<sup>1</sup> do Código Penal.

Na oportunidade em que se requereu a distribuição e autuação do presente expediente, a Procuradoria-Geral da República solicitou a notificação dos investigados para manifestação quanto aos fatos imputados, bem como a

<sup>1</sup> Emprego irregular de verbas ou rendas públicas

Art. 315 - Dar às verbas ou rendas públicas aplicação diversa da estabelecida em lei:

Pena - detenção, de um a três meses, ou multa.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

expedição de ofício à Secretaria de Comissões do Senado Federal para enviar a relação anexa ao relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia que relaciona aos nomes dos indiciados os documentos pertinentes ao possível crime praticado (fl. 8).

Em seguida, o Advogado-Geral da União peticionou pela *“concessão de vista e extração de cópia das Petições nº 10065, 10061, 10058 e 10060, inclusive dos documentos acobertados por sigilo”* (fls. 14/15).

Às fls. 16/17, Vossa Excelência deferiu os pedidos formulados tanto pelo Ministério Público Federal como pela Advocacia-Geral da União.

Em atenção ao sobredito ato judicial, foi solicitado ao Senado Federal, por meio do Ofício 17831/2021, o encaminhamento da *“relação anexa ao relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito que relaciona aos nomes dos indiciados os documentos pertinentes ao possível crime praticado”* (fl. 19).

Após reiteradas comunicações, o Diretor da Secretaria de Comissões do Senado Federal, representado pelo Advogado do Senado Federal, apresentou, em 22 de dezembro de 2022, manifestação (fl. 31), requerendo a juntada do Ofício 18/2021/COCETI, de 21 de dezembro de 2021.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Por meio do aludido documento, o Coordenador de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares consignou que:

*Consta da fl. 1.138 do Relatório Final:*

*Cumprе esclarecer que esta Comissão procedeu à triagem de parte dos documentos que deverão ser encaminhados às autoridades responsáveis pela continuação da investigação e pela persecução criminal, conforme relação anexa, (...)*

*A referida triagem foi feita por meio de programa indexador de arquivos, com o objetivo a identificar documentos sigilosos relacionados aos envolvidos e consta da pauta publicada no sítio eletrônico da comissão (...)*

*(...)*

*Perceba-se que, na mencionada triagem, não estão correlacionados os documentos pertinentes a cada fato típico supostamente praticado por cada envolvido, mas tão somente foram delimitados quais documentos sigilosos continham o nome do respectivo envolvido.*

*Posteriormente à aprovação do relatório, verificou-se que houve um equívoco na forma de realização de triagem, tendo em vista que os termos utilizados para a realização das buscas não foram inseridos entre aspas no ambiente de consultas do indexador de arquivos.*

*(...)*

*Verificada essa inconsistência, foram realizadas novas buscas, utilizando-se os termos de pesquisa entre aspas, as quais resultaram nos arquivos anexos (Doc. 26) e basearam o encaminhamento de documentos sigilosos à Procuradoria-Geral de República e a outros órgãos, em atendimento ao Relatório Final aprovado.*

Consoante fls. 38/42, a Procuradoria-Geral da República levantou questionamentos acerca da higidez documental do indiciamento contido na mencionada “relação anexa”, porquanto, segundo alegado pelo próprio



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Senado Federal, foram feitas alterações após a finalização e aprovação do Relatório Final. O *Parquet* manifestou-se, por conseguinte, pela expedição de ofício à Advocacia da citada Casa Legislativa, para que fossem sanadas dúvidas quanto à preservação da cadeia de custódia das provas.

Vossa Excelência indeferiu o pedido, ao argumento de que as informações pleiteadas deveriam ser solicitadas diretamente ao Senado Federal, sem o intermédio do Poder Judiciário (fls. 22/30).

Em cumprimento ao item “c” do requerimento inicial, após regular notificação, o Presidente da República, por meio da Advocacia-Geral da União, apresentou defesa em 27 de janeiro de 2022 (fls. 164/181 e 422/439 dos autos eletrônicos).

A Advocacia-Geral da União pugnou pelo arquivamento destes autos, argumentando, em síntese, não haver indícios mínimos da prática do crime de emprego irregular de verbas públicas, mormente diante da impossibilidade de enquadramento do Presidente da República como ordenador de despesas e pela elucidação, por parte do Ministério da Saúde, de que todo o dispêndio de recursos, para a aquisição de fármacos, guardou pertinência com programas públicos e respaldo em autorizativo legal.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A AGU argumentou que o tipo penal previsto no artigo 315 do Código Penal visa a reprimir conduta praticada por “*agente público ordenador de despesas que realiza tredestinação ilícita de recursos ou rendas públicas*” (fl. 173 dos autos eletrônicos), sendo que, *in casu*, nem o Presidente da República, nem o então Ministro de Estado da Saúde Eduardo Pazuello, seriam autoridades diretamente responsáveis pela ordenação de despesa, de modo que não poderiam figurar como sujeitos ativos do suposto crime.

Aduziu, ainda, que, nos termos da NOTA TÉCNICA 31/2022-CGAFME/DAF/SCTIE/MS, não houve aquisição de nenhum medicamento que não estivesse previsto na Lei Orçamentária Anual, bem como que os fármacos sob exame – azitromicina, ivermectina, hidroxiclороquina e cloroquina – guardam pertinência com programas públicos preexistentes e “*permaneceram especificamente adstritos ao atingimento de programas públicos*” (fl. 176 dos autos eletrônicos).

Por fim, requereu a juntada da “NOTA INFORMATIVA N° 3/2022-SPO/SE/MS; NOTA TÉCNICA N° 31/2022-CGAFME/DAF/SCTIE/MS; NOTA TÉCNICA N° 37/2022-COBIES/DASIISESAIIMS; NOTA TÉCNICA N° 2/2022-DIAN/FNS/SE/MS e NOTA TÉCNICA N° 468/2021-CGAFME/DAF/SCTIE/MS”, cujos conteúdos confirmariam os argumentos expostos.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

A Procuradoria-Geral da República procedeu à realização de diligências fora do âmbito da presente Petição, para saneamento dos elementos, considerando o indeferimento judicial de diligências instrutórias, sob o fundamento de se tratar de ônus ministerial.

A Advocacia do Senado Federal apresentou nos autos a relação com os principais documentos que embasaram os indiciamentos feitos pela CPI, intitulados no documento como “INDEXAÇÃO ENTRE INDICIADOS, IMPUTAÇÕES E PROVAS” (fls. 251/269 dos autos eletrônicos).

No mesmo dia, a Procuradoria-Geral da República peticionou nos autos (fls. 299/314 dos autos eletrônicos) solicitando nova notificação dos indiciados para que lhes fosse dada vista integral do processo, considerando a notificação anterior ter sido instruída apenas com cópia da decisão da Ministra Relatora e de cópias das fls. 2/9 e 31/34 dos então autos físicos.

Em seguida, o *Parquet*, mediante novo peticionamento, requereu o levantamento do sigilo dos autos, ante a inexistência de motivos para que o desdobramento do trabalho realizado no inquérito parlamentar não fosse de conhecimento público, ressalvado o sigilo dos elementos de prova obtidos sob reserva de jurisdição (fls. 316/317 dos autos eletrônicos).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Por meio da decisão de fls. 319/324 dos autos eletrônicos, Vossa Excelência deferiu os pedidos formulados pela Procuradoria-Geral da República, determinando: a) nova notificação do Presidente da República, assim como nova tentativa de notificação de Eduardo Pazuello, para manifestação, instruídas com cópia integral da presente Petição; e b) o levantamento do sigilo dos autos.

Conforme se depreende dos autos, o Senhor Eduardo Pazuello foi devidamente notificado (fl. 589 dos autos eletrônicos).

A Advocacia-Geral da União, representando o Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, e o **ex-Ministro da Saúde Eduardo Pazuello**, **pontuou que este último “dá-se por intimado dos pronunciamentos anteriores e consigna que a defesa acostada a estes autos, às fls. 60/68, aproveita à sua defesa, vez que demonstra a manifesta atipicidade do fato sob investigação, igualmente, à luz das funções então desempenhadas pelo ex-Ministro, no Ministério da Saúde”**. (fls. 332/334 dos autos eletrônicos).

Ademais, consignou que, após a análise da íntegra dos autos, não vislumbrou elementos que pudessem infirmar as conclusões outrora aventadas, *“quais sejam, a generalidade da imputação consignada no Relatório*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*Final, a manifesta ausência de justa causa e a atipicidade do fato vergastado, pelo que não há falar em emprego irregular de verbas públicas, por parte dos agentes nominados, vez que ambos não detinham a qualidade de ordenadores de despesa, para além da absoluta pertinência dos gastos realizados com programas públicos em vigor na Pasta” (fl. 333 dos autos eletrônicos).*

Em seguida, Vossa Excelência abriu vista dos autos à Procuradoria-Geral da República para manifestação (fl. 595 dos autos eletrônicos).

É o relatório.

Inicialmente, o Ministério Público Federal junta, nesta oportunidade, cópia da íntegra do Relatório Final elaborado pela Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia.

Verifica-se que o ex-Ministro da Saúde Eduardo Pazuello, após ter sido regularmente notificado, apresentou manifestação por intermédio da Advocacia-Geral da União, em 14 de março de 2022, oportunidade em que se deu por intimado de todos os pronunciamentos judiciais anteriores, bem como ratificou como suas as razões de defesa apresentadas na peça defensiva do Presidente da República.





## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A partir da análise dos elementos de informação que integram os autos, especialmente do Relatório Final da Comissão Parlamentar e respectivos documentos, bem como das diversas notas técnicas do Ministério da Saúde, não se tem indícios mínimos aptos a justificar a instauração de apuração criminal, tampouco a propositura de ação penal, conforme se demonstrará.

### 1. INTRODUÇÃO

#### 1.1. Direito penal, bem jurídico e a estrutura do crime

Conforme afirma Anibal Bruno, *“as sociedades humanas se encontram ligadas ao Direito, fazendo-o nascer das suas necessidades fundamentais, e, em seguida, deixando-se disciplinar por ele, dele recebendo a estabilidade e a própria possibilidade de sobrevivência. Nele é que se encontra a garantia das condições julgadas necessárias à coexistência social, definidas e asseguradas pelas suas normas, que criam, por fim, a ordem jurídica, dentro da qual, no Estado organizado, sociedade e indivíduo compõem o seu destino”*.<sup>2</sup>

Como sabido, é notório que a criminalidade é um fenômeno social, presente não apenas em determinada espécie de sociedade, mas, sim, em

2 BRUNO, Anibal. *Direito Penal, Tomo 1º: Parte Geral*. 3ª ed. - Editora Forense, 1967, p. 25.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

todas as sociedades constituídas pelo ser humano. Nesse passo, para o sociólogo Émile Durkheim, o delito – enquanto espécie de infração penal –, além de ser um fenômeno social normal, desempenha, ainda, outra importante função: *“manter aberto o canal de transformações de que a sociedade precisa”*.<sup>3</sup>

Como destaca Cezar Roberto Bitencourt, *“o fato social que contrariar o ordenamento jurídico constitui ilícito jurídico, cuja modalidade mais grave é o ilícito penal, que lesa os bens mais importantes dos membros da sociedade”*<sup>4</sup> – grifo nosso.

Em igual sentido, registra Anibal Bruno que o fato o qual se apresenta *“como contrário a norma de Direito, porque ofende ou põe em perigo o objeto da sua proteção, forma o ilícito jurídico, cuja espécie mais grave é o ilícito penal, que viola as mais fundamentais entre as leis da convivência. É este ilícito que se concretiza nos chamados fatos puníveis – crimes e contravenções”*.<sup>5</sup>

O direito penal é a disciplina do Direito voltada a limitar, por meio de um conjunto de normas jurídicas, o poder punitivo do Estado,

3 BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de direito penal: parte geral* (arts. 1º a 120). - 26ª ed.- São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

4 BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de direito penal*. Idem.

5 BRUNO, Anibal. *Direito Penal, Tomo 1º: Parte Geral*. 3ª ed. - Editora Forense, 1967, p. 25.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

qualificando como proibitivos determinados comportamentos (desviantes) em sociedade e impondo as sanções respectivas.

No direito penal *“se definem os fatos puníveis e se cominam as respectivas sanções (...). É um Direito que se distingue entre os outros pela gravidade das sanções que se impõem e a severidade da sua estrutura, bem definida e rigorosamente delimitada”*.<sup>6</sup>

Nas lições de Jamil Chaim Alves, *“Direito Penal é o conjunto de normas limitadoras do poder punitivo estatal, voltadas a disciplinar a proibição de determinados comportamentos, estabelecendo as infrações penais (crimes ou contravenções) e fixando as sanções respectivas (penas e medidas de segurança)”*.<sup>7</sup>

Guilherme de Souza Nucci, por sua vez, aduz que o direito penal *“é o conjunto de normas jurídicas voltado à fixação dos limites do poder punitivo do Estado, instituindo infrações penais e as sanções correspondentes, bem como regras atinentes à sua aplicação. Embora a sua definição se concentre nos limites do poder punitivo, significando um enfoque voltado ao Direito Penal Democrático, não se há de*

6 BRUNO, Anibal. *Direito Penal, Tomo 1º: Parte Geral*. 3ª ed. - Editora Forense, 1967, p. 26.

7 ALVES, Jamil Chain. *Manual de direito penal: parte geral e parte especial*. 2ª ed. - Salvador: Editora JusPodivm, 2021, p. 89.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*olvidar constituir o ramo mais rígido do Direito, prevendo-se as mais graves sanções viáveis para o ser humano, como é o caso da privação da liberdade”.*<sup>8</sup>

Ressalta Fernando Capez que o *“Direito Penal é o segmento do ordenamento jurídico que detém a função de selecionar os comportamentos humanos mais graves e perniciosos à coletividade, capazes de colocar em risco valores fundamentais para a convivência social, e descrevê-los como infrações penais, cominando-lhes, em consequência, as respectivas sanções, além de estabelecer todas as regras complementares e gerais necessárias à sua correta e justa aplicação”.*<sup>9</sup>

A seu turno, alega Juarez Cirino dos Santos que o *“Direito Penal é o setor do ordenamento jurídico que define crimes, comina penas e prevê medidas de segurança aplicáveis aos autores das condutas incriminadas. A definição de crimes se realiza pela descrição das condutas proibidas; a cominação de penas e a previsão de medidas de segurança se realiza pela delimitação de escalas punitivas ou assecuratórias aplicáveis, respectivamente, aos autores imputáveis ou inimputáveis de fatos puníveis”.*<sup>10</sup>

- 8 NUCCI, Guilherme de Souza Nucci. *Manual de direito penal*. 16ª ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2020.
- 9 CAPEZ, Fernando. *Curso de direito penal*, parte geral: arts. 1º a 120. 23ª ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2019.
- 10 SANTOS, Juarez Cirino dos. *Direito penal: parte geral*. 6ª ed. - Curitiba: ICPC Cursos e Edições, 2014.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Conceituado o direito penal, dirige-se a atenção para sua **função primordial**, qual seja, a **proteção de bens jurídicos**, sendo este todo valor ou interesse de **suma importância** para a sociedade ou para o indivíduo, tais como a vida, a liberdade, a incolumidade física, a segurança, a saúde pública, o patrimônio, o meio ambiente, entre outros.

Sobre a função do direito penal, argumenta Cleber Massson que:

*Apenas os interesses mais relevantes são erigidos à categoria de bens jurídicos penais, em face do caráter fragmentário e da subsidiariedade do Direito Penal. O legislador seleciona, em um Estado Democrático de Direito, os bens especialmente relevantes para a vida social e, por isso mesmo, merecedores de tutela penal.*

*Dessa forma, a noção de bem jurídico acarreta na realização de um juízo de valor positivo acerca de determinado objeto ou situação social e de sua importância para o desenvolvimento do ser humano. E, para coibir e reprimir as condutas lesivas ou perigosas a bens jurídicos fundamentais, a lei penal se utiliza de rigorosas formas de reação, quais sejam, penas e medidas de segurança.*

*A proteção de bens jurídicos é a missão **precípua**, que fundamenta e confere legitimidade ao Direito Penal.*<sup>11</sup> (Grifos nossos)

No mesmo sentido, enfatiza Rogério Greco que a “*finalidade do Direito Penal é proteger os bens mais importantes e necessários para a própria sobrevivência da sociedade*” e, por serem extremamente valiosos, “*não do ponto de*

11 MASSON, Cleber. Direito penal: parte geral (arts. 1º a 120). 14ª ed. - Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*vista econômico, mas sim político, não podem ser suficientemente protegidos pelos demais ramos do direito”.*<sup>12</sup>

Vale destacar, também, os ensinamentos de Yuri Carneiro Coêlho no sentido de que *“a exclusiva proteção de bens jurídicos, aliada ao princípio da legalidade, é a garantia máxima que o direito penal pode fornecer, dentro de um Estado Democrático de Direito, razão pela qual não se pode conceber um sistema penal que não seja destinado à proteção de bens jurídicos”.*<sup>13</sup>

Consoante o **princípio da intervenção mínima**, o direito penal serve à proteção, não de todo e qualquer bem jurídico, mas apenas daqueles que demandem especial proteção.

Desse modo, somente nas hipóteses em que outros meios ou instrumentos de ramos diversos do Direito sejam insuficientes para repelir lesão ou iminente lesão a bem jurídico é que o direito penal há de ser aplicado.

Nessa esteira de raciocínio, aduz Jamil Chaim Alves que *“a proteção de bens jurídicos não se realiza somente pelo Direito Penal, devendo haver a cooperação de todo o ordenamento jurídico para tanto. O Direito Penal é a última*

12 GRECO, Rogério. *Curso de direito penal: parte geral*. 19ª ed. - Niterói/RJ: Impetus, 2017.

13 COÊLHO, Yuri Carneiro. *Manual de direito penal*. 5ª ed. Salvador: JusPodivm, 2021, p. 78.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*entre todas as medidas protetoras a ser considerada, somente podendo intervir quando faltarem outros meios de solução social do problema, como as sanções não penais. Onde bastem os meios de direito civil ou do direito público, o direito penal deve se retirar”<sup>14</sup> – grifo nosso.*

A aplicação de normas jurídico-penais, que integram o direito penal, é condicionada à ocorrência de um fato punível, ou seja, é preciso que o agente criminoso venha a praticar ato descrito abstratamente em lei (**tipo penal**), havendo, dessa forma, a subsunção entre o comportamento desviante do indivíduo e a conduta considerada legalmente proibida (**tipicidade**).

A responsabilidade penal está atrelada ao cometimento de uma infração penal – crime (delito) ou contravenção.

Como destacam Artur de Brito Gueiros e Carlos Eduardo Adriano Japiassú, a **teoria do crime** é “a parte do Direito Penal destinada ao estudo do crime como fato punível, do ponto de vista jurídico, para estabelecer e analisar suas características gerais, bem como as formas especiais de aparecimento. A teoria do crime ocupa uma posição central em toda a disciplina, tendo em vista que objetiva o estabelecimento dos pressupostos mínimos exigidos pelo Direito Penal para que se

14 ALVES, Jamil Chain. *Manual de direito penal: parte geral e parte especial*. 2ª ed. - Salvador: Editora JusPodivm, 2021, p. 89.





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*possa atribuir a alguém a responsabilidade pela violação da norma penal incriminadora”.*<sup>15</sup>

Segundo Eugênio Pacelli e André Callegari, *“para que um fato seja considerado criminoso, é necessário que haja uma conduta típica, antijurídica e culpável. São esses, portanto, os requisitos do fato punível: (a) ter sido praticada uma conduta, (b) tratar-se de uma conduta típica, (c) tratar-se de uma conduta antijurídica e (d) tratar-se de uma conduta culpável”.*<sup>16</sup>

Portanto, para que o agente incorra na prática de um crime, violando tipo penal incriminador, é preciso que a conduta seja penalmente **típica**, ilícita (antijurídica) e culpável.

Quanto ao **fato típico**, afirma Rogério Sanches Cunha que tal instituto jurídico pode ser conceituado *“como ação ou omissão humana, antissocial que, norteadada pelo princípio da intervenção mínima, consiste numa conduta produtora de um resultado que subsume ao modelo de conduta proibida pelo Direito Penal, seja crime ou contravenção penal”*<sup>17</sup>. Afirma o autor, ainda, que do

15 SOUZA, Artur de Brito Gueiros; JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano. *Direito penal*: volume único. São Paulo: Atlas, 2018.

16 PACELLI, Eugênio; CALLEGARI, André. *Manual de direito penal*: parte geral. 4ª ed. - São Paulo: Atlas, 2018.

17 CUNHA, Rogério Sanches. *Manual de direito penal*: parte geral (arts. 1º ao 120). 8ª ed. Salvador: JusPodivm, 2020.





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

conceito de crime é possível extrair os elementos que o compõem, quais sejam: **conduta, nexo causal, resultado e tipicidade**.

Assenta-se, por fim, que, na estrutura do crime, o Código Penal brasileiro adotou a teoria finalista da ação. Conforme sustentam André Estefam e Victor Eduardo Rios Gonçalves, para tal teoria a *“ação não constitui um simples movimento muscular gerador de relações de causalidade, mas uma conduta humana, consciente e voluntária, movida a uma finalidade”*.<sup>18</sup>

Ainda sobre o tema, afirma Jamil Chaim Alves:

*A teoria finalista foi desenvolvida em meados do século XX pelo jusfilósofo alemão Hans Welzel, que promoveu profundas alterações na estrutura dogmática do crime.*

*A principal marca do finalismo é considerar que toda conduta humana é guiada por uma finalidade.*

*Welzel eliminou a separação entre conduta e finalidade, retirando o **dolo** e a **culpa** da culpabilidade (terceiro substrato do crime) e lançando-os **diretamente no fato típico** (primeiro substrato do crime). Quando alguém pratica uma conduta, **já se analisa se o faz dolosa ou culposamente**.*

*Na ótica finalista, portanto, conduta é o comportamento humano voluntário guiado a uma finalidade.*<sup>19</sup> – Grifos nossos.

18 ESTEFAM, André; GONÇALVES, Victor Eduardo Rios. Direito penal esquematizado: parte geral. 9ª ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

19 ALVES, Jamil Chain. *Manual de direito penal: parte geral e parte especial*. 2ª ed. - Salvador: Editora JusPodivm, 2021, p. 249.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Com base no exposto acima, passa-se à análise de temas específicos da teoria geral do direito penal.

**1.2. O caráter fragmentário e subsidiário do direito penal (Fato jurídico x fato humano x tipo penal)**

O direito penal é a forma mais violenta de interferência estatal na vida privada do indivíduo. Por tal razão, há de ser utilizado, apenas, a fim de tutelar os bens jurídicos mais importantes e relevantes para a coletividade e para o cidadão, desde que não haja meios diversos e suficientes em outros ramos do Direito – como no direito civil – para retribuir ato ilícito na hipótese de conduta infracional praticada pelo homem.

A intervenção mínima do Estado no cotidiano do indivíduo é princípio basilar do direito penal, a evidenciar o **caráter fragmentário** de tal disciplina, que, tendo como função primordial a proteção dos bens jurídicos mais **elevados** para a sociedade, não há de tutelar todo e qualquer bem, mas, tão somente, os mais **relevantes**, como a vida, a saúde pública, o patrimônio, a liberdade sexual, a incolumidade física, entre outros.

O fato de o direito penal ser instrumento de última via no sistema jurídico brasileiro revela sua **subsidiariedade**, motivo pelo qual há de ser



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

utilizado quando não forem as sanções administrativas ou civis capazes de resolver a situação.

A elevação de valores e interesses fundamentais à categoria de bens jurídicos é realizada em observância ao contexto social, a partir da verificação da essencialidade daqueles à coexistência e ao desenvolvimento humano, a merecer a tutela penal.

Nesse sentido, compete ao legislador, por meio de lei em sentido estrito, descrever quais são os comportamentos proibidos em sociedade (tipos penais), a resguardar os valores indispensáveis ao homem, estabelecidos nas figuras dos bens jurídicos.

Sabido que nem todo fato da vida ingressa no campo jurídico, bem como que somente os fatos hábeis a lesionar os bens jurídicos mais relevantes ao indivíduo e à sociedade encontram guarida no direito penal, é assertivo dizer que **o fato jurídico que interessa ao direito penal é o fato humano, a ser descrito em tipos penais.**

### **1.2.1 Fato social x Fato jurídico x tipo penal x fragmentariedade e subsidiariedade**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Os fatos da vida (sociais), os fatos jurídicos e os tipos penais se comunicam, mas não se confundem.

Segundo Pablo Stolze Gagliano e Rodolfo Pamplona Filho, *“todo acontecimento, natural ou humano, que determine a ocorrência de efeitos constitutivos, modificativos ou extintivos de direitos e obrigações, na órbita do direito, denomina-se fato jurídico”*.<sup>20</sup>

Em igual sentido, afirma Sílvio de Salvo Venosa que *“são fatos jurídicos todos os acontecimentos, eventos que, de forma direta ou indireta, acarretam efeito jurídico. Nesse contexto, admitimos a existência de fatos jurídicos em geral, em sentido amplo, que compreendem tanto os fatos naturais, sem interferência do homem, como os fatos humanos, relacionados com a vontade humana”*.<sup>21</sup>

Assevera Carlos Roberto Gonçalves que o *“direito também tem seu ciclo vital: nasce, desenvolve-se e extingue-se. Essas fases ou momentos decorrem de fatos, denominados fatos jurídicos, exatamente por produzirem efeitos jurídicos”*.<sup>22</sup>

Ressalta o autor, todavia, que *“nem todo acontecimento constitui fato jurídico. Alguns são simplesmente fatos, irrelevantes para o direito. Somente o*

20 GAGLIANO, Pablo Stolze; FILHO, Rodolfo Pamplona. *Manual de direito civil: volume único*. 4ª ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

21 VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito civil: parte geral*. 17ª ed. - São Paulo: Atlas, 2017.

22 GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito civil brasileiro: parte geral*. 18ª ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 346.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*acontecimento da vida relevante para o direito, mesmo que seja fato ilícito, pode ser considerado fato jurídico”.*<sup>23</sup>

Quanto aos fatos da vida que não ingressam no campo jurídico, exemplifica Caio Mário da Silva Pereira que:

*A chuva que cai é um fato, que ocorre e continua a ocorrer, dentro da normal indiferença da vida jurídica, o que não quer dizer que, algumas vezes, este mesmo fato não repercuta no campo do direito, para estabelecer ou alterar situações jurídicas. Outros se passam no domínio das ações humanas, também indiferentes ao direito: o indivíduo veste-se, alimenta-se, sai de casa, e a vida jurídica se mostra alheia a estas ações, a não ser quando a locomoção, a alimentação, o vestuário provoquem a atenção do ordenamento legal.*<sup>24</sup>

Sustentam Pablo Stolze Gagliano e Rodolfo Pamplona Filho que “*a noção de fato jurídico, entendido como o evento concretizador da hipótese contida na norma, comporta, em seu campo de abrangência, não apenas os acontecimentos naturais (fatos jurídicos em sentido estrito), mas também as ações humanas lícitas ou ilícitas (ato jurídico em sentido amplo, que se subdivide em negócio jurídico e em ato jurídico stricto sensu; e ato ilícito, respectivamente), bem como aqueles fatos em que,*

23 GONÇALVES, Carlos Roberto. Direito civil brasileiro: parte geral. 18ª ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 346.

24 PEREIRA, Caio Mário da Silva. Instituições de direito civil. 30ª ed. - Forense, 2017.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*embora haja atuação humana, esta é desprovida de manifestação de vontade, mas mesmo assim produz efeitos jurídicos (ato-fato jurídico)".<sup>25</sup>*

Aduz Venosa que os atos ilícitos, os quais promanam direta ou indiretamente da vontade, são aqueles que ocasionam efeitos jurídicos contrários ao ordenamento legal, competindo ao direito civil a função de reparar o dano causado a *outrem*, mas, não, a função de punir o culpado, reservado ao direito penal.<sup>26</sup>

De acordo com os ensinamentos de Rogério Sanches Cunha, *“ao Direito Penal só interessam fatos humanos, pouco importando os acontecimentos da natureza dos quais não participa o homem. Entretanto, não são todos os fatos humanos que ficam na mira do Direito Penal, mas somente aqueles indesejados pelo meio social, não reprovados de forma eficaz pelos demais ramos do Direito e que provoquem relevante e intolerável lesão ao bem jurídico tutelado. Havendo um fato humano, indesejado, consistente numa conduta causadora de um resultado, ajustando-se a um tipo penal, deixa de ser um simples fato e passa a ser um fato tipicamente penal (fato típico)”<sup>27</sup>* – Grifo nosso.

25 GAGLIANO, Pablo Stolze; FILHO, Rodolfo Pamplona. *Manual de direito civil: volume único*. 4ª ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

26 VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito civil: parte geral*. 17ª ed. - São Paulo: Atlas, 2017.

27 CUNHA, Rogério Sanches. *Manual de direito penal: parte geral (arts. 1º ao 120)*. 8ª ed. Salvador: JusPodivm, 2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Sobre o assunto, explicam Eugênio Raúl Zaffaroni e José Henrique Pierangeli que *“os fatos podem ser humanos (se deles, de qualquer maneira, participa o homem) ou da natureza, em que o homem não participa”*, sendo que ao direito penal somente interessa os fatos humanos.<sup>28</sup>

Ressaltam, contudo, que *“nem todo fato em que há participação do homem é uma conduta, porque não é conduta o fato humano em que um homem toma parte como uma mera peça mecânica”*.<sup>29</sup> Enfatizam, portanto, que os fatos humanos subdividem-se em voluntários e involuntários, denominando-se os primeiros de condutas.

Lado outro, é sabido que os bens jurídicos mais relevantes e merecedores de proteção pelo direito penal encontram-se previstos em tipos penais. O tipo penal está relacionado diretamente ao princípio constitucional da legalidade, o qual determina que não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal (CF, art. 5º, XXXIX; CP, art. 1º).

Leciona Rogério Greco que, *“por imposição do princípio do nullum crimen sine lege, o legislador, quando quer impor ou proibir condutas sob ameaça de sanção, deve, obrigatoriamente, valer-se de uma lei. Quando a lei em sentido estrito*

28 ZAFFARONI, Eugênio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. *Manual de direito penal brasileiro*, volume 1, parte geral. 9ª ed. - São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 362.

29 ZAFFARONI, Eugênio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. *Manual de direito penal brasileiro*. Idem.





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*descreve a conduta (comissiva ou omissiva) com o fim de proteger determinado bem cuja tutela mostrou-se insuficiente pelos demais ramos do direito, surge o chamado tipo penal”.*<sup>30</sup>

Assim, conforme preleciona Guilherme de Souza Nucci, o tipo penal “*é a descrição abstrata de uma conduta, tratando-se de uma conceituação puramente funcional, que permite concretizar o princípio da reserva legal (não há crime sem lei anterior que o defina)*”.<sup>31</sup>

Nessa esteira de raciocínio, destaca Luiz Regis Prado que o bem jurídico “*é um ente material ou imaterial haurido do contexto social, de titularidade individual ou metaindividual reputado como essencial para a coexistência e o desenvolvimento do homem em sociedade e, por isso, jurídico-penalmente protegido. Deve estar sempre em compasso com o quadro axiológico vazado na Constituição e com o princípio do Estado Democrático e Social de Direito. A ideia de bem jurídico fundamenta a ilicitude material, ao mesmo tempo em que legitima a **intervenção penal legalizada***”<sup>32</sup> – grifo nosso.

30 GRECO, Rogério. *Curso de direito penal: parte geral*. 19ª ed. - Niterói/RJ: Impetus, 2017.

31 NUCCI, Guilherme de Souza Nucci. *Manual de direito penal*. 16ª ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2020.

32 PRADO, Luiz Regis. *Bem jurídico-penal e constituição*. 4ª ed. - São Paulo: Revista dos tribunais, 2009, p.44.





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Desse modo, registra Rogério Sanches Cunha que a criação por lei em sentido estrito de tipos penais há de ser *“pautada pela proibição de comportamentos que de alguma forma exponham a perigo ou lesionem valores concretos essenciais para o ser humano, estabelecidos na figura do bem jurídico”*.<sup>33</sup>

Lembra Juarez Tavares que:

*A referência a valores concretos não significa identificar o bem jurídico com o objeto material (objeto da ação). O bem jurídico pode ter tanto aspectos materiais quanto ideais, o que não desnatura seu conteúdo concreto. Ao legislador impõe-se que tenha sempre em mente esse caráter concreto, como critério vinculante da seleção de crimes, isto porque a identificação do bem jurídico só se torna possível quando conferido na relação social em que se manifesta. Aí é que entra o conceito moderno de bem jurídico, como delimitação à tarefa de identificação dos dados reais que o compõem, como fato natural, bem como orientação para a sua criação pelo Direito. O legislador está vinculado a só erigir à categoria de bem jurídico valores concretos que impliquem na efetiva proteção da pessoa humana ou que tornem possível, ou assegurem sua participação nos destinos democráticos do Estado e da vida social.*<sup>34</sup> (Grifos nossos)

Assim, o direito penal tem aplicação, tão somente, quando **estritamente necessário**, de maneira que sua intervenção fica condicionada à incapacidade das demais esferas de controle, seja no âmbito administrativo

33 CUNHA, Rogério Sanches. *Manual de direito penal: parte geral* (arts. 1º ao 120). 8ª ed. Salvador: JusPodivm, 2020.

34 TAVARES, Juarez. Doutrinas Essenciais de Direito Penal: Critérios de seleção de crimes e cominação de penas. *Revista dos Tribunais*, vol. 3, p. 711-728, out 2010.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

ou civil, de resolver o problema (caráter subsidiário), bem como, apenas, nas situações de **relevante** lesão ou perigo de lesão ao bem juridicamente tutelado (caráter fragmentário).

Assinala Cezar Roberto Bitencourt que:

*O princípio da intervenção mínima, também conhecido como ultima ratio, orienta e limita o poder incriminador do Estado, preconizando que a criminalização de uma conduta só se legitima se constituir meio necessário para a prevenção de ataques contra bens jurídicos importantes. Ademais, se outras formas de sanção ou outros meios de controle social revelarem-se suficientes para a tutela desse bem, a sua criminalização é inadequada e não recomendável. Assim, se para o restabelecimento da ordem jurídica violada forem suficientes medidas civis ou administrativas, são estas as que devem ser empregadas, e não as penais. Por isso, o Direito Penal deve ser a ultima ratio do sistema normativo, isto é, deve atuar somente quando os demais ramos do Direito revelarem-se incapazes de dar a tutela devida a bens relevantes na vida do indivíduo e da própria sociedade.<sup>35</sup>*

A seu turno, alegam André Estefam e Victor Eduardo Rios Gonçalves que o *“Direito Penal deve ser a última fronteira no controle social, uma vez que seus métodos são os que atingem de maneira mais intensa a liberdade individual. O Estado, portanto, sempre que dispuser de meios menos lesivos para*

35 BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de direito penal: parte geral* (arts. 1º a 120). - 26ª ed.- São Paulo: Saraiva Educação, 2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*assegurar o convívio e a paz social, deve deles se utilizar, evitando o emprego da pena criminal”.*<sup>36</sup>

Como exposto, do conceito do princípio da intervenção mínima é possível extrair dois subprincípios ou características do direito penal, quais sejam, a fragmentariedade e a subsidiariedade.

Afirma Jamil Chaim Alves que *“o caráter fragmentário do Direito Penal equivale a dizer que ele não trata de todas as condutas e situações, mas somente de uma pequena porção (fragmentos) de fatos da vida. O Direito Penal se constitui em pequenas ilhas, num oceano de situações que lhe são irrelevantes. Em outras palavras, o Direito Penal não deve ser utilizado para tutelar toda e qualquer situação, nem proteger todo e qualquer bem jurídico. Somente deve ser empregado em se tratando dos ataques mais graves aos bens jurídicos mais relevantes”*<sup>37</sup> – grifos nossos.

Quanto a **subsidiariedade**, ressalta o autor que o *“Direito Penal é o último recurso, devendo ser utilizado somente se outros instrumentos (como sanções*

36 ESTEFAM, André; GONÇALVES, Victor Eduardo Rios. Direito penal esquematizado: parte geral. 9ª ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

37 ALVES, Jamil Chain. *Manual de direito penal: parte geral e parte especial*. 2ª ed. - Salvador: Editora JusPodivm, 2021, p. 127.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*administrativas ou cíveis) não forem suficientes para resolver o problema (ultima ratio)”*.<sup>38</sup>

Para Yuri Carneiro Coêlho, compreende-se, em regra, que “*a subsidiariedade só permite a intervenção penal quando outros ramos do Direito não forem adequados para ofertar soluções aos conflitos, o que se confunde com o próprio sentido da intervenção mínima*”.<sup>39</sup>

Sob outro prisma, argumenta que, consoante o subprincípio da fragmentariedade, “*somente os ataques de maior gravidade aos bens jurídicos mais importantes merecem tutela Penal*”.<sup>40</sup>

O caráter subsidiário do direito penal se relaciona com o aspecto qualitativo do controle social, enquanto o caráter fragmentário se envolve com o aspecto quantitativo. Nesse sentido, expõe Andreas Eisele que:

*No aspecto quantitativo, a incidência do controle deve ser limitada a apenas uma parcela (e não abranger a totalidade) dos fatos ilícitos, motivo pelo qual o conteúdo normativo do Direito Penal possui caráter fragmentário, eis que abrange somente alguns fatos, dentre os classificados como ilícitos no ordenamento jurídico. Como o Direito Penal apenas abrange a parcela dos fatos ilícitos que são*

38 ALVES, Jamil Chain. *Manual de direito penal: parte geral e parte especial*. 2ª ed. - Salvador: Editora JusPodivm, 2021, p. 127-128.

39 COÊLHO, Yuri Carneiro. *Manual de direito penal*. 5ª ed. Salvador: JusPodivm, 2021, p. 144.

40 COÊLHO, Yuri Carneiro. *Manual de direito penal*. Idem.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*considerados de relevância social acentuada (mediante um critério de seleção política), muitos fatos ilícitos lhe são indiferentes, motivo pelo qual a intervenção penal possui como característica a excepcionalidade, devido a sua abrangência parcial e casuística. Portanto, nem todo fato ilícito é, necessariamente, um ilícito penal, embora todo ilícito penal seja um fato ilícito. No aspecto qualitativo, a excepcionalidade da incidência do controle deve ser orientada pela configuração de situações eticamente intoleráveis no contexto social, em relação às quais os outros instrumentos disponíveis ao Estado não sejam suficientemente eficazes para evitar a ocorrência dos fatos proibidos, ou implementar os comportamentos impostos. Ou seja, sua incidência deve ser subsidiária à implementação dos outros meios de controle estatal, pois a intervenção penal constitui a mais extrema medida de controle (ultima ratio) à disposição do Estado, eis que é materializada mediante o uso da força. Neste contexto, a necessidade é o referencial político fundamental à legitimidade da incidência do controle penal. O Direito Penal não é o único instrumento que o Estado dispõe para exercer o controle social. Porém, é o meio interventivo mais violento à sua disposição, motivo pelo qual, antes da utilização deste recurso, devem ser implementados todos os outros meios de controle que a sociedade (representada ou não pelo Estado) dispõe, e apenas quando todos se mostrarem de eficácia insuficiente, o uso do Direito Penal se torna legítimo. Esta legitimidade decorre da necessidade da intervenção penal, motivo pelo qual a subsidiariedade é um princípio político limitador do âmbito do poder punitivo do Estado.<sup>41</sup> (Grifos nossos)*

Destarte, nem todos os fatos da vida encontram acolhida no campo jurídico, sendo que, para fins de controle social e repressão penal, interessam

41 EISELE, Andreas. *Direito Penal – Teoria do Delito*. 1 ed. Salvador: Juspodivm, 2018, p. 58.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

ao Direito as condutas humanas capazes de lesar ou expor a perigo os bens jurídicos mais relevantes.

Ficam alheios à tutela penal os fatos jurídicos desprovidos de importância social, em virtude de os conflitos sociais serem resolvidos por outros ramos do Direito e por não implicarem afronta aos interesses mais relevantes da sociedade e do indivíduo.

O legislador, amparado nos direitos e garantias insculpidos na Constituição Federal, há de regular, por meio de lei em sentido estrito, as condutas proibidas capazes de afetar os bens jurídicos mais essenciais para a sociedade e de comprometer a dignidade humana.

Assim, embora os fatos da vida (sociais), os fatos jurídicos e os tipos penais se comuniquem, não há espaço para confusão jurídica entre suas definições no direito penal, uma vez que para este interessam, somente, os fatos ilícitos (puníveis), praticados pelo agente criminoso (conduta), que venham a ofender os bens jurídicos penalmente relevantes, sem que outros ramos do Direito sejam suficientes para repelir o fato humano que ganhou concretude no mundo jurídico.

### 1.3. Dolo direto e dolo eventual



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

O direito penal é, por excelência, tipológico, ou seja, descreve, abstratamente, as condutas proibidas – crimes e contravenções – em **tipos penais** previstos em lei. O tipo penal é uma **garantia** do cidadão frente ao arbítrio estatal.

Diz Luiz Regis Prado que o *“tipo legal vem a ser o modelo, imagem ou esquema conceitual da ação ou da omissão vedada, dolosa ou culposa. É expressão concreta dos específicos bens jurídicos amparados pela lei penal”*.<sup>42</sup>

Assevera o autor que *“o tipo – como tipo de injusto – compreende todos os elementos e/ou circunstâncias que fundamentam o injusto penal específico de uma figura delitiva (= de uma conduta). Serve de base à ilicitude particular de uma ação ou omissão típica”*.<sup>43</sup>

Ressalte-se que o tipo penal e a tipicidade não se confundem, porquanto o último é a subsunção ou a adequação do fato punível ao modelo previsto no primeiro instituto jurídico.

42 PRADO, Luiz Regis. *Curso de direito penal brasileiro: parte geral e parte especial*. 17<sup>a</sup> ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2019.

43 PRADO, Luiz Regis. *Curso de direito penal brasileiro*. Idem.





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Nos termos do art. 18, I, do Código Penal, o crime será **doloso** quando o agente quis o resultado (**teoria da vontade**)<sup>44</sup> ou assumiu o risco de produzi-lo (**teoria do assentimento, do consentimento ou da anuência**).<sup>45</sup>

Segundo Damásio de Jesus, o *“dolo, de acordo com a teoria finalista da ação, que passamos a adotar, é elemento subjetivo do tipo. Integra a conduta, pelo que a ação e a omissão não constituem simples formas naturalísticas de comportamento, mas ações ou omissões dolosas”*.<sup>46</sup>

O dolo é, nos dizeres de Juarez Cirino Santos, *“a vontade consciente de realizar um crime ou – mais tecnicamente – a vontade consciente de realizar o tipo objetivo de um crime, também definível como saber e querer em relação às circunstâncias de fato do tipo legal. Assim, o dolo é composto de um elemento intelectual (consciência, ou representação psíquica) e de um elemento volitivo (vontade, ou energia psíquica), como fatores formadores da ação típica dolosa”*.<sup>47</sup>

44 *“Dolo é a consciência e a vontade de praticar a conduta, dirigida especificamente ao resultado. Ou seja, além da representação do resultado, exige-se a vontade dirigida à sua produção”* (ALVES, Jamil Chain. *Manual de direito penal: parte geral e parte especial*. 2ª ed. - Salvador: Editora JusPodivm, 2021, p. 257).

45 *“Dolo é a consciência e a vontade de praticar a conduta, prevendo o resultado e assumindo o risco de produzi-lo”* (ALVES, Jamil Chain. *Manual de direito penal: parte geral e parte especial*. 2ª ed. - Salvador: Editora JusPodivm, 2021, p. 257).

46 JESUS, Damásio de; atualização André Estefam. *Direito penal*, vol. 1 – 37ª ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

47 SANTOS, Juarez Cirino dos. *Direito penal: parte geral*. 6ª ed. - Curitiba: ICPC Cursos e Edições, 2014.





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Vê-se, dessa forma, que o dolo é, nos dizeres de Rogério Greco, “*a vontade e a consciência dirigidas a realizar a conduta prevista no tipo penal incriminador*”<sup>48</sup>, constituindo o elemento subjetivo do tipo.

O dolo tem como características a *abrangência*, a *atualidade* e a *possibilidade de influenciar no resultado*. Sustenta Guilherme de Souza Nucci que a abrangência significa que “*o dolo deve envolver todos os elementos objetivos do tipo*”. Já a atualidade traduz-se no sentido de que “*o dolo deve estar presente no momento da ação, não existindo dolo subsequente, nem dolo antecedente*” – grifo nosso. Por fim, aduz ser “*indispensável que a vontade do agente seja capaz de produzir o evento típico*”, sem o qual não é possível atestar a influência do dolo no resultado.<sup>49</sup>

Em razão das teorias sobre o dolo adotadas pelo Código Penal – da vontade e do assentimento –, a doutrina classifica aquele em diversas espécies, entre elas o **dolo direto** e o **dolo eventual**.

- 48 GRECO, Rogério. *Curso de direito penal: parte geral*. 19ª ed. - Niterói/RJ: Impetus, 2017.  
49 NUCCI, Guilherme de Souza Nucci. *Manual de direito penal*. 16ª ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Afirma Rogério Sanches Cunha que o *“dolo direto ou determinado ou intencional ou imediato ou incondicionado configura-se quando o agente prece um resultado, dirigindo a sua conduta na busca de realizar esse mesmo resultado”*.<sup>50</sup>

Para Paulo César Busato, o dolo direto *“refere-se a uma pretensão de realização do resultado típico que resulta explicitada nas circunstâncias em que se desenvolve a conduta e que é capaz de identificar um intenso compromisso para com a produção do resultado”*.<sup>51</sup> Esclarece o autor que a *“pretensão de produção do resultado, para ser considerada dolosa, demanda o emprego de meios possíveis. Ou seja, a atuação que só muito remotamente pode produzir um resultado determinado dificilmente pode ser enquadrada como dolo”*.<sup>52</sup>

Nas lições de Eugênio Raúl Zaffaroni e José Henrique Pierangeli, chama-se *“dolo direto aquele em que o autor quer diretamente a produção do resultado típico, seja como o fim diretamente proposto ou como um dos meios para obter este fim. Quando se trata do fim diretamente querido, chama-se dolo direto de primeiro grau, e quando o resultado é querido como consequência necessária do meio*

50 CUNHA, Rogério Sanches. *Manual de direito penal: parte geral* (arts. 1º ao 120). 8ª ed. Salvador: JusPodivm, 2020.

51 BUSATO, Paulo César. *Direito penal: parte geral*. 5ª ed. - São Paulo: Atlas, 2020.

52 BUSATO, Paulo César. *Direito penal*. Idem.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*escolhido para a obtenção do fim, chama-se dolo direto de segundo grau ou dolo de consequências necessárias”.*<sup>53</sup>

Lado outro, o dolo eventual é, nos ensinamentos de Cleber Masson, *“a modalidade em que o agente não quer o resultado, por ele previsto, mas assume o risco de produzi-lo. É possível sua existência em decorrência do acolhimento pelo Código Penal da teoria do assentimento, na expressão ‘assumiu o risco de produzi-lo’, contida no art. 18, I, do Código Penal”.*<sup>54</sup>

Em complemento ao raciocínio acima exposto, alegam Artur de Brito Gueiros e Carlos Eduardo Adriano Japiassú que, no dolo eventual:

*(...) o agente prevê o resultado como provável ou, ao menos, como possível, mas, apesar de prevê-lo, age aceitando o risco de produzi-lo, demonstrando indiferença em relação a ele. A consciência e a vontade, que representam a essência do dolo, também devem estar presentes no dolo eventual. Para que este se configure é insuficiente a mera ciência da probabilidade do resultado (parte cognitiva), como sustentam os defensores da teoria da probabilidade. É indispensável uma relação de vontade entre o resultado e o agente, e é exatamente essa parte volitiva que distingue o dolo da culpa (consciente).*<sup>55</sup>

- 53 ZAFFARONI, Eugênio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. Manual de direito penal brasileiro, volume 1, parte geral. 9ª ed. - São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 433.
- 54 MASSON, Cleber. Direito penal: parte geral (arts. 1º a 120). 14ª ed. - Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2020.
- 55 SOUZA, Artur de Brito Gueiros; JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano. *Direito penal*: volume único. São Paulo: Atlas, 2018.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A respeito do tema, registram Julio Fabbrini Mirabete e Renato N. Fabbrini que no dolo eventual *“a vontade do agente não está dirigida para a obtenção do resultado; o que ele quer é algo diverso, mas prevendo que o evento possa ocorrer, assume mesmo o risco de causá-lo. Essa possibilidade de ocorrência do resultado não o detém e ele pratica a conduta”*.<sup>56</sup>

Há, portanto, dolo eventual quando o autor enxerga a possibilidade de concretização do tipo legal se praticar determinada conduta, mas se conforma com isso.<sup>57</sup>

Importante registrar que o dolo eventual **não** se compatibiliza com a culpa consciente, porquanto trata-se de distinção teoricamente plausível, apesar de, na prática, ser bastante complexa.

Conforme aduz Nucci, *“em ambas as situações, o agente tem a previsão do resultado que sua conduta pode causar, embora na culpa consciente não o admita como possível e, no dolo eventual, admita a possibilidade de se concretizar, sendo-lhe indiferente”*.<sup>58</sup>

56 MIRABETE, Julio Fabbrini; FABBRINI, Renato N. *Manual de direito penal: parte geral* (arts. 1º a 120). 26ª ed. - São Paulo: Atlas, 2010, 127-128.

57 MIRABETE, Julio Fabbrini; FABBRINI, Renato N. *Manual de direito penal*. Idem.

58 NUCCI, Guilherme de Souza Nucci. *Manual de direito penal*. 16ª ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A respeito da matéria, Zaffaroni ilustra a diferença entre os institutos. Para tanto, argumenta que:

*Se tomamos como exemplo a conduta de quem conduz um veículo automotor em excesso de velocidade, por uma rua percorrida por crianças que saem da escola, ele pode não representar a possibilidade de atropelar alguma criança, caso em que haverá culpa inconsciente ou sem representação; pode representar-se a possibilidade lesiva, mas confiar em que a evitará, contando com os freios potentes de seu veículo e sua perícia ao volante, caso em que haverá **culpa consciente** ou **culpa por representação**. Por outro lado, se, ao representar para si a possibilidade de produção do resultado, aceita a sua ocorrência ("**pouco me importa!**"), o caso seria de **dolo eventual**.<sup>59</sup> (Grifo nosso)*

Noutro giro, o Código Penal, ao dispor sobre o dolo, **não fez nenhuma distinção entre as espécies de dolo direto e dolo eventual**, o que não impede, contudo, que o Magistrado a considere no momento da dosimetria da pena.

Nesse passo, afirma Nucci que "*a lei não faz distinção entre o dolo direto e o eventual para fins de tipificação e de aplicação da pena. Por isso, o juiz poderá fixar a mesma pena para quem agiu com dolo direto e para quem atuou com dolo eventual*".<sup>60</sup>

59 ZAFFARONI, Eugênio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. Manual de direito penal brasileiro: parte geral. 11ª ed. - São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 465-466.

60 NUCCI, Guilherme de Souza Nucci. *Manual de direito penal*. 16ª ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Cezar Roberto Bitencourt também chama a atenção para a ausência de distinção legal entre tais espécies de dolo. Registra que o art. 18, I, do Código Penal *“equipara dolo direto e dolo eventual, o que não impede, contudo, que o aplicador da lei considere sua distinção ao fazer a dosimetria da pena”*.<sup>61</sup>

Em âmbito jurisprudencial, no **Habeas Corpus 114.223/SP**, o Supremo Tribunal Federal entendeu que, *“sobre o elemento subjetivo, dispõe o art. 18, I, do Código Penal que o crime será doloso ‘quando o agente quis o resultado ou assumiu o risco de produzi-lo’, de modo que a distinção doutrinária entre dolo direto e dolo eventual não tem efeitos para a demonstração da causalidade do tipo doloso. O dolo, embora eventual, é sempre dolo, ou seja, há o fator volitivo”* (Rel. Min. Teori Zavascki, DJe de 12.11.2015).

No referido julgado, o eminente Ministro enfrentou tema oscilante em âmbito doutrinário, qual seja, a (in)compatibilidade entre dolo eventual e a tentativa. Na ocasião, assentou que:

*A favor da aplicação simultânea dos dois institutos, **Guilherme de Souza Nucci** reputou “perfeitamente admissível a coexistência da tentativa com o dolo eventual, embora seja de difícil comprovação no caso concreto”. Reportou-se, na oportunidade, à lição de **Nélson Hungria**: “se o agente aquiesce no advento do resultado específico do crime, previsto como possível, é claro que este entra na órbita de sua*

61 BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de direito penal: parte geral* (arts. 1º a 120). - 26ª ed.- São Paulo: Saraiva Educação, 2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*volição: logo, se por circunstâncias fortuitas, tal resultado não ocorre, é inegável que o agente deve responder por tentativa” (in Código Penal comentado, 14ª edição). Em contraposição, Rogério Greco compreende que, “independentemente do paralelo que se tente traçar entre o dolo eventual e a culpa consciente, o fato é que, nos casos concretos, o raciocínio da tentativa torna-se inviolável. A própria definição legal do conceito de tentativa nos impede de reconhecê-la nos casos em que o agente atua com dolo eventual. Quando o Código Penal, em seu art. 14, II, diz ser o crime tentado quando, iniciada a execução, não se consuma por circunstâncias alheias à vontade do agente, nos está a induzir, mediante a palavra vontade, que a tentativa somente será admissível quando a conduta do agente for finalística e diretamente dirigida à produção de um resultado, e não nas hipóteses em que somente assumo o risco de produzi-lo, nos termos propostos pela teoria do assentimento. O art. 14, II, do Código Penal adotou, portanto, para fins de reconhecimento do dolo, tão somente, a teoria da vontade” (in Código Penal comentado, 5ª edição).*

*A celeuma, no Superior Tribunal de Justiça, pende para o reconhecimento da compatibilidade entre os institutos, conforme destacado no apontado como ato coator: “a questão já aportou a esta Corte, oportunidade na qual se adotou a corrente que considera possível a incidência da referida norma de extensão quando o agente, com sua conduta, assume o risco de produzir o resultado lesivo, mormente pelo fato de que o próprio legislador ordinário o equiparou ao dolo direto”.*

*Portanto, em se tratando de posição balizada por parte da doutrina e pela Corte Superior, a quem compete constitucionalmente a uniformização da jurisprudência infraconstitucional, não se vislumbra inepta a inicial ao conjugar ambos institutos, sobretudo porque remanesce, ainda, a possibilidade, segundo a acusação, de ter sido a conduta praticada com dolo direto. (Grifos nossos)*





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

O STF ratificou o posicionamento da compatibilidade entre o dolo eventual e a tentativa ao julgar o **Agravo Regimental no Habeas Corpus 165.200/MG** (DJe de 14.5.2019), momento em que o Ministro Roberto Barroso, tomando como base os argumentos utilizados pelo Ministro Teori Zavascki no HC 114.223/SP, afirmou que o *“Supremo Tribunal Federal, ao analisar caso análogo, assentou que não há incompatibilidade na conjugação do dolo eventual e da tentativa”*.

Por fim, concluiu o Pretório Excelso, no julgamento do **Habeas Corpus 97.344/SP**, que, se o tipo penal punir *“a forma mais leve do dolo (eventual), a conclusão lógica é de que, com maior razão, também o faz em relação à forma mais grave (dolo direto), ainda que não o diga expressamente. Se o dolo eventual está presente no tipo penal, parece evidente que o dolo direto também esteja, pois o menor se insere no maior”* (Rel. Min. Ellen Gracie, DJe de 29.5.2009).

#### 1.4. Nexo Causal ou relação de causalidade

Dispõe o art. 13, *caput*, do Código Penal, que: *“o resultado, de que depende a existência do crime, somente é imputável a quem lhe deu causa. Considera-se causa a ação ou omissão sem a qual o resultado não teria ocorrido”*.

Já o § 1º do art. 13 do Estatuto Repressivo prevê que *“a superveniência de causa relativamente independente exclui a imputação quando, por*





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*si só, produziu o resultado; os fatos anteriores, entretanto, imputam-se a quem os praticou”.*

Explica Guilherme de Souza Nucci que **causalidade** “*significa sucessão no tempo*”, enquanto **causa**, por outro lado, “*é toda ação ou omissão que é indispensável para a configuração do resultado concreto, por menor que seja o seu grau de contribuição. Não há qualquer diferença entre causa, condição (aquilo que permite à causa produzir o seu efeito) e ocasião (circunstância accidental que favorece a produção da causa), para fins de aplicação da relação de causalidade*”.<sup>62</sup>

Diz Fernando Capez que o **nexo causal** ou a **relação de causalidade** é “*o elo de ligação concreto, físico, material e natural que se estabelece entre a conduta do agente e o resultado naturalístico, por meio do qual é possível dizer se aquela deu ou não causa a este*”.<sup>63</sup>

Em igual sentido, afirma Cleber Masson que a relação de causalidade é “*o vínculo formado entre a conduta praticada por seu autor e o resultado por ele produzido. É por meio dela que se conclui se o resultado foi ou não*

62 NUCCI, Guilherme de Souza Nucci. *Manual de direito penal*. 16ª ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2020.

63 CAPEZ, Fernando. *Curso de direito penal*, parte geral: arts. 1º a 120. 23ª ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*provocado pela conduta, autorizando, se presente a tipicidade, a configuração do tipo penal”.*<sup>64</sup>

A seu turno, sustenta Jamil Chaim Alves que o nexo causal ou relação de causalidade é *“o vínculo entre a conduta e o resultado. Para que o crime possa ser imputado ao agente, deve existir um liame de causa e efeito entre a conduta praticada e o resultado produzido”.*<sup>65</sup>

Aduz o mesmo autor que, haja vista a prevalência da concepção **naturalística** do resultado – resultado entendido como alteração no mundo exterior –, *“o nexo causal possui relevância somente nos crimes materiais (nos quais a consumação depende de resultado naturalístico), e não nos crimes formais e de mera conduta (cuja consumação se dá com a prática da conduta, independentemente de resultado naturalístico)”.*<sup>66</sup>

Acentua, ainda, que o *“nexo causal também não possui relevância nos crimes **omissivos próprios**, porque, em regra, consomem-se com a prática da conduta omissiva, independentemente de resultado naturalístico”*<sup>67</sup> – grifo nosso.

64 MASSON, Cleber. Direito penal: parte geral (arts. 1º a 120). 14ª ed. - Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2020.

65 ALVES, Jamil Chain. *Manual de direito penal: parte geral e parte especial*. 2ª ed. - Salvador: Editora JusPodivm, 2021, p. 276.

66 ALVES, Jamil Chain. *Manual de direito penal*: Idem.

67 ALVES, Jamil Chain. *Manual de direito penal*: Ibidem.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Sobre o âmbito de aplicação do nexa causal, argumenta Cleber Masson que *“o estudo da relação de causalidade tem pertinência apenas aos crimes materiais. Nesses delitos, o tipo penal descreve uma conduta e um resultado naturalístico, exigindo-se a produção desse último para a consumação. É aí que entra o nexa causal, para ligar a conduta do agente ao resultado material”*.<sup>68</sup>

Contrário à posição **prevalecente** na doutrina brasileira de que a expressão *“resultado”*, prevista no art. 13, *caput*, do CP alcança, apenas, os crimes materiais, assevera Rogério Greco que o resultado contido na aludida norma penal há de ser entendido como o **jurídico (normativo)**, e não o meramente naturalístico.

Enfatiza que limitar o termo *“resultado”* impede *“o reconhecimento, em diversas infrações penais, da responsabilidade penal do agente garantidor”*<sup>69</sup> (CP, art. 13, § 2º). Portanto, para o autor, *“qualquer resultado, seja ele naturalístico (compreendido no sentido proposto pelos delitos materiais, ou seja, como o de modificação no mundo exterior, perceptível pelos sentidos, a exemplo do que ocorre com os crimes de homicídio e dano), ou o jurídico (significando a lesão ou perigo de lesão ao bem juridicamente protegido pelo tipo penal), poderá figurar no raciocínio*

68 MASSON, Cleber. Direito penal: parte geral (arts. 1º a 120). 14ª ed. - Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2020.

69 GRECO, Rogério. *Curso de direito penal: parte geral*. 19ª ed. - Niterói/RJ: Impetus, 2017.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*relativo à relação de causalidade, o que não impedirá, por exemplo, que um agente garantidor seja responsabilizado por uma infração penal de perigo”*.<sup>70</sup>

Noutro giro, diversas teorias buscam definir o nexu causal, destacando-se, entre elas, a teoria da equivalência dos antecedentes causais (equivalência das condições, condição simples, condição generalizadora ou *conditio sine qua non*), a teoria da causalidade adequada (qualificada ou individualizadora) e a teoria da imputação objetiva.

A teoria **adotada** como regra pelo Código Penal foi a **teoria da equivalência dos antecedentes causais**, que considera causa a ação ou omissão sem a qual o resultado não teria ocorrido (CP, art. 13, *caput, in fine*).

Nos dizeres de André Estefam e Victor Eduardo Rios Gonçalves, para tal teoria, *“todos os antecedentes do resultado, ainda que sobre ele tenham exercido mínima influência, serão considerados como ‘causa’*. *A verificação da relação de causalidade baseia-se no juízo de eliminação hipotética”*<sup>71</sup> (idealizado por Thyren em 1894).

70 GRECO, Rogério. *Curso de direito penal: parte geral*. 19<sup>a</sup> ed. - Niterói/RJ: Impetus, 2017.

71 ESTEFAM, André; GONÇALVES, Victor Eduardo Rios. *Direito penal esquematizado: parte geral*. 9<sup>a</sup> ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Registra Rogério Sanches Cunha que *“a causalidade objetiva (mera relação de causa e efeito), para a teoria da equivalência, tende ao regresso ao infinito, sendo objeto de críticas e objeções”*.<sup>72</sup>

Por sua vez, a teoria da causalidade adequada encontra aplicação na hipótese do § 1º do art. 13 do CP, quando a causa superveniente relativamente independente produz, por si só, o resultado, devendo o agente responder, tão somente, pelos atos praticados e não pelo resultado. Ou seja, a teoria terá aplicação quando a **causa** não se encontrar no **desdobramento da conduta do autor**, sendo, dessa forma, **imprevisível**.

Para fins de ilustração, mencione-se exemplo clássico da doutrina, em que: *“agente efetua disparo de arma de fogo contra a vítima (conduta). No trajeto, a ambulância capota e a vítima morre em decorrência do acidente viário (causa superveniente). O agente responderá por homicídio tentado, e não consumado, pois o capotamento da ambulância foge à esfera de previsibilidade do agente. O disparo de arma de fogo não traz como consequência esperada, habitual, a morte da vítima na ambulância em razão de um acidente viário”*.<sup>73</sup>

72 CUNHA, Rogério Sanches. *Manual de direito penal: parte geral* (arts. 1º ao 120). 8ª ed. Salvador: JusPodivm, 2020.

73 ALVES, Jamil Chain. *Manual de direito penal: parte geral e parte especial*. 2ª ed. - Salvador: Editora JusPodivm, 2021, p. 285.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Ensina Rogério Sanches Cunha que, desenvolvida por **Karl Larenz** (1927) e **Richard Honig** (1930) e, atualmente, representada por **Claus Roxin** e **Günther Jakobs**, *“a teoria da imputação objetiva, apesar do que sugere sua denominação, não se propõe a atribuir objetivamente o resultado ao agente, mas justamente delimitar essa imputação, evitando o regresso ao infinito gerado pela causalidade simples (teoria da equivalência dos antecedentes causais) e aprimorando a causalidade adequada (da qual se aproxima sem com ela se confundir)”*.<sup>74</sup>

Leciona Guilherme de Souza Nucci que a *“imputação objetiva, em síntese, exige, para que alguém seja penalmente responsabilizado por conduta que desenvolveu, a criação ou incremento de um perigo juridicamente intolerável e não permitido ao bem jurídico protegido, bem como a concretização desse perigo típico”*.<sup>75</sup>

De acordo com Rogério Greco, *“não basta que o resultado tenha sido produzido pelo agente para que se possa afirmar a sua relação de causalidade. É preciso, também, que a ele possa ser imputado juridicamente”*.<sup>76</sup>

Para Juarez Cirino Santos a imputação – objetiva – do resultado *“constitui juízo de valoração realizado em dois níveis, segundo critérios distintos:*

74 CUNHA, Rogério Sanches. *Manual de direito penal: parte geral* (arts. 1º ao 120). 8ª ed. Salvador: JusPodivm, 2020.

75 NUCCI, Guilherme de Souza Nucci. *Manual de direito penal*. 16ª ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2020.

76 GRECO, Rogério. *Curso de direito penal: parte geral*. 19ª ed. - Niterói/RJ: Impetus, 2017.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*primeiro, a atribuição objetiva do resultado, conforme o critério da realização do risco; segundo, a atribuição subjetiva do resultado, conforme o critério da realização do plano - especialmente relevante em relação aos desvios causais”.*<sup>77</sup>

Sobre o assunto, enfatiza Jamil Chaim Alves ser importante ressaltar que a teoria da imputação objetiva “*não pretende sobrepujar a teoria dos antecedentes, mas sim complementá-la. Portanto, se um resultado não pudesse ser imputado ao agente sob o ponto de vista da teoria da equivalência dos antecedentes, com muito mais razão, não poderá ser imputado sob o prisma da imputação objetiva*”.<sup>78</sup>

Nessa linha de raciocínio, os doutrinadores, em geral, amparados nos ensinamentos de **Claus Roxin**, elencam três pressupostos para a caracterização da imputação do resultado ao autor, quais sejam, **a criação (aumento) de um risco proibido, a realização do risco no resultado e resultado situado dentro do alcance do tipo.**

77 SANTOS, Juarez Cirino dos. *Direito penal: parte geral*. 6<sup>a</sup> ed. - Curitiba: ICPC Cursos e Edições, 2014.

78 ALVES, Jamil Chain. *Manual de direito penal: parte geral e parte especial*. 2<sup>a</sup> ed. - Salvador: Editora JusPodivm, 2021, p. 280.





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Destaca Cleber Masson que *“podem ser considerados como ‘riscos’ aquelas ações que, por meio de uma prognose póstuma objetiva, geram possibilidade de lesão ao bem jurídico”*.<sup>79</sup>

Para uma fácil compreensão dos pressupostos da teoria da imputação objetiva, aproveite-se as conceituações de Rogério Sanches Cunha.

Sobre a **criação ou o incremento de um risco proibido**, esclarece o doutrinador que, *“para ser imputado (atribuído a alguém), o resultado deve ser efeito de um risco proibido criado ou implementado pelo agente”*, haja vista que *“comportamentos de riscos aceitos socialmente porque decorrem da própria lógica da convivência em sociedade não são rotulados como causa”*.<sup>80</sup>

Por sua vez, **sobre a realização do risco no resultado**, afirma o autor que, *“além da análise do risco gerado, é necessário verificar se a ocorrência do resultado deve ser atribuída ao perigo criado ou incrementado pela conduta. Quer isto dizer que a imputação somente ocorrerá se, além da criação ou incremento de um risco proibido, o resultado for uma extensão natural da conduta empreendida. Logo, não será causa o comportamento do agente se o evento causado fisicamente pela sua*

79 MASSON, Cleber. Direito penal: parte geral (arts. 1º a 120). 14ª ed. - Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2020.

80 CUNHA, Rogério Sanches. *Manual de direito penal: parte geral* (arts. 1º ao 120). 8ª ed. Salvador: JusPodivm, 2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*conduta não estiver na linha de desdobramento causal normal da sua ação ou omissão”.*<sup>81</sup>

Por fim, sobre a necessidade do **resultado se encontrar dentro do tipo penal**, pontua que, *“para haver imputação, requer-se (...) que o perigo gerado pelo comportamento do agente esteja no alcance do tipo penal, modelo de conduta que não se destina a impedir todas as contingências do cotidiano”.*<sup>82</sup>

Claus Roxin estabelece em sua obra, ainda, situações que **afastam** a imputação objetiva, tais como: (i) diminuição do risco<sup>83</sup>; (ii) exclusão de imputação pela ausência de criação de perigo<sup>84</sup>; (iii) exclusão de imputações nos casos de criação de um risco permitido<sup>85</sup>; (iv) exclusão de imputação em

81 CUNHA, Rogério Sanches. *Manual de direito penal: parte geral* (arts. 1º ao 120). 8ª ed. Salvador: JusPodivm, 2020.

82 CUNHA, Rogério Sanches. *Manual de direito penal*: Idem.

83 *“Aqui estamos diante de uma situação em que a tipicidade é excluída, pela ausência de imputação ao tipo objetivo porque o autor diminui, com sua ação, o risco ao bem jurídico violado, praticando uma ação que tenha causado uma lesão menor ao bem jurídico do que a ação anteriormente praticada contra ele”* (COÊLHO, Yuri Carneiro. *Manual de direito penal*. 5ª ed. Salvador: JusPodivm, 2021, p. 310).

84 *“Este critério traduz a situação em que a imputação ao tipo objetivo será excluída quando não ocorrer um incremento juridicamente relevante de lesão ao bem jurídico, ou seja, situações, como expõe ROXIN em que ‘toda e qualquer provocação a atividades normais e juridicamente relevantes a vida cotidiana, como passear pelo centro, tomar banho, caminhar (...), não representam perigo considerável e típico para o bem jurídico”* (COÊLHO, Yuri Carneiro. *Manual de direito penal*. 5ª ed. Salvador: JusPodivm, 2021, p. 311).

85 *“Toda a conduta que importe na criação de um risco juridicamente relevante que é permitido pelo direito se configura em um risco permitido”* (COÊLHO, Yuri Carneiro. *Manual de direito penal*. 5ª ed. Salvador: JusPodivm, 2021, p. 311-312).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

virtude dos cursos causais hipotéticos<sup>86</sup>; (v) exclusão de imputação pela ausência de realização do perigo<sup>87</sup>; (vi) exclusão de imputação na hipótese de resultado não abrangido pelo fim de proteção da norma de cuidado<sup>88</sup>; (vii) exclusão da imputação nos casos de comportamento alternativo conforme ao direito<sup>89</sup>; e (viii) exclusão de imputação nas hipóteses do risco não compreendido no alcance do tipo.<sup>90</sup>

- 86 *“Os cursos causais hipotéticos são melhor visualizados como aqueles em que existe um autor substituto para a prática do fato, quando o autor anterior por alguma hipótese não realizou o ato, sendo sempre possível afirmar que existiria alguém a praticar o fato típico, substituindo-se, apenas, essa pessoa”* (COÊLHO, Yuri Carneiro. *Manual de direito penal*. 5ª ed. Salvador: JusPodivm, 2021, p. 312).
- 87 *“Nestas situações, tem-se a EXCLUSÃO DA IMPUTAÇÃO nas situações em que a criação do risco se vincula ao resultado, mas não tem a capacidade de realização do perigo no resultado, pois a causa geradora deste se configura capaz de produzi-lo autonomamente, como hipótese de superveniência de causa relativamente independente, que por si só produziu o resultado”* (COÊLHO, Yuri Carneiro. *Manual de direito penal*. 5ª ed. Salvador: JusPodivm, 2021, p. 313).
- 88 *“Aqui a conduta do agente leva a um resultado lesivo, entretanto, este não é abarcado pelo fim de proteção da norma”* (COÊLHO, Yuri Carneiro. *Manual de direito penal*. Idem).
- 89 *“Nessa situação, a discussão, segundo ROXIN ‘tem por objetivo a questão de imputar ou não um resultado nos casos em que não seja certo, mas unicamente provável ou possível, que o comportamento alternativo conforme ao direito evitaria o resultado’”* (COÊLHO, Yuri Carneiro. *Manual de direito penal*. Ibidem).
- 90 *“Nessas situações, estaremos diante de fatos que, embora com situação de risco criada e realização do perigo no tipo, serão situações em que o alcance do tipo não compreende os resultados fáticos ocorridos”* (COÊLHO, Yuri Carneiro. *Manual de direito penal*. 5ª ed. Salvador: JusPodivm, 2021, p. 314).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Especificamente quanto à hipótese de exclusão de imputação nas hipóteses do risco não compreendido no alcance do tipo, mencione-se a situação de **autocolocação em perigo dolosa**.

A autocolocação em perigo dolosa também é vista como forma de exclusão da imputação objetiva para **Günther Jakobs**, o qual compreende, em linhas gerais, que o agente que atua de acordo com seu papel social não pode ser responsabilizado por lesões sofridas pela vítima que se autocoloca em risco.

Para o autor, ao lado da autocolocação em perigo dolosa (competência/capacidade da vítima), são causas de exclusão da imputação objetiva: (i) o risco permitido; (ii) o princípio da confiança<sup>91</sup>; e (iii) proibição ao regresso<sup>92</sup>.

Em âmbito jurisprudencial, não foi verificado, **no Supremo Tribunal Federal**, a aplicação da teoria da imputação objetiva, seja em *hard cases*, seja em repercussão geral. Foi promovida pesquisa no sítio eletrônico do

91 “(...) quem age de acordo com as regras, confiando que os demais também manterão dentro dos limites do perigo permitido, não pode ser punido” (ALVES, Jamil Chain. *Manual de direito penal: parte geral e parte especial*. 2ª ed. - Salvador: Editora JusPodivm, 2021, p. 282).

92 (...) não pode ser incriminada a conduta de quem cumpre seu papel social, mesmo que tenha contribuído para infração penal praticada por outrem” (ALVES, Jamil Chain. *Manual de direito penal: Idem*).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

STF, bem como no site JusBrasil, não obtendo êxito ao filtrar a pesquisa. O tema foi abordado como plano de fundo nos casos concretos, não havendo enfrentamento pelo Pretório Excelso quanto ao conteúdo, haja vista o revolvimento de matéria fático-probatória.

Todavia, constatou-se a adoção da teoria da imputação objetiva pelo **Superior Tribunal de Justiça**, *vide Habeas Corpus 68.871/PR* (Min. Rel. Maria Thereza de Assis Moura, Rel. p/Acórdão Min. Og Fernandes, *DJe* de 5.10.2009), momento o qual a Augusta Corte entendeu que, diante do quadro delineado no caso concreto, não haveria falar *“em negligência na conduta do paciente, dado que prestou as informações que entendia pertinentes ao êxito do trabalho do profissional qualificado, alertando-o sobre a sua exposição à substância tóxica, confiando que o contratado executaria a operação de mergulho dentro das regras de segurança exigíveis ao desempenho de sua atividade, que mesmo em situações normais já é extremamente perigosa”*.

Ressaltou o STJ que, ainda que viesse a ser admitida *“a existência de relação de causalidade entre a conduta do acusado e a morte do mergulhador, à luz da teoria da imputação objetiva, seria necessária a demonstração da criação pelo paciente de uma situação de risco não permitido, não-ocorrente, na hipótese”* – grifo nosso.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Confira-se, a propósito, a ementa do referido julgado:

HABEAS CORPUS. HOMICÍDIO CULPOSO. VÍTIMA - MERGULHADOR PROFISSIONAL CONTRATADO PARA VISTORAR ACIDENTE MARÍTIMO. ART. 121, §§ 3º E 4º, PRIMEIRA PARTE, DO CÓDIGO PENAL. TRANCAMENTO DE AÇÃO PENAL. AUSÊNCIA DE JUSTA CAUSA.

1. Para que o agente seja condenado pela prática de crime culposos, são necessários, dentre outros requisitos: a inobservância do dever de cuidado objetivo (negligência, imprudência ou imperícia) e o nexo de causalidade.

2. No caso, a denúncia imputa ao paciente a prática de crime omissivo culposos, no forma imprópria. A teor do § 2º do art. 13 do Código Penal, somente poderá ser autor do delito quem se encontrar dentro de um determinado círculo normativo, ou seja, em posição de garantidor.

3. A hipótese não trata, evidentemente, de uma autêntica relação causal, já que a omissão, sendo um não-agir, nada poderia causar, no sentido naturalístico da expressão. Portanto, a relação causal exigida para a configuração do fato típico em questão é de natureza normativa.

4. Da análise singela dos autos, sem que haja a necessidade de se incursionar na seara fático-probatória, verifico que a ausência do nexo causal se confirma nas narrativas constantes na própria denúncia.

5. Diante do quadro delineado, não há falar em negligência na conduta do paciente (engenheiro naval), dado que prestou as informações que entendia pertinentes ao êxito do trabalho do profissional qualificado, alertando-o sobre a sua exposição à substância tóxica, confiando que o contratado executaria a operação de mergulho dentro das regras de segurança exigíveis ao desempenho de sua atividade, que mesmo em situações normais já é extremamente perigosa.





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*6. Ainda que se admita a existência de relação de causalidade entre a conduta do acusado e a morte do mergulhador, à luz da teoria da imputação objetiva, seria necessária a demonstração da criação pelo paciente de uma situação de risco não permitido, não-ocorrente, na hipótese.*

*7. Com efeito, não há como asseverar, de forma efetiva, que engenheiro tenha contribuído de alguma forma para aumentar o risco já existente (permitido) ou estabelecido situação que ultrapasse os limites para os quais tal risco seria juridicamente tolerado.*

*8. Habeas corpus concedido para trancar a ação penal, por atipicidade da conduta.*

(HC 68.871/PR, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, Rel. P/Acórdão Min. Og Fernandes, Sexta Turma, DJe de 5.10.2009) – Grifos nossos.

Noutro giro, ao julgar o **Recurso Especial 822.517/DF** (Min. Rel. Gilson Dipp, DJe de 29.6.2007), concluiu o Superior Tribunal de Justiça que, *“de acordo com a Teoria Geral da Imputação Objetiva o resultado não pode ser imputado ao agente quando decorrer da prática de um risco permitido ou de uma ação que visa a diminuir um risco não permitido; o risco permitido não realize o resultado concreto; e o resultado se encontra fora da esfera de proteção da norma”*.

Destacou, também, que *“o risco permitido deve ser verificado dentro das regras do ordenamento social, para o qual existe uma carga de tolerância genérica. É o risco inerente ao convívio social e, portanto, tolerável”*.





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

## 2 – DOS FATOS

Consignou-se no Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito que o Presidente da República, Jair Bolsonaro, em concurso com o ex-Ministro da Saúde, Eduardo Pazuello, teria incorrido no crime de emprego irregular de verbas públicas ao ordenar a produção do fármaco cloroquina para utilização no combate à Covid-19, sem que, para tanto, tivesse o aval da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA).

Extraí-se das fls. 1.072/1075 do aludido Relatório Final:

*13.13 Do emprego irregular de verbas ou rendas públicas*

*No início da pandemia, houve a procura por medicamentos que se mostrassem eficazes contra o SARS-CoV-2. Como havia urgência e o desenvolvimento de um novo remédio demandaria tempo para pesquisas e testes, uma opção foi pesquisar se medicamentos já existentes seriam efetivos no combate ao novo coronavírus. Uma dessas medicações foi a cloroquina. Conforme já visto, artigo divulgado pelo pesquisador Didier Raoult em março de 2020 propagou que essa droga, combinada com a azitromicina, seria eficaz no tratamento da covid-19.*

*Foi nesse contexto que houve uma certa euforia no mundo sobre a descoberta de uma droga promissora. Com efeito, nos Estados Unidos da América o ex-presidente Donald Trump apoiou o uso do medicamento, e no Brasil o Presidente Bolsonaro se agarrou à ideia de modo incondicional. Ocorre que, com o avançar das pesquisas, a conclusão do cientista francês se mostrou equivocada. A OMS, já em junho do ano passado, recomendou a não-utilização da cloroquina. Além disso, diversas meta-análises demonstraram que se tratava de*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*medicamento sem eficácia contra a covid-19. Tendo esse cenário como pano de fundo, merecem ser apuradas as condutas praticadas pelas autoridades brasileiras.*

*Segundo declarado pelo Presidente da República, a ordem para que o Laboratório Químico do Exército incrementasse a produção de cloroquina foi dada em 21 de março de 2020. Essa foi uma decisão conjunta do Presidente Bolsonaro com o então Ministro da Defesa, Fernando Azevedo e Silva. Ocorre que a produção da cloroquina teve o custo de menos R\$ 1,14 milhão.*

*Na análise das notas de empenho, foram encontrados, em 2019, R\$ 2.449.454 relativas a compras de medicamentos para tratamento precoce (cloroquina, hidrocloroquina, ivermectina e azitromicina) em diversos formatos e com várias destinações. O Fundo Nacional de Saúde gastou R\$ 1.884.113,00, correspondente a 77% desse total. Em 2020, esse valor saltou para R\$ 41.070.499,00, dos quais, R\$ 30.654.670,00, correspondentes a 75%, foram gastos pelo Fundo Nacional de Saúde com compra de hidroxicloroquina ou cloroquina em diversos formatos.*

*As despesas encontradas foram destinadas, essencialmente, à aquisição de cloroquina para o encapsulamento em comprimidos de 400 mg; comprimidos de hidroxicloroquina com 400 mg; e compostos relacionados à cloroquina, para a fabricação de comprimidos.*

*Deve-se observar o que a Lei nº 8.080, de 1990, prevê em seu art. 19-T:*

*Art. 19-T. São vedados, em todas as esferas de gestão do SUS:*

*I - o pagamento, o ressarcimento ou o reembolso de medicamento, produto e procedimento clínico ou cirúrgico experimental, ou de uso não autorizado pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA;*

*II - a dispensação, o pagamento, o ressarcimento ou o reembolso de medicamento e produto, nacional ou importado, sem registro na [destacamos]*

*Como o uso da cloroquina para a covid-19 não tinha o aval da Anvisa, a princípio, a ordem para a produção do medicamento se mostrou ilegal a princípio e fez as condutas do Presidente Bolsonaro*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*e do Ministro da Saúde subsumirem-se ao comando do art. 315 do CP, que criminaliza o emprego irregular de verbas públicas. Nessa fase inicial, contudo, pode-se entender que seria inexigível uma conduta diversa, pois a busca pela cura se sobreporia à obediência a normativos relacionados ao uso de recursos públicos. Haveria, portanto, a presença de uma exculpante.*

*Ocorre que não se tratou de um ato isolado. Mesmo depois de se demonstrar que a cloroquina era ineficaz no combate à covid-19, o Presidente da República e o então Ministro da Saúde, Eduardo Pazuello, como visto ao longo deste Relatório, continuaram a empregar recursos públicos na produção e aquisição do referido remédio. Com efeito, em abril de 2020 foram produzidos 718.380 comprimidos com custo total de R\$253.844,67, enquanto em maio foram produzidos outros 1.260.500 a um custo de R\$445.406,62. Além disso, em julho, o Ministério da Saúde solicitou 1.024.700 comprimidos ao Laboratório do Exército (Ofício nº 254/2020/CGAFME/DAF/SCTIE/MS).*

*O Presidente Bolsonaro inseriu-se na cadeia de comando dessa prática ilícita, como autor intelectual, enquanto o Ministro funcionou como seu operador. Frise-se que estamos falando de pessoas que tinham poder de administração e, portanto, possuíam a faculdade de disposição sobre os recursos públicos.*

*Dessa forma, ficou comprovada a prática do crime de emprego irregular de recursos público por parte do Presidente Jair Bolsonaro e do ex-Ministro Eduardo Pazuello.*

**3 – DO CRIME DE EMPREGO IRREGULAR DE  
VERBAS OU RENDAS PÚBLICAS**

Conforme afirma Nelson Hungria, a objetividade jurídica dos crimes contra a Administração Pública constantes do Título XI do Código Penal “é o interesse da normalidade funcional, probidade, prestígio, incolumidade e



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*decoro da Administração Pública”, sendo esta última definida pelo autor, em sentido lato, como “a atividade do Estado, de par com a de outras entidades de direito público, na consecução de seus fins, quer no setor do Poder Executivo (administração pública no sentido estrito), quer no Legislativo ou do Judiciário”. Para o renomado penalista, “onde quer que haja o desempenho de um cargo oficial ou o exercício de uma função pública, aí poderá ser cometido o específico ilícito penal de quo agitur, seja por aberrante conduta das próprias pessoas integradas na órbita administrativa, isto é, os funcionários públicos (agentes do poder público, empregados públicos, intranei), seja pela ação perturbadora de particulares (extranei)”.*<sup>93</sup>

Na mesma linha, Damásio de Jesus ensina que, por intermédio dos crimes contra a Administração Pública, o legislador pretende “proteger o normal desenvolvimento da máquina administrativa em todos os setores de sua atividade, no sentido de bem-estar e do progresso da sociedade. Proíbe-se, pela incriminação penal, não só a conduta ilícita dos agentes do poder público, os funcionários públicos (intranei), como a dos estranhos, os particulares (extranei), que venham, de forma comissiva ou omissiva, causar ou expor a perigo de dano a função administrativa (em sentido estrito), legislativa ou judiciária”.

<sup>94</sup>

93 HUNGRIA, Nelson. *Comentários ao Código Penal*. Vol. IX. Arts. 250 a 361. Rio de Janeiro, Revista Forense, 1958, p. 99.

94 JESUS, Damásio de. *Direito penal, parte especial: crimes contra a fé pública a crimes contra a administração pública – arts. 289 a 359-H do CP. Atualização André Estefam*. - Volume 4. - 20ª ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2020.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Os crimes contra a Administração Pública encontram-se atualmente divididos no Código Penal brasileiro em 6 (seis) capítulos distintos, sendo dedicado o capítulo I para os *“crimes praticados por funcionário público contra a administração em geral”*, o capítulo II para os *“crimes praticados por particular contra a administração em geral”*, o capítulo II-A para os *“crimes praticados por particular contra administração pública estrangeira”*, o capítulo II-B para os *“crimes em licitações e contratos administrativos”*, o capítulo III para os *“crimes contra a administração da justiça”* e o capítulo IV para os *“crimes contra as finanças públicas”*.

Entre as condutas tipificadas como crime praticado por funcionário público contra a Administração em geral, insere-se aquela enunciada no art. 315 do Código Penal, *“dar às verbas ou rendas públicas aplicação diversa da estabelecida em lei”* (crime de emprego irregular de verbas ou rendas públicas), à qual são cominadas as penas de detenção, de um a três meses, ou multa.

Por ser crime praticado por funcionário público, aplica-se o conceito previsto no art. 327, *caput*, do Código Penal, segundo o qual *“considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública”*, assim como o § 1º do mesmo dispositivo, que equipara *“a funcionário público quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, e quem trabalha para empresa prestadora*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da Administração Pública”, e também a causa de aumento constante do § 2º do art. 327 do CP, o qual estatui que “a pena será aumentada da terça parte quando os autores dos crimes previstos neste Capítulo forem ocupantes de cargos em comissão ou de função de direção ou assessoramento de órgão da administração direta, sociedade de economia mista, empresa pública ou função instituída pelo poder público”.*

Diz Cleber Masson que o objeto jurídico do tipo do art. 315 do CP é a tutela da *“Administração Pública, no tocante à regularidade da aplicação dos recursos públicos em conformidade com a destinação legal prévia”*, enquanto o seu objeto material *“são as verbas e as rendas públicas”*, sendo verbas públicas *“os valores especificamente destinados pela lei orçamentária a determinado serviço público ou atividade de interesse público”*, e as rendas públicas, *“os valores pertencentes à Fazenda Pública ou por ela arrecadados, seja qual for sua origem legal”*.<sup>95</sup>

Sendo crime passível de ser cometido somente por funcionário público (sujeito ativo) e contra o Estado e as pessoas físicas ou jurídicas eventualmente prejudicadas (sujeitos passivos), Mirabete pontua que *“a*

95 MASSON, Cleber. *Código Penal comentado*. 4. ed. rev. e ampli. - Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2016, p. 1330.





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*aplicação das verbas ou rendas públicas, por constituir despesa pública, há de ser efetuada de acordo com as leis orçamentárias ou especiais, cuja execução se fará estritamente, segundo as discriminações respectivas. Conseqüentemente, há emprego irregular das mesmas verbas ou rendas, quando são desviadas do seu destino legal para atender outra exigência de natureza diversa, embora expressiva de interesse da própria administração”.*<sup>96</sup>

Ao comentar o crime de emprego irregular de verbas ou rendas públicas, Rogério Greco expõe que *“o núcleo dar é utilizado pelo texto legal no sentido de empregar, canalizar, utilizar. (...) O agente, portanto, dá às verbas ou rendas públicas aplicação diversa da estabelecida em lei. A palavra lei, de acordo com o texto do artigo em estudo, deve ser entendida no seu sentido estrito, abrangendo as leis complementares e as leis ordinárias, além da própria Constituição Federal, considerada como fundamento de validade de todas as leis”*. Greco assevera que o delito consuma-se *“quando o agente, efetivamente, dá às verbas ou rendas públicas aplicação diversa da estabelecida em lei”*. O autor esclarece que, embora o núcleo *“dar pressupõe um comportamento comissivo por parte do agente”*, o crime pode *“ser praticado via omissão imprópria”*.<sup>97</sup>

96 MIRABETE, Julio Fabbrini; FABBRINI, Renato N. *Manual de direito penal: parte especial: arts. 235 a 361 do CP.* - 31ª ed. rev. e atual. - São Paulo: Atlas, 2018, p. 295.

97 GRECO, Rogério. *Código penal comentado.* 11 ed. - Niterói, RJ: Impetus, 2017, p. 1098-1099.





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Rogério Sanches Cunha sustenta que, para configuração do delito, *“pouco importa que os órgãos administrativos fiscalizadores tenham aprovado as contas apresentadas pelo governante, sendo, mesmo assim, possível a sua responsabilização penal e civil. A aprovação das contas públicas pelos órgãos fiscalizadores somente convalesce as irregularidades administrativas, verificadas na execução do orçamento; as infrações penais permanecem intactas, competindo à Justiça Criminal comum dizer da responsabilidade ou não de seu administrador”*.<sup>98</sup>

Guilherme de Souza Nucci classifica o crime de emprego irregular de verbas ou rendas públicas como crime próprio (só pode ser cometido por pessoa qualificada ou especial), material (exige, para sua consumação, resultado naturalístico), de forma livre (pode ser cometido por qualquer meio), comissivo (o verbo implica ação), instantâneo (não se prolonga no tempo, ocorrendo no momento determinado), unissubjetivo (pode ser praticado por uma pessoa) e plurissubsistente (ação é composta por vários atos, permitindo-se o fracionamento).<sup>99</sup>

Em âmbito jurisprudencial, no julgamento do RHC 58/081 (Rel. Min. Leitão de Abreu, DJ de 5.9.1980), o Supremo Tribunal Federal determinou o trancamento de ação penal proposta contra determinada pessoa

98 CUNHA, Rogério Sanches. *Código penal*. 8ª ed. rev., ampl. e atual. - 2015, p. 792.

99 NUCCI, Guilherme de Souza. *Curso de direito penal*: parte especial: arts. 213 a 361 do Código Penal. - 3. ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

a quem foi atribuída a prática do crime previsto no art. 315 do Código Penal, por ter, na condição de Prefeito Municipal, promovido a nomeação, de forma contrária a disposição expressa de lei, de servidor para ocupar determinado cargo em comissão.

No acórdão, a Corte compreendeu que a conduta imputada ao denunciado não se enquadrou no tipo do art. 315 do Código Penal, já que *“a verba utilizada [para nomeação do servidor] se destinava a custear despesa resultante do provimento, que se fizesse, do cargo público de que se trata. Irregular a nomeação, por essa irregularidade não responde o recorrente com base no artigo 315 do Código Penal”*.

No julgamento do RHC 64.570/SP (Rel. Min. Francisco Rezek, DJ de 20.3.1987), o STF concedeu a ordem ali pleiteada para trancar ação penal proposta contra determinada pessoa pela prática do crime previsto no art. 315 do Código Penal, por supostamente haver, enquanto Prefeito, autorizado a compra de imóvel por autarquia municipal, sem avaliação prévia, licitação ou autorização legislativa, em desrespeito a normas locais.

No acórdão, a Suprema Corte concluiu que, como a norma descumprida pelo então Prefeito municipal tinha natureza de decreto, não



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

estaria configurado o tipo do art. 315 do CP, que exige expressamente, para prática do crime ali inscrito, o descumprimento de lei em sentido estrito.

#### 4 – DA ATIPICIDADE DAS CONDUTAS

Como se viu, o delito de emprego irregular de verbas ou rendas públicas, previsto no artigo 315 do Código Penal, consiste em *“dar às verbas ou rendas públicas aplicação diversa da estabelecida em lei”*.

Insta asseverar que o referido tipo penal visa coibir a destinação de verbas públicas ao livre arbítrio do gestor público. Na lição doutrinária de Luiz Regis Prado, *“o legislador penal visa a tutelar com o tipo penal a regularidade e correção administrativa no que tange à aplicação de verbas ou rendas públicas, que não pode permanecer ao alvedrio do funcionário público”*<sup>100</sup>.

De igual modo, a seguinte posição doutrinária<sup>101</sup>:

*A incriminação contida no art. 315 do CP visa impedir o emprego tumultuado, irracional e arbitrário de verbas, rendas e respectivas aplicações pelo Administrador Público, sem a qual haveria verdadeira anarquia das finanças públicas.*

100 PRADO, Luiz Regis. Curso de Direito Penal Brasileiro – 17. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019.

101 CUNHA, Rogério Sanches. Manual de Direito Penal: parte especial (arts. 121 ao 361). 8 ed. rev. ampl. e atual. - Salvador: JusPODIVM, 2016.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Trata-se, em verdade, da submissão do gestor público ao princípio da legalidade administrativa, constitucionalmente previsto no artigo 37 da Constituição Federal<sup>102</sup>, que se consubstancia na necessidade de que os atos administrativos, para serem considerados válidos, tenham uma lei que os ampare, mormente em se tratando de alocação de recursos públicos.

Para configuração do crime em tela, é necessário que o gestor dos recursos efetivamente aplique a verba em finalidade diversa daquela previamente estabelecida em lei.

É mister enfatizar que a lei a que se refere o tipo não permite interpretação extensiva, de modo que se trata de lei em sentido estrito e, mais especificamente, lei orçamentária – ou outra lei especial que vincule a aplicação de determinados recursos.

Conforme destacado por Cezar Roberto Bitencourt:

*Para atender à elementar exigida pelo tipo penal é indispensável que exista lei regulamentando a aplicação dos recursos orçamentário-financeiros: não pode ser qualquer lei, por certo, mas somente a lei orçamentária, referida no art. 165, § 5º, da Constituição Federal. Logicamente, não se pode desconhecer que*

102 Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*além dessa lei orçamentária existem leis especiais que vinculam a aplicação de determinados recursos, como ocorre com algumas taxas, tarifas, contribuição social, enfim, tributos diversos com determinações específicas. A lei a que se refere o texto legal deve ser considerada no sentido substancial, afastando, dessa forma, eventuais prescrições em decretos que regulamentem outros atos administrativos.*<sup>103</sup>

Na situação fático-jurídica em concreto, a narrativa apresentada e as provas angariadas no inquérito parlamentar não foram capazes de demonstrar que houve aplicação de verbas de forma diversa dos fins estabelecidos na lei orçamentária.

Impende ressaltar que as condutas imputadas ocorreram em um contexto emergencial, de pandemia, em que, assim como apresentado no próprio Relatório da CPI, havia urgência no combate à doença, cujo tratamento ainda não existia (seja por medicamentos ou vacina).

Da narrativa contida no Relatório da CPI, extrai-se que os fatos supostamente delituosos teriam ocorrido entre março e julho de 2020, sendo que, até junho do mesmo ano, segundo a própria Comissão Parlamentar, o contexto era de *“certa euforia no mundo sobre a descoberta de uma droga promissora”*, sendo que a Organização Mundial de Saúde, apenas em junho,

103 BITENCOURT, Cezar Roberto. Tratado de direito penal - v. 5: parte especial (arts. 312 a 359-H e Lei n. 10.028/2000): crimes contra a administração pública e crimes praticados por prefeitos. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

teria recomendado a não utilização da cloroquina (folhas 1.072/1.073 do Relatório da CPI).

Tal cenário levou à necessidade de que fossem tomadas decisões de caráter excepcional e promulgadas leis e normas com o fim de tentar controlar a situação de urgência posta e gerenciar os riscos.

Cita-se a edição da Lei 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que dispôs sobre as *“medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019”*. Entre as medidas dispostas em tal ato normativo, há a autorização para importação e distribuição de medicamentos, ainda que sem registro na ANVISA, considerados essenciais no combate à epidemia, bem como previsão de dispensa de licitação para aquisição de bens e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de que trata a lei.

Em tal contexto, a Medida Provisória 940, de 2 de abril de 2020, abriu crédito extraordinário, em favor do Ministério da Saúde, no valor de R\$ 9.444.373.172,00, para atender à programação orçamentária criada para *“Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus”*.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Verifica-se, pois, a previsão e implementação de medidas excepcionais adotadas no início do ano de 2020, voltadas ao enfrentamento da epidemia nacional, cuja doença ainda carecia de estudos sólidos e tratamentos comprovadamente eficazes.

Nessa toada, foi editada, pelo Ministério da Saúde, a Nota Informativa 5/2020-DAF/SCTIE/MS, em 27 de março de 2020, que, considerando a inexistência de terapias farmacológicas e imunobiológicos específicos para Covid-19 e a taxa de letalidade da doença, bem como as publicações *“com dados preliminares sobre o uso da cloroquina e hidroxicloroquina em pacientes com COVID-19 (Chatre, 2020, Touret, 2020; Gautret, 2020; Riera, 2020”*, disponibilizou para uso, com base na Lei 13.979/2020, *“a critério médico, o medicamento cloroquina como terapia adjuvante no tratamento de formas graves, em pacientes hospitalizados, sem que outras medidas de suporte sejam preteridas em seu favor”*<sup>104</sup>.

Na medida adotada, considerou-se a inexistência de outro tratamento específico eficaz disponível até aquele momento e, também, que o uso da cloroquina seria de baixo custo, fácil acesso e, ainda, que haveria capacidade nacional *“de produção de cloroquina pelos laboratórios públicos*

104 Disponível em: <<https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/arquivos/ms-0014167392-nota-informativa-pdf?msckid=4596922fb1c811ec877cf2efdf15bd40>>. Acesso em 1/4/2022.





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*brasileiros em larga escala e da capacidade de abastecimento desse medicamento a nível estadual e municipal”.*

Cumprе enfatizar, inclusive, a posição da Sociedade Brasileira de Infectologia em março de 2020, no sentido de que o uso da hidroxiclороquina seria uma forma de *“terapia de salvamento experimental”*, cujo uso deveria ser individualizado e avaliado pelo médico subscritor, afirmando, ainda, achar *“compreensível seu uso no paciente crítico, já que não há tratamento aprovado para COVID-19”*<sup>105</sup>.

A manifestação da instituição foi externada diante do estudo francês publicado por Gautret et al., 2020, intitulado *“Hydroxychloroquine and azithromycin as a treatment of COVID19: results of an open-label non-randomized clinical trial”*, também utilizado pelo Ministério da Saúde para adoção da medida acima relatada.

Observa-se que, por meio da Nota Informativa 3/2022-SPO/SE/MS, a Secretaria de Planejamento e Orçamento do Ministério da Saúde aduz que *“os atos de execução orçamentária para aquisição de fármacos, como ademais qualquer outra aquisição ou aplicação de recursos públicos, devem necessariamente serem*

105Disponível em:

<https://www.somerj.com.br/novosite/pdf/SBIHidroxiclороquinaparaCOVID-1922mar2020.pdf>. Acesso em 4 de abr. de 2022.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*registrados no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), sendo condição necessária à execução a prévia autorização dos créditos pela lei orçamentária anual ou seus créditos adicionais” (fl. 184 dos autos eletrônicos).*

*Além disso, veiculou-se que “não é possível indicar rubrica única que suporte a aquisição de fármacos, que pode ocorrer em diferentes contextos e onerando diferentes programações orçamentárias, desde que compatíveis com a despesa a ser realizada” (fl. 185 dos autos eletrônicos), sendo certo, ainda, que “as programações não são destinadas a aquisição de medicamentos específicos” (fl. 186 dos autos eletrônico).*

A Lei Orçamentária, portanto, não previu a destinação de verba para a aquisição de medicamentos específicos, mas alocou recursos para aquisição de fármacos de acordo com as políticas de assistência farmacêutica existentes, cujas programações foram assim exemplificadas pelo Ministério da Saúde (fls. 184/185 dos autos eletrônicos):

- a. “4705 - Promoção da Assistência Farmacêutica por meio da Disponibilização de Medicamentos do Componente Especializado”;*
- b. “4368 - Promoção da Assistência Farmacêutica por meio da Disponibilização de Medicamentos e Insumos em Saúde do Componente Estratégico”;*
- c. “20AE - Promoção da Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos na Atenção Básica em Saúde”;*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

- d. "4295 - Atenção aos Pacientes Portadores de Doenças Hematológicas"; e*
- e. "4370 - Atendimento à População com Medicamentos para Tratamento dos Portadores de HIV/AIDS, outras Infecções Sexualmente Transmissíveis e Hepatites Virais.*

O fármaco cloroquina é custeado, ainda segundo a Pasta ministerial, no programa orçamentário *"Promoção da Assistência Farmacêutica por meio da Disponibilização de Medicamentos e Insumos em Saúde do Componente Estratégico"* (fl. 189 dos autos eletrônicos) e vinha sendo adquirido pelo Ministério da Saúde para atendimento ao Programa Nacional de Prevenção e Controle da Malária (PNCM).

Na Nota Técnica 468/2021-CGAFME/DAF/SCTIE/MS (fls. 198/200 dos autos eletrônicos), informa-se que, *"em decorrência da pandemia da COVID-19, a Coordenação-Geral de Assistência Farmacêutica e Medicamentos Estratégicos - CGAFME/DAF/SCTIE recebeu demandas de estados e municípios para fornecimento de determinados medicamentos, que fazem parte do elenco adquirido para o Componente Estratégico da Assistência Farmacêutica, como por exemplo: azitromicina 500mg e cloroquina 150mg"*.

Noticiou-se, também, que (fl. 198 dos autos eletrônicos):

*Sobre a celebração do TED 10/2020 para a produção e distribuição do medicamento Cloroquina 150mg, informa-se que o processo*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*administrativo para a aquisição de três milhões de comprimidos foi iniciado em 25 de julho de 2019, portanto, antes da pandemia, e com programação inicial para atendimento ao Programa Nacional de Controle da Malária. Tal processo foi finalizado no ano de 2020, com a publicação do respectivo TED no D.O.U de 1º de abril de 2020.*

Além disso, nos termos do Ofício 125-A4.5/A4/GbCmtEx, de 21 de maio de 2021, o Comando do Exército informou que o Laboratório Químico Farmacêutico do Exército (LQFEx) atende a demandas, em regra, provenientes do Departamento de Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos do Ministério da Saúde, sendo que, *“à época do início da pandemia, houve o atendimento da demanda existente para produção da Cloroquina 150 mg, em apoio ao Ministério da Saúde”*<sup>106</sup>.

Sustentou que a Nota Informativa 5/2020-DAF/SCTIE/MS, de 27 de março de 2020, orientou o uso da cloroquina como terapia adjuvante no tratamento de formas graves da Covid-19 e determinou a distribuição imediata do fármaco, especificando a embalagem *“idêntica ao registro do medicamento do LQFEx junto à ANVISA”*.

Afirmou, por fim, que *“o LQFEx já havia planejado a produção de 1 (um) lote de Cloroquina 150 mg, para atendimento às regiões endêmicas da malária,*

106 O Ofício n. 125-A4.5/A4/GbCmtEx, de 21 de maio de 2021, está indicado em link pela Comissão Parlamentar de Inquérito e indicado como uma das provas do indiciamento à fl 265 dos autos eletrônicos (fl. 188 na numeração dos autos físicos).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*razão pela qual tinha o insumo licitado, o que permitiu a disponibilização de recursos próprios para a aquisição do insumo”.*

Verifica-se inexistir aplicação de recursos diversamente do que previsto na lei orçamentária.

Os dados demonstram o aumento das demandas pelos fármacos cloroquina e hidroxicloroquina durante o ano de 2020, em razão da epidemia, mas não permitem inferir desvios na aplicação das verbas em desacordo com a legislação vigente, já que foram utilizadas rubricas orçamentárias destinadas à aquisição de medicamentos no âmbito do Ministério da Saúde.

Veja-se que, quando da imputação apresentada pela Comissão Parlamentar de Inquérito, o crime é atribuído não por terem verbas sido aplicadas em destinação diversa da estabelecida em lei, mas sim por terem sido aplicadas em suposto desacordo com as orientações científicas vigentes à



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

época<sup>107</sup>, o que não preenche o tipo penal para fins de imputação criminal do delito de emprego irregular de verbas públicas.

A indicação de que teria havido descumprimento do artigo 19-T da Lei 8.080/1990 também não atende ao comando legal incriminador, uma vez que se trata de norma abstrata de gestão do Sistema Único de Saúde, sem qualquer previsão de alocação de verbas públicas.

Além disso, o artigo 19-T da Lei 8.080/1990 não leva em conta as especificidades de uma emergência pública sanitária, como é o caso da epidemia da Covid-19.

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, por meio da alteração trazida pela Lei 13.655/2018, contempla a necessidade, quando da

107No início do ano de 2020, as orientações científicas ainda não eram consolidadas no sentido de que a cloroquina não seria eficaz ao tratamento da Covid-19. Pelo contrário, a própria Sociedade Brasileira de Infectologia, no início de 2020 não rechaçava totalmente o uso do fármaco no combate às formas graves da doença. De igual modo relata a CPI no Relatório Final, no sentido que havia estudos que embasavam a utilização da cloroquina.: *“Como havia urgência e o desenvolvimento de um novo remédio demandaria tempo para pesquisas e testes, uma opção foi pesquisar se medicamentos já existentes seriam efetivos no combate ao novo coronavírus. Uma dessas medicações foi a cloroquina. Conforme já visto, artigo divulgado pelo pesquisador Didier Raoult em março de 2020 propagou que essa droga, combinada com a azitromicina, seria eficaz no tratamento da covid-19. Foi nesse contexto que houve uma certa euforia no mundo sobre a descoberta de uma droga promissora. Com efeito, nos Estados Unidos da América o ex-presidente Donald Trump apoiou o uso do medicamento, e no Brasil o Presidente Bolsonaro se agarrou à ideia de modo incondicional.”* (fls. 1.072/1.073 do Relatório da CPI).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

interpretação de normas sobre gestão pública, de se considerarem os obstáculos e dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo<sup>108</sup>.

O § 1º do artigo 22 da LINDB prevê que, *“em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente”*.

As condutas imputadas aos indiciados no Relatório da CPI deram-se em um contexto de pandemia, em que ainda não havia tratamento eficaz para o controle da Covid-19, de modo que, baseando-se em estudos até então existentes que apontavam a possibilidade de os medicamentos em apreço, a cloroquina e a hidroxicloroquina, auxiliarem no tratamento da doença, a

108 LINDB: Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

decisão dos gestores federais foi a de ampliar a produção dos fármacos e colocá-los à disposição da população, considerando-se mesmo os indicadores de aumento da demanda.

O acerto ou desacerto da decisão, que se revestiu de caráter de urgência, lado outro, não é objeto do crime em apreço, mas se insere na órbita da gestão pública.

O simples fato de o Presidente da República ter verbalizado, em março de 2020, o apoio ao aumento da produção dos medicamentos como forma de controle da doença não se presta a amparar conclusão pela prática do crime de emprego irregular de verbas públicas, porquanto, para a consumação do delito, é necessária a efetiva aplicação de verba previamente destinada a outro fim, o que não se verificou na espécie.

Por derradeiro, verifica-se a ausência de dolo dos agentes políticos, na medida em que o uso de verbas públicas no caso em tela ocorreu nos termos legais e dentro da legítima discricionariedade dos gestores públicos, sem repercussão criminal.

A partir dos elementos de informação colacionados aos autos, depreende-se que todos os fatos foram exaustivamente analisados e deles não se pode concluir pela prática de ato ilícito pelo Presidente da República Jair



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Messias Bolsonaro e pelo ex-Ministro da Saúde Eduardo Pazuello no âmbito criminal.

Noutro giro, não se vislumbra qualquer outra diligência que possa ser realizada para complementar os elementos já coligidos, os quais, ao contrário, revelam-se suficientes, neste momento, para um juízo de atipicidade das condutas.

Diante da atual falta de perspectiva de obtenção de novos dados que autorizem conclusão diversa, forçoso reconhecer a ausência de mínimos elementos de convicção capazes de suportar a instauração de inquérito ou a deflagração de ação penal no caso concreto.

Considerando-se a ausência de indícios mínimos para se afirmar que o Presidente da República Jair Messias Bolsonaro e o ex-Ministro da Saúde Eduardo Pazuello tenham incorrido em qualquer prática delitativa no contexto em questão, não se verifica a existência do interesse de agir apto a ensejar a continuidade deste processo.

Exauridas as investigações preliminares, constata-se que os fatos em apuração não ensejam a instauração de inquérito sob supervisão do Supremo Tribunal Federal (art. 230-C do Regimento Interno da Corte), tampouco contêm elementos informativos capazes de justificar, per si, o oferecimento de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

denúncia, estando ausente **justa causa** (art. 395, inciso III, do Código de Processo Penal) para deflagração de ação penal em face do Presidente da República Jair Bolsonaro e do ex-Ministro da Saúde Eduardo Pazuello, no que se refere aos fatos narrados às fls. 1.072/1.075 do Relatório Final da CPI-Covid.

## 5. CONCLUSÃO

Em face do exposto, o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL requer a juntada do Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito que acompanha a presente manifestação e requer o **arquivamento** destes autos, nos termos do art. 395, inciso III, do Código de Processo Penal, ressalvado o disposto no art. 18 do mesmo diploma legal.

Brasília, data da assinatura digital.

*Lindôra Maria Araujo*  
Vice-Procuradora-Geral da República  
Procuradora-Geral da República em exercício  
*Assinado digitalmente*

JPF/HRZ/FG/JA