

VOTO

A Senhora Ministra Rosa Weber: 1. Trata-se de denúncia oferecida contra o Deputado Federal Aécio Neves da Cunha, bem assim contra Dimas Fabiano Toledo, Alexandre Accioly Rocha, Ênio Augusto Pereira e Silva e Marcelo Bahia Odebrecht, pela suposta prática dos crimes de corrupção passiva, corrupção ativa e lavagem de dinheiro.

Colho da peça acusatória:

“No período compreendido entre 09/01/2009 e 28/02/2010, na cidade do Rio de Janeiro/RJ, mais precisamente na Rua Visconde de Pirajá, 414, sala 810, com vontade livre e consciente, AÉCIO NEVES solicitou e recebeu, em 21 (vinte e uma) oportunidades, para si, indiretamente, por meio do assessor DIMAS TOLEDO, vantagens indevidas de R\$ 28.200.000.000,00 (vinte e oito milhões e duzentos reais) (sic), em razão das funções exercidas pelo primeiro. Por sua vez, DIMAS TOLEDO, ciente da condição pública de AÉCIO NEVES e da origem e natureza ilícitas dos valores, recebeu, em coautoria com o então Senador e em benefício dele, essas 21 (vinte e uma) entregas de R\$ 28.200.000,00 (vinte e oito milhões e duzentos mil reais) em vantagens indevidas no Rio de Janeiro/RJ. Além desses repasses, outro valor, de R\$ 1.800.000,00 (um milhão e oitocentos mil reais), foi pago no exterior em favor de AÉCIO, em razão de seu cargo, por meio da *offshore* de ALEXANDRE ACCIOLY, a EMBERCY SERVICES LIMITED - totalizando-se R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais).

MARCELO BAHIA ODEBRECHT e ÊNIO AUGUSTO PEREIRA E SILVA prometeram a AÉCIO NEVES e depois pagaram esses R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais), a fim de comprar o apoio do parlamentar nas causas de interesse do grupo ODEBRECHT, notadamente (i) intermediação para agilizar a emissão da licença de instalação da Usina Hidrelétrica de Santo Antônio e dar início às obras; e (ii) intermediação para reverter o resultado tido como ilegal pelo Grupo no certame de UHE Jirau, efetuando pagamento da referida quantia por meio das pessoas indicadas pelo operador de AÉCIO NEVES.

Além do valor acima de R\$ 30.000.000,00 da ODEBRECHT, outro pagamento (propina) ocorreu. Após as tratativas entre MARCELO ODEBRECHT e AÉCIO NEVES, a Construtora ANDRADE GUTIERREZ (AG) pagou ao parlamentar R\$ 35.000.000,00 (trinta e cinco milhões de reais). Para ocultar e dissimular a natureza e a origem desse segundo valor, foi firmado um contrato fictício entre

Construtora ANDRADE GUTIERREZ e a Holding AALU PARTICIPAÇÕES E INVESTIMENTO, da qual é sócio ALEXANDRE ACCIOLY, amigo pessoal de AÉCIO NEVES.

Assim, ALEXANDRE ACCIOLY recebeu, por meio de celebração de contrato fictício e por *offshore*, no interesse de AÉCIO NEVES, em 2 (duas) oportunidades - R\$ 1.800.000,00 da ODEBRECHT e R\$ 35.000.000,00 da AG -, vantagens indevidas e, juntamente com AÉCIO NEVES e DIMAS TOLEDO, promoveu a lavagem dos capitais recebidos pelo então Senador, ocultando e dissimulando a natureza, origem, localização e propriedade de tais recursos, provenientes da infração penal de corrupção passiva."

A Defesa de todos os codenunciados – ressalva feita à do agente colaborador Marcelo Bahia Odebrecht – pugnou, em suas respectivas respostas à acusação, pela integral rejeição da denúncia, apoiando-se, em linhas gerais, na alegação de inépcia da peça acusatória, bem como na suposta falta de justa causa para a persecução penal.

Em sua derradeira manifestação nos autos, datada de 08.8.2022, a Procuradoria-Geral da República, alterando sua compreensão inicial dos fatos exposta na denúncia, passou a alinhar-se à tese defensiva, para defender a formulação de um juízo negativo de admissibilidade da imputação *sub examine*, porque unicamente fundada, segundo se alega, em declarações e documentos unilaterais emanados de colaboradores da justiça (eDoc 289).

2. Feito esse breve relato, digo que acompanho, no caso, a conclusão adotada pelo Ministro Relator, para o fim de rejeitar a presente denúncia, sem aderir, no entanto, aos fundamentos expostos por Sua Excelência no que diz com os requisitos necessários à caracterização, no plano da tipicidade penal, do delito de corrupção passiva.

É que tenho defendido, na linha da jurisprudência firmada no âmbito da Primeira Turma desta Suprema Corte, que o delito inscrito no art. 317, *caput*, do Código Penal apenas exige, para a sua configuração típica, o **nexo causal** entre a **vantagem indevida** (solicitada, recebida ou prometida e aceita) e a **função pública** exercida, sem que necessária a demonstração do mesmo nexo entre a **solicitação** (ou o **recebimento** ou a **aceitação de promessa**) e o **ato de ofício** esperado pelo agente corruptor, seja ele lícito ou ilícito.

Dito de outra maneira: não é necessário estabelecer uma **subsunção precisa** entre **um específico** ato de ofício e as vantagens indevidas, mas sim *uma relação causal* entre as atribuições do funcionário público – **inclusive as decorrentes da praxe administrativa** – e o recebimento da contrapartida ilícita (v.g. , AP 695, de minha relatoria, Primeira Turma, DJe de 12.12.2016). Nesse sentido:

“DEPUTADO FEDERAL. OPERAÇÃO SANGUESSUGA. INÉPCIA DA DENÚNCIA NÃO CONFIGURADA. QUADRILHA E CRIMES LICITATÓRIOS. PRESCRIÇÃO. ORGANIZAÇÃO CRIMINOSA. ATIPICIDADE. CORRUPÇÃO PASSIVA E LAVAGEM DE DINHEIRO. COLABORAÇÃO PREMIADA. CORROBORAÇÃO DAS PROVAS OBTIDAS. MATERIALIDADE E AUTORIA COMPROVADAS. CONDENAÇÃO.

(...)

3. Corrupção passiva. Desimportante seja a vantagem indevida contraparte à prática de ato funcional lícito ou ilícito. O ato de ofício não é elementar do tipo (artigo 317 do CP), apenas causa de aumento da pena (§ 1º do mesmo dispositivo legal). Necessário o nexos causal entre a oferta (ou promessa) de vantagem indevida e a função pública do agente. **Corrupção passiva evidenciada diante do recebimento direto e indireto de vantagens financeiras sem explicação causal razoável** . Inferência de liame entre o recebimento e o exercício do mandato parlamentar, e, ainda, por meio da prática de atos funcionais dirigidos ao responsável pelo pagamento da propina.

(...)”

(AP 694, de minha relatoria, Primeira Turma, DJe de 31.8.2017)

Não por outro motivo, aliás, esta Suprema Corte – no exame de admissibilidade da denúncia oferecida nos autos do Inq 4.506 – rejeitou a tese defensiva de inépcia da inicial, então arguida ao fundamento de que atípico o fato narrado como crime de corrupção passiva, dada a ausência de descrição, no libelo acusatório, do ato de ofício eventualmente mercadejado pelo acusado. Reproduzo, por sua clareza, excerto do voto condutor do acórdão em causa, da lavra do Min. Roberto Barroso (destaques nossos):

“23. Mesmo diante desses indícios de autoria e materialidade, as defesas alegam que a denúncia seria inepta e o fato narrado atípico, na medida em que a peça acusatória não faria qualquer referência a ‘ato de ofício’ praticado ou esperado da parte do Senador (...). O argumento não convence.

24. O crime de corrupção passiva está assim tipificado no art. 317 do Código Penal:

(...)

25. Da leitura do tipo penal não decorre nenhuma exigência da prática de 'ato de ofício' – ou sequer de sua indicação – para a caracterização da figura básica do delito, prevista no *caput* : o crime ocorreria com a mera solicitação e/ou recebimento de vantagem – ou aceitação de sua promessa – em razão da função pública. A eventual prática – ou omissão indevida – do ato de ofício consubstancia hipótese de aumento de pena, prevista no § 1º do art. 317. Basta que se compare a redação do crime de corrupção ativa (CP, art. 333), no qual o tipo penal é explícito em afirmar que o oferecimento ou promessa de vantagem indevida a funcionário público deve ser voltado a 'determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício'.

(...)

29. Essa nova visão jurisprudencial – que rejeita uma perspectiva rigorosamente sinalagmática da corrupção – é claramente mais adequada para a proteção da probidade administrativa e para a repressão do ilícito. **A exigência de indicação de um ato concreto para a caracterização do delito de corrupção – além de ser contrária, como visto, ao texto expresso da lei – afasta da punição as manifestações mais graves da violação à função pública** : o guarda de trânsito que pede dinheiro para deixar de aplicar uma multa seria punível, mas o senador que vende favores no exercício do seu mandato passaria impune.”

Confira-se, ainda, no que sobreleva, trechos da ementa de referido julgado:

“ Direito Penal e processual penal. Ação Penal. Corrupção Passiva e Tentativa de Obstrução à Investigação de Organização Criminosa. Materialidade e Indícios Suficientes de Autoria. Recebimento da Denúncia.

(...)

7. Para a aptidão de imputação de corrupção passiva, **não é necessária a descrição de um específico ato de ofício, bastando uma vinculação causal entre as vantagens indevidas e as atribuições do funcionário público** , passando este a atuar não mais em prol do interesse público, mas em favor de seus interesses pessoais.

(...)

III. CONCLUSÃO

11. Rejeição das preliminares e recebimento integral da denúncia.”

(Inq 4.506, Red. p/ o acórdão Min. Roberto Barroso , Primeira Turma, DJe de 04.9.2018 – destaquei)

Na experiência do **direito norte-americano** , vale registrar, “ *As leis e casos de corrupção política deixam alguns princípios dessa área claros (...). O acordo entre o funcionário público e a pessoa que oferece suborno não precisa explicitar quais pagamentos vinculam específicos atos desse funcionário. Ao contrário, é suficiente que o funcionário público tenha entendido que era dele ou dela esperado o exercício de alguma influência em favor daquele que paga o suborno caso tais oportunidades surgissem (United States v. Abbey, 560 F.3d 513, 518 (6th Cir. 2009); accord United States v. Jefferson, 674 F.3d 332, 358-59 (4th Cir. 2012); Ryan v. United States, 688 F.3d 845, 852 (7th Cir. 2012); United States v. Ganim, 510 F.3d 134, 147 (2d Cir. 2007). US v. Terry , (6th Cir. 2013). (" **The Honest Services of Public Officials** (Criminal Law Series) (English Edition)" by LandMark Publications. Kindle: 2015, posição 2156) (tradução livre – destaques nossos). **No original** : “*The political-corruption statutes and cases make a few principles in this area clear (...). The agreement between the public official and the person offering the bribe need not spell out which payments control which particular official acts. Rather, "it is sufficient if the public official understood that he or she was expected to exercise some influence on the payor's behalf as opportunities arose"*”.*

Tal compreensão mostra-se inteiramente albergada, no ambiente jurídico doméstico, pelo preceito primário de incriminação descrito no art. 317, *caput* , do Código Penal brasileiro, que proscribe a seguinte conduta:

“Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa. (Redação dada pela Lei nº 10.763, de 12.11.2003)

§ 1º - A pena é aumentada de um terço, se, em consequência da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou deixa de praticar qualquer ato de ofício ou o pratica infringindo dever funcional.”

Com efeito, se o agente público, agindo com consciência e voluntariedade, aceita receber dinheiro de determinada sociedade privada, cômico de que se acha insinuado, em aludido pagamento, o propósito empresarial de obter, como contrapartida, dividendos funcionais futuros –

se e quando tais ocasiões surgirem –, parece-me inquestionável que tal vantagem foi oferecida e paga em razão da função, consumando-se, por isso mesmo, o *delicta in officio* punido pelo art. 317, *caput*, do Código Penal.

É dizer, presente cenário fático no qual a autoridade concorda em acumular vantagens pecuniárias subsidiadas pelo *extraneus*, ciente de que este último age visando à obtenção de favores futuros, ainda que não especificados na ocasião em que selada a espúria aliança, estará configurado, a meu sentir, o delito de corrupção passiva.

Essa percepção da matéria, longe de transgredir a função garantidora do tipo, é a que guarda maior fidelidade não apenas ao texto da lei penal, mas, também, ao bem jurídico por ela tutelado, que protege, sobretudo, a saúde moral da administração pública, com vistas ao resguardo de sua confiança e respeitabilidade, bem como o (correto) funcionamento da máquina administrativa em prol dos interesses da sociedade (STOCO, Rui *et al* . *Código Penal e sua interpretação: doutrina e jurisprudência* . Coordenação de Alberto Silva Franco e Rui Stoco. 8ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2007, p. 1.465).

Daí por que me parece inaceitável, *data maxima venia* , a leitura – de todo desautorizada, segundo penso, pelo tipo penal em apreço (art. 317, *caput*, do CP) – de que constituiria mero indiferente penal a conduta (praticada por agente do Estado) de receber, mensalmente ou em pagamento único, quantias milionárias de determinada sociedade empresária, sem qualquer justificativa plausível senão o interesse do *extraneus* em privatizar, para o próprio benefício, os mecanismos de ação do Poder estatal.

Em acréscimo, também não se pode desconsiderar, na abordagem jurisprudencial da matéria em apreço, que o fim último outorgado, pela Carta da República, ao nosso sistema de justiça criminal, reside na adequada tutela dos bens jurídicos mais caros à vida em sociedade. Deveras, se é certo, de um lado, que a Justiça Criminal atua como mecanismo de contenção do arbítrio (*v.g.* , Inq 3.995/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJe de 17.10.2018), não é menos exato, de outro, que ela também possui um indispensável papel na salvaguarda dos direitos fundamentais. Esse último aspecto, vale dizer – embora ainda pouco explorado entre os processualistas penais brasileiros – é amplamente reconhecido no domínio

dos sistemas internacionais de proteção aos direitos humanos (FISCHER, Douglas et al. *As obrigações processuais penais positivas: segundo as Cortes Europeia e Interamericana de Direitos Humanos*. 3ª ed. rev. atual e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2022, p. 17-24).

A doutrina garantista, cumpre referir, não se encerra nos deveres de abstenção estatal nem nos direitos e garantias individuais dos imputados – estes de inequívoca relevância e amplamente reconhecidos na prática processual desta Suprema Corte, frise-se –, senão que abarca, de igual maneira, os deveres de proteção dos demais bens jurídicos assegurados constitucionalmente (FISCHER, Douglas. *O que é garantismo integral?* Disponível em <<https://revistadpers.emnuvens.com.br/defensoria/article/download/77/66>>. Acessado em 29.8.2022, às 16h50min), a exigir uma ação positiva dos órgãos públicos que passa, em larga medida, pela edificação de um sistema de justiça penal normativamente aparelhado e dotado de efetividade empírica.

Nessa linha, a doutrina estrangeira especializada costuma atribuir à Justiça Criminal, figurativamente, o **duplo papel** de servir de **escudo** e de **espada** dos direitos humanos (TULKENS, Françoise. *The paradoxical relationship between criminal law and human rights*. Journal of International Criminal Justice, Vol. 9, Issue 3, July 2011, Pages 577–595).

Daí por que não cabe a esta Corte, segundo penso, adicionar um elemento normativo **não escrito** ao tipo central da corrupção passiva (CP, art. 317, *caput*), tornando impunes, por imediato efeito consequencial, os ataques mais graves ao bem jurídico tutelado pela norma penal em questão, quais sejam, aqueles nos quais a autoridade pública vende não um específico ato de seu ofício, mas, sim, põe toda a sua atuação funcional futura, de modo genérico e inespecífico, a serviço de interesses privados, atendidos “sob demanda”, mediante o pagamento de propina. Tal conduta, especialmente quando praticada nos mais altos escalões da hierarquia do Poder, expõe nítida captura do Estado por determinado segmento do poder econômico, a converter o aparato governamental em instrumento de desequilíbrio dos cidadãos da República, com virtuais reflexos nos mais diversos setores da atividade humana sensíveis à ação do Poder Público.

Em suma: o tráfico da função pública, expresso na compra de “boas relações” com o agente investido de autoridade na estrutura hierárquica do

Estado , mediante o adiantamento de suborno ou a entrega periódica de “mesada” pelo particular interessado naquela atividade oficial a cargo do *intra-neus* – doravante devedor de favores eventuais e futuros ao agente corruptor – , ajusta-se, de modo rigorosamente fiel, à fórmula típica inscrita no art. 317, *caput*, do CP.

Por fim, cumpre ressaltar que, no específico caso de parlamentares, o capital político emergente do cargo eletivo – *e seu correlato poder de influência sobre diversas esferas de atuação do Poder Público, máxime se considerados os arranjos inter-orgânicos próprios do nosso presidencialismo de coalizão* – constitui ativo funcional que, caso comercializado, não só caracteriza o crime de corrupção passiva, como também atrai a causa de aumento de pena prevista no § 1º do art. 317 do CP. Esse o entendimento firmado pela Segunda Turma deste Tribunal, *p. ex.* , por ocasião do julgamento de mérito da AP 1002, Rel. Min. Edson Fachin, DJe de 26.4.2021.

No caso concreto, porém, a exordial acusatória padece, de fato, do vício da inépcia, uma vez que não se desincumbiu do ônus de descrever, de forma clara e objetiva, sequer esse vínculo causal entre a vantagem indevida supostamente solicitada e a função pública exercida, à época do suposto *pactum sceleris* , pelo agente político denunciado.

Com efeito, a aptidão da denúncia para dar causa à instauração da *persecutio criminis in iudicio* é regulada, em seus aspectos formais, pelo art. 41 do Código de Processo Penal, que assim dispõe (destaques nossos):

Art. 41. A denúncia ou queixa conterá **a exposição do fato criminoso, com todas as suas circunstâncias** , a qualificação do acusado ou esclarecimentos pelos quais se possa identificá-lo, a classificação do crime e, quando necessário, o rol das testemunhas.

Vale dizer, exige-se do Ministério Público, nos termos do art. 41 do CPP, a descrição, de maneira clara, objetiva e precisa, do fato supostamente criminoso, bem como de todas as suas circunstâncias, com a indicação do nexo de causalidade entre a conduta e o evento tido por transgressor do ordenamento penal. A imposição deriva do princípio constitucional da

ampla defesa, uma vez que, para ter meios de refutar a acusação penal, o imputado necessita conhecer, em toda a sua extensão, os fatos cuja prática lhe foi atribuída.

Não se trata, portanto, tal exigência, de formalismo estéril, mas de garantia mínima ao exercício pleno da ampla defesa e do contraditório (FRAGOSO, Heleno Cláudio, *Ilegalidade e Abuso de Poder na Denúncia e na Prisão Preventiva*, Revista Brasileira de Criminologia e Direito Penal, nº 13, p. 63-83, 1996), condição essencial para que a reconstrução jurídica dos fatos ocorra em um ambiente processual que tem na participação efetiva dos atores processuais verdadeira fonte de legitimidade do exercício do poder punitivo estatal.

Na hipótese dos autos, entretanto, também entendo que a narrativa acusatória endereçada aos acusados não satisfaz os pressupostos acima indicados, uma vez que não é possível extrair, da denúncia ora em exame, descrição precisa e suficiente, contextualizada em seus aspectos espacial e temporal, de todas as circunstâncias relevantes à plena compreensão dos fatos supostamente delituosos objeto da pretensão punitiva estatal. Ao contrário, da narrativa acidentada exposta no libelo acusatório, colhe-se ambiguidades, lacunas e contradições cujo teor compromete, *in casu*, o amplo exercício do direito de defesa.

Basta dizer, sob tal perspectiva, que a peça acusatória delimita, temporalmente, os fatos alegadamente criminosos entre 09.01.2009 e 28.02.2010, período esse, como se percebe, fora do calendário eleitoral e no qual o agente político acusado ainda exercia a função de Governador do Estado de Minas Gerais. A denúncia conecta tais supostos fatos, porém, e sem maiores explicações, ao exercício, **até então futuro e incerto**, do mandato de Senador da República, para o qual o denunciado só viria a se candidatar meses depois e em cujo cargo só seria investido no ano subsequente, eleito que foi para a Legislatura de 2011 a 2019.

A denúncia também incide em insanável contradição, ao imputar o recebimento, pelo parlamentar acusado, de R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais) a título de propina, entre 2009 e 2010, e, paralelamente, afirmar que, por tal motivo, o patrimônio declarado do acusado “experimentou um salto” de 617 mil reais, no sufrágio de 2010, para pouco mais de 2 milhões, no ano de 2014 (fl. 1.582; eDoc. 126, p. 10). A abissal

discrepância entre tais valores parece ter escapado às observações do órgão acusador.

Incompreensível, de igual modo, a peça de acusação, quando assinala, de modo genérico e até contraditório, que o denunciado “ *promoveu desentranhas burocráticas relativos ao Projeto Madeira (Usinas Hidrelétricas de Santo Antônio e de Jirau)*”, “ *valendo-se da condição de Governador de Minas Gerais e do cargo de Senador*”, sem explicar, sequer minimamente, como essa transição entre cargos absolutamente distintos aparentemente não teria impactado na dinâmica criminosa em curso.

Ora, se é certo, de um lado, que não há necessidade de a denúncia indicar um **específico** ato de ofício para viabilizar a imputação pelo crime do art. 317, *caput*, do CP (*v.g.* , Inq 4506, Rel. Min. Roberto Barroso), não é menos exato, de outro, que, ao optar por fazê-lo, visando à incidência da majorante prevista no § 1º, deve – a peça de acusação – preservar a coerência interna do raciocínio incriminatório exposto, sob pena de comprometer a solidez de todo o discurso acusatório.

Razão assiste, pois, à Defesa dos acusados, que apontou o descumprimento, pelo Ministério Público Federal, de seu exclusivo ônus de formular acusação penal “ *formalmente correta, processualmente apta e juridicamente idônea*” (Inq 3995, Rel. Min. Celso de Mello). Com efeito, a jurisprudência desta Suprema Corte “ **repudia as imputações criminais genéricas e não tolera , porque ineptas , as acusações que não individualizam nem especificam, de maneira concreta , a conduta penal atribuída ao denunciado” (HC 88875, Rel. Min. Celso de Mello).**

Ante o exposto, e **com as ressalvas acima assinaladas** , acompanho a conclusão adotada pelo Ministro Relator e REJEITO a presente denúncia, nos termos do art. 395, I, do CPP.

É como voto.