



Supremo Tribunal Federal

URGENTE

Ofício eletrônico nº 10218/2024

Brasília, 17 de maio de 2024.

A Sua Excelência o Senhor
Senador OMAR AZIZ
Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal - CPI da Braskem

Medida Cautelar Em Mandado de Segurança nº 39720

IMPTE.(S) : PAULO ROBERTO CABRAL DE MELO
ADV.(A/S) : HELENA REGINA LOBO DA COSTA (188583/RJ, 184105/SP) E
OUTRO(A/S)
IMPDO.(A/S) : PRESIDENTE DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - CPI
DA BRASKEM
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

(Gerência de Processos Originários Cíveis)

Senhor Presidente,

Comunico-lhe os termos do(a) despacho/decisão proferido(a) nos autos em epígrafe, cuja cópia segue anexa.

Atenciosamente,

Ministro Alexandre de Moraes
Relator
Documento assinado digitalmente

MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA 39.720 ALAGOAS

RELATOR : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
IMPTE.(S) : **PAULO ROBERTO CABRAL DE MELO**
ADV.(A/S) : **HELENA REGINA LOBO DA COSTA E OUTRO(A/S)**
IMPDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE**
INQUÉRITO - CPI DA BRASKEM
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

DECISÃO

Trata-se de mandado de segurança impetrado por Paulo Roberto Cabral de Melo em face de ato praticado pela Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal - CPI da Braskem, no qual requer, liminarmente:

“A suspensão da eficácia da decisão proferida pela autoridade coatora quanto à quebra de sigilo de dados de PAULO CABRAL, face a potencial violação de direitos fundamentais decorrente do ato, determinando-se a expedição de ofício informando sobre sua suspensão, bem como vedando-se a análise de eventuais respostas encaminhadas;”

O impetrante destaca, em síntese, que:

“A Comissão Parlamentar de Inquérito da Braskem (CPI-Braskem), em trâmite perante o Senado Federal, foi instalada em 13 de dezembro de 2023, tendo por objetivo investigar danos ambientais causados na cidade de Maceió/AL, identificados após a ocorrência de abalo sísmico em alguns bairros da capital no ano de 2018, e cuja potencial causa seria a atividade de mineração de sal-gema realizada pela empresa.

No curso dos trabalhos da CPI, foi apresentado pelo i. relator, Senador Rogério Carvalho, em 06 de maio de 2024, o Requerimento n. 152/2024, o qual pleiteava a Quebra de Sigilo bancário, fiscal e telemático do Sr. PAULO ROBERTO CABRAL DE MELO, ora impetrante, alegando-se que as medidas seriam

necessárias para apurar “se, além da lavra ambiciosa, houve também corrupção envolvendo agentes públicos e privados”; e no que se refere especificamente ao impetrante, se “ao longo de todo esse período e como responsável técnico (indicado pela própria Braskem), contribuiu, como agente privado, para a prevaricação cometida por agentes públicos, que se omitiram em seu dever de fiscalização” (Doc. 2 – Requerimento).

O Requerimento se vale, nesse sentido, da atuação de PAULO CABRAL na BRASKEM, frisando ser ele o responsável, de 1976 a 2007, por diversas atividades relacionadas a exploração de sal-gema em Maceió/AL, dentre as quais, destaca a determinação de realização periódica de sonares nas minas (Doc. 2).

Em sessão ocorrida no último dia 07 de maio, o Requerimento foi aprovado pela CPI da BRASKEM (Doc. 3 – fls. 3), tendo como resultado a determinação de “transferência de sigilo telefônico e telemático (Google, Meta, WhatsApp e Apple) no período de 1º/1/2005 a 6/5/2024 e a transferência de sigilo bancário e fiscal no período de 1º/1/1976 a 6/5/2024 de Paulo Roberto Cabral de Melo”. Como se percebe, a decisão abarca períodos extremamente amplos, sem nenhuma justificativa plausível.

Diante disso, constata-se que a medida na o foi determinada de forma acertada, tendo em vista que: (i) os supostos ilícitos penais apontados pelo Requerimento já se encontram prescritos, ao menos relativamente ao impetrante; (ii) as medidas não apresentam o requisito da contemporaneidade, imprescindível para a determinação de medidas cautelares; (iii) e por fim, a fundamentação empregada e absolutamente genérica e insuficiente.

Nesses termos, ante a decisão proferida pela CPI da BRASKEM para a transferência de sigilo de dados do impetrante, medida absolutamente injustificável e desnecessária, por uma larga série de razões, vê-se ser caso inequívoco de concessão da segurança, a fim de evitar a violação indevida do sigilo e a devassa a intimidade e a vida

privada do impetrante.”

Os autos foram distribuídos no dia 10/05/2024. No dia 11/05/2024 foram solicitadas informações à autoridade coatora.

A Presidência da Comissão Parlamentar de Inquérito prestou as devidas informações na presente data.

É o relatório. Decido.

Nos termos do artigo 5º, inciso LXIX, da Constituição Federal e do artigo 1º da Lei 12.016/2009, o Mandado de Segurança será concedido para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, qualquer pessoa física ou jurídica sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça.

Cabível, portanto, o Mandado de Segurança nas hipóteses em que estiverem presentes indícios razoáveis de possível lesão a direito líquido e certo; bem como, necessária a concessão da medida liminar quando houver potencialidade da lesão se tornar efetiva, caso não sejam suspensos os efeitos do ato impugnado (CAIO TÁCITO, Poder de polícia e seus limites. RDA 61/220; OTHON J. SIDOU, Habeas data, mandado de injunção, habeas corpus, Mandado de Segurança e ação popular. Rio de Janeiro: Forense, 1989, p. 42; HELY LOPES MEIRELLES. Mandado de Segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, habeas data. 18. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997. p. 3; CASTRO NUNES. Do Mandado de Segurança e de outros meios de defesa contra atos do poder público. 7. ed. Atualizada por José de Aguiar Dias. Rio de Janeiro: Forense, 1967. p. 73).

Ocorre, entretanto, que, apesar da possibilidade de concessão da liminar em Mandado de Segurança encontrar assento no próprio texto constitucional (ADI 975 MC/DF, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, Pleno, DJ de 20/6/1997), é exigível a presença dos requisitos do *fumus boni iuris* e *periculum in mora*, o que se verifica, apenas parcialmente, na presente

hipótese.

O ordenamento constitucional brasileiro consagrou, dentro das funções fiscalizatórias do Poder Legislativo, as Comissões Parlamentares de Inquérito, seguindo uma tradição inglesa que remonta ao século XIV, quando, durante os reinados de Eduardo II e Eduardo III (1327-1377), permitiu-se ao parlamento a possibilidade de controle da gestão da coisa pública realizada pelo soberano.

As Comissões Parlamentares de Inquérito, sejam da Câmara dos Deputados, sejam do Senado Federal ou do próprio Congresso Nacional devem absoluto respeito a separação de poderes, ao princípio federativo, e, conseqüentemente, à autonomia dos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, cujas gestões da coisa pública devem ser fiscalizadas pelos respectivos legislativos. Em havendo respeito ao seu campo constitucional de atuação, conforme sempre defendi, as Comissões Parlamentares de Inquérito, da mesma maneira, deverão observar os limites de seu poder investigatório, que equivalem aos poderes instrutórios do magistrado no processo penal, nos mesmos termos proclamados pela Lei Fundamental alemã, que em seu art. 44, item 2, ao se referir às comissões de inquérito, estabelece que "*as disposições relativas ao processo penal terão aplicação por analogia à apuração de provas*" (Direito Constitucional. 37 ed. São Paulo: Atlas, 2021, capítulo 10, item: 2.5).

Nesses termos, os poderes investigatórios das Comissões Parlamentares de Inquérito compreendem, entre outros, a possibilidade de quebra de sigilo bancário, fiscal, telefônico, telemático e de dados em geral, pois como consagrado pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, "*não há como negar sua natureza probatória e, em princípio, sua compreensão no âmbito dos poderes de instrução do juiz, que a letra do art. 58, §3º, da Constituição, faz extensíveis às comissões parlamentares de inquérito*" (MS 23.466, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Plenário, DJ de 22/06/1999), podendo, portanto, "*a CPI quebrar o sigilo dos dados ou registros telefônicos de pessoa que esteja sendo investigada*" (MS 23.556, Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, Plenário, DJ de 14/9/2000).

As Comissões Parlamentares de Inquérito, em regra, terão os

MS 39720 MC / AL

mesmos poderes instrutórios que os magistrados possuem durante a instrução processual penal, inclusive com a possibilidade de invasão das liberdades públicas individuais, mas deverão exercê-los dentro dos mesmos limites constitucionais impostos ao Poder Judiciário, seja em relação ao respeito aos direitos fundamentais, seja em relação à necessária fundamentação e publicidade de seus atos, seja, ainda, na necessidade de resguardo de informações confidenciais impedindo que as investigações sejam realizadas com a finalidade de perseguição política o de aumentar o prestígio pessoal dos investigadores, humilhando os investigados e devassando desnecessária e arbitrariamente suas intimidades e vidas privadas.

Da análise dos autos, é possível verificar que a autoridade coatora, no exercício de seus poderes instrutórios, decretou a quebra dos sigilos telefônico e telemático, desde 2005 até o momento da prolação da decisão; e fiscal e bancário, desde 1976 até o mesmo momento, do requerente, sob os seguintes fundamentos:

“Paulo Roberto Cabral de Melo, conforme informações disponíveis em seu currículo na plataforma Lattes, é graduado em Engenharia de Minas pela Universidade Federal de Pernambuco (1973) e tem experiência na área de Engenharia de Minas, com ênfase em Mineração por dissolução subterrânea de sais evaporíticos. Iniciou sua trajetória profissional após sua graduação na Samitri - SA Mineração da Trindade (Belgo Mineira) em fevereiro 1974 até julho 1976, sendo responsável pela extração de minério de ferro na mina de Córrego do Meio em Sabará. Na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, em Belo Horizonte, fez Especialização em Engenharia de Segurança do Trabalho concluída em 1975. No período de 1976 a 1997 foi Gerente Geral da Planta de Mineração da Salgema Mineração Ltda (hoje Braskem S.A.) em Maceió Alagoas, produzindo sal-gema para a sua Planta Química. Em 2007 passou a atuar como consultor para a Braskem S.A. por meio de sua empresa Consalt Consultoria Mineral Ltda da qual é sócio-diretor até o presente.

Em razão do vasto período no qual participou da atividade de extração de sal-gema, trata-se de figura central na apuração dos ilícitos praticados pela Braskem (e empresas antecessoras) em Maceió. Nessa linha, na qualidade de engenheiro, conforme informações da própria Braskem (DOC. 115, anexo 01, 134-P, item 8.2.), assinou ou constou como responsável em inúmeros documentos desde os primórdios da exploração de sal-gema: relatório de vistoria (1976), plano de lavra atualizado (1977), resposta a auto de infração (1977), balanço anual da empresa (1979), relatório anual de lavra(1985), cumprimento de exigência (1985), laudo técnico de desativação de poços (1988), relatório final de mina(1988), balanço anual (1988), comunicação de desativação (1989), informações complementares (1990), balanço patrimonial (1991), solicitação (1996), plano de aproveitamento econômico(2003), ata de assembleia (2004), alteração de estatuto social (2004), esclarecimentos (2005), relatório anual de lavra(2008), relatório anual de lavra(2010), formulário de fiscalização de lavra autorizada(2018).

Nessa linha, a empresa Braskem, em resposta a questionamentos desta CPI (DOC. 115 – Braskem – Resposta ao Requerimento 134_2024), informou que Paulo Roberto Cabral de Melo foi, ao longo de todo esse tempo, responsável por duas atividades: a) determinar a periodicidade da realização de sonares nas minas; e b) controlar o dimensionamento das cavidades em que se explorava sal-gema em Maceió.

A imprudência (até mesmo dolo eventual) no exercício dessas duas atividades foi essencial para a catástrofe de Maceió.

Ademais, Paulo Roberto Cabral de Melo foi um dos alvos da operação da Polícia Federal em dezembro de 2023, em que foram cumpridos mandados de busca e apreensão para apurar a ocorrência dos crimes de poluição qualificada, usurpação de recursos da União, apresentação de estudos ambientais falsos ou enganosos, entre outros delitos (DOC. 22).

Sendo assim, diante desse contexto, verificamos a necessidade de aprofundar as investigações, e consideramos

necessária a quebra dos sigilos diversos conforme indicado no corpo do requerimento.

É preciso apurar se, além da lavra ambiciosa, houve também corrupção envolvendo agentes públicos e privados. Ao longo dos trabalhos investigativos deste colegiado, percebeu-se que a relação entre Braskem e DNPM/ ANM não se pautou por distanciamento saudável entre regulador e regulado, mas, sim, demonstrou uma agência capturada pelos interesses setoriais. Diante dessa constatação, é preciso apurar se as inúmeras falhas fiscalizatórias do órgão regulador estão relacionadas ao pagamento ou recebimento de vantagem indevida. E, nesse contexto, o nome de Paulo Roberto Cabral de Melo surge como pessoa diretamente envolvida com os fatos e com interesse econômico na fiscalização deficiente.

[...]

Dessa forma, considerando as constantes falhas da Agência Nacional de Mineração em proteger o povo brasileiro, assim como o comportamento estranho dos seus dirigentes e ex-dirigentes e a proteção indevida à Braskem, verificamos a necessidade de aprofundar as investigações, e consideramos necessária a quebra dos sigilos conforme indicado no corpo do requerimento. Noutras palavras, é preciso verificar em que medida o Senhor Paulo Roberto Cabral de Melo, ao longo de todo esse período e como responsável (indicado pela própria Braskem), contribuiu, como agente privado, para a prevaricação cometida por agentes públicos, que se omitiram em seu dever de fiscalização.”

Assim, importa destacar, de início, que entendo possível, excepcionalmente, que a CPI determine o afastamento da proteção prevista pelo artigo 5º, incisos X e XII da Constituição Federal, que consagrou a inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas; estendendo essa proteção constitucional aos sigilos de dados, que engloba, inclusive, os dados telefônicos e telemáticos; uma vez que os direitos e garantias individuais não podem ser utilizados como um *verdadeiro escudo protetivo* da prática de atividades

MS 39720 MC / AL

ilícitas, tampouco como argumento para afastamento ou diminuição da responsabilidade política, civil ou penal por atos criminosos, sob pena de desrespeito a um verdadeiro Estado de Direito (HC n.º 70.814-5/SP, Rel. Min. Celso de Mello, Primeira Turma, DJ, 24-6-1994), pois como ensinado por DUGUIT:

“a norma de direito, por um lado, impõe a todos o respeito aos direitos de cada um, e em contrapartida, determina uma limitação sobre os direitos individuais, para assegurar a proteção aos direitos gerais (*Fundamentos do direito*. São Paulo: Ícone Editora, 1996, p. 11 ss).”

A própria Declaração dos Direitos Humanos das Nações Unidas, expressamente, em seu art. 29 afirma tanto a finalidade, quanto a relatividade dos direitos individuais:

“toda pessoa tem deveres com a comunidade, posto que somente nela pode-se desenvolver livre e plenamente sua personalidade. No exercício de seus direitos e no desfrute de suas liberdades todas as pessoas estarão sujeitas às limitações estabelecidas pela lei com a única finalidade de assegurar o respeito dos direitos e liberdades dos demais, e de satisfazer as justas exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar de uma sociedade democrática. Estes direitos e liberdades não podem, em nenhum caso, serem exercidos em oposição com os propósitos e princípios das Nações Unidas. Nada na presente Declaração poderá ser interpretado no sentido de conferir direito algum ao Estado, a um grupo ou uma pessoa, para empreender e desenvolver atividades ou realizar atos tendentes a supressão de qualquer dos direitos e liberdades proclamados nessa Declaração.”

Entretanto, no caso concreto, embora a medida se mostre devidamente adequada e fundamentada no que concerne à possibilidade da quebra dos sigilos telefônico, telemático, bancário e fiscal, necessária a

MS 39720 MC / AL

análise do período determinado, qual seja, de 1976 (bancário e fiscal) e de 2005 (telefônico e telemático) até o momento da prolação do ato coator.

O Ministro CELSO DE MELLO, no voto condutor do acórdão proferido pelo Plenário da CORTE, nos autos do MS 24.817, DJ 05/11/2019, muito bem assentou que *“as comissões parlamentares de Inquérito, no entanto, para decretarem, legitimamente, por autoridade própria, a quebra do sigilo bancário, só sigilo fiscal e/ou do sigilo telefônico, relativamente a pessoas por elas investigadas, devem demonstrar, a partir de meros indícios, a existência concreta de causa provável que legitime a medida excepcional (ruptura da esfera de intimidade de quem se acha sob investigação), justificando a necessidade de sua efetivação no procedimento de ampla investigação dos fatos determinados que deram causa à instauração do inquérito parlamentar, sem prejuízo de ulterior controle jurisdicional dos atos em referência 9Cf. Art. 5º, XXXV)”*.

Além disso, a jurisprudência da CORTE já se firmou no sentido de que essa fundamentação deve apresentar-se de forma adequada e proporcional, *“para que não seja ela utilizada como instrumento de devassa indiscriminada sem que situações concretas contra alguém das quais possa resultar suspeitas fundadas de suposto envolvimento em atos irregulares”* (MS 23.843, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Plenário, DJ 01/08/2003).

Seguindo essa mesma linha de entendimento, podemos mencionar, ainda, decisão proferida pelo Min. DIAS TOFFOLI, ao apreciar medida liminar nos autos do Ms 37.962, DJe de 21/06/2021, em que restou assentado o entendimento da CORTE no sentido de que *“as Comissões Parlamentares de Inquérito são dotadas de poder investigatório, ficando assentado que devem elas, a partir de meros indícios, demonstrar a existência concreta de causa provável que legitime a quebra do sigilo”* (MS nº 24.217/DF, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Maurício Correa, DJ de 18.10.2002)”

No caso concreto, o impetrante teve seu sigilo telefônico e telemático quebrado de 2005 até a prolação do ato coator; e fiscal e bancário quebrado pelo de 1976 até o mesmo momento, sob o fundamento de que *“no período de 1976 a 1997 foi Gerente Geral da Planta de Mineração da Salgema Mineração Ltda (hoje Braskem S.A.) em Maceió Alagoas, produzindo*

MS 39720 MC / AL

sal-gema para a sua Planta Química. Em 2007 passou a atuar como consultor para a Braskem S.A. por meio de sua empresa Consalt Consultoria Mineral Ltda da qual é sócio-diretor até o presente”.

Não se mostra proporcional e razoável a quebra de sigilo bancário e fiscal por período superior a 48 (quarenta e oito) anos, caracterizando, isto sim, medida de verdadeira devassa indiscriminada, o que, conforme já afirmado acima, encontra óbice na jurisprudência da CORTE. Importante, que se ressalte, mais uma vez, que embora seja lícito às Comissões Parlamentares de Inquérito “*decretarem no curso de seus trabalhos medidas de apuração que impliquem restrições circunstanciais a direitos fundamentais de pessoas de interesse, como a quebra dos sigilos fiscal, bancário e telefônico. Esses poderes, contudo, devem ser exercidos de forma fundamentada e em conformidade com o princípio da proporcionalidade, impondo à esfera jurídica dos indivíduos apenas aquelas limitações imprescindíveis às tarefas de investigação*” (MS 37.972-MC, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, DJe de 15/06/2021).

Assim, em juízo meramente deliberatório, entendo que o mero exercício do cargo de engenheiro/consultor em período tão distante dos fatos ora apurados, não são suficientes a justificar a longa extensão da medida excepcional, sendo razoável que a medida de quebra de sigilos se limite ao período de 05 (cinco) anos a contar, de forma retroativa, à data do ato coator.

A conduta das Comissões Parlamentares de Inquérito deve, portanto, equilibrar os interesses investigatórios pleiteados – **“Os efeitos da responsabilidade jurídica socioambiental da empresa Braskem S.A decorrente do maior acidente ambiental urbano já constatado no País, Caso Pinheiro/Braskem, em Maceió, Alagoas, diante dos passivos ambientais existentes e ainda não reparados, das ações judiciais voltadas à reparação integral dos danos materiais e morais causados ao meio ambiente, ao patrimônio público e à população de Alagoas, com ênfase na solvência da empresa e nas decisões de seus acionistas controladores que distribuíram volumosos dividendos mesmo após ser constatado o dano socioambiental, bem como os reflexos em seus**

MS 39720 MC / AL

milhares de investidores e acionistas, incluindo a Petróleo Brasileiro S.A.” –, certamente de grande interesse público, com as garantias constitucionalmente consagradas, preservando a segurança jurídica e utilizando-se dos meios jurídicos mais razoáveis e práticos em busca de resultados satisfatórios, garantindo a plena efetividade da justiça, sob pena de desviar-se de sua finalidade constitucional.

Diante do exposto, presentes, em parte, os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, DEFIRO, PARCIALMENTE, O PEDIDO LIMINAR, apenas para limitar a quebra de sigilo telefônico, telemático, bancário e fiscal ao período de 05 (cinco) a contar retroativamente da data da prolação do ato coator.

Comunique-se, IMEDIATAMENTE, à Presidência da Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal - CPI da Braskem sobre o teor desta decisão.

Após, à Procuradoria-Geral da República para parecer.

Publique-se.

Brasília, 17 de maio de 2024.

Ministro **ALEXANDRE DE MORAES**

Relator

Documento assinado digitalmente