



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 73008 - AL (2024/0045454-9)

RELATOR : **MINISTRO JESUÍNO RISSATO (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TJDFT)**

RECORRENTE : ASSOCIACAO DOS EMPREENDEDORES E VITIMAS DA MINERACAO EM MACEIO - AL

ADVOGADOS : GABRIEL BULHÕES NOBREGA DIAS - RN013096
JOÃO BATISTA MACHADO BARBOSA - RN014084
VICTOR EMMANUEL FREITAS MACHADO BARBOSA - RN020461
LAWRENCE LINO MONTEIRO DE MENDONÇA - RN020903

RECORRIDO : UNIÃO

INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

DECISÃO

Trata-se de recurso ordinário em mandado de segurança, interposto pela **ASSOCIAÇÃO DOS EMPREENDEDORES E VÍTIMAS DA MINERAÇÃO EM MACEIÓ – AL**, contra acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região no mandado de segurança n. 0812293-84.2023.4.05.0000.

Consta dos autos que houve indeferimento do pedido de acesso aos autos sigilosos do Inquérito Policial n. 0806023-71.2021.4.05.8000, o qual apura a suposta prática de delitos cometidos pela empresa BRASKEM S/A no desenvolvimento da atividade de extração de sal-gema em Maceió/AL.

Impetrado mandado de segurança na origem, foi denegada a segurança postulada, por unanimidade de votos, nos termos da seguinte ementa (fls. 502/503):

"PROCESSUAL PENAL. MANDADO DE SEGURANÇA. SIGILO DE INQUÉRITO POLICIAL. ACESSO A ASSOCIAÇÃO DE VÍTIMAS. IMPOSSIBILIDADE. CRIME DE VITIMIZAÇÃO DIFUSA. RISCO À EFETIVIDADE DA INVESTIGAÇÃO. SEGURANÇA DENEGADA.

1. Trata-se de mandado de segurança impetrado pela Associação dos Empreendedores e Vítimas da Mineração em Maceió - AL em face da decisão que, nos autos de petição criminal, indeferiu o pedido de acesso aos autos do inquérito policial que apura a suposta prática de crimes por empresa mineradora no desenvolvimento da atividade de extração de sal-gema em

Maceió/AL.

2. A impetrante fundamenta seu pedido nos seguintes pontos: (I) interpretação analógica da Súmula Vinculante n. 14 do Supremo Tribunal Federal, realizada pelo Superior Tribunal de Justiça no RMS n. 70.411, no qual se discutia o acesso de familiares de duas vítimas de homicídio ao inquérito policial que investigava os supostos mandantes do crime; (II) Protocolo de Minnesota - documento elaborado pelo Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos, destinado à investigação de mortes potencialmente ilícitas; (III) decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH); (IV) Comentário Geral n. 36 do Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas; (V) Lei Federal n. 8.906/1994, a qual dispõe sobre o Estatuto da Advocacia, precipuamente em seu artigo 7º, que institui o direito do advogado de examinar autos de inquéritos, findos ou em andamento.

3. O inquérito policial é um procedimento de caráter instrumental e inquisitorial que tem por objetivo esclarecer previamente fatos tidos por delituosos, a fim de que o titular da ação penal possa ingressar em juízo. Nessa perspectiva, a doutrina destaca que o inquérito policial desempenha uma função preservadora, no sentido de evitar a instauração de ações penais temerárias, sem justa causa ou infundadas, com vantagens à economia processual, e uma função preparatória, destinada a colher elementos de informação que conferirão robustez à justa causa para a ação penal.

4. Nos termos do art. 20 do CPP, o inquérito policial é procedimento essencialmente sigiloso. O objetivo do sigilo é garantir o êxito das investigações e a preservação do investigado, evitando-se, assim, o acesso a terceiros estranhos à persecução penal e, principalmente, à imprensa, de modo a impedir a publicação de informações sumárias desprovidas de comprovação.

5. Com vistas a superar o sigilo no caso em análise, a impetrante defende a necessidade de se observar a interpretação dada pelo Superior Tribunal de Justiça à Súmula Vinculante n. 14 no julgamento do RMS n. 70.411. Ocorre que esse precedente, além de não ser vinculante, versava sobre o acesso aos familiares de duas vítimas fatais de homicídio aos elementos de prova já documentados nos autos de inquérito policial que investigava o(s) suposto(s) mandante(s) do crime. Por sua vez, o procedimento investigatório objeto desta ação mandamental investiga supostos delitos ambientais de vitimização difusa, de maneira que possibilitar o acesso aos elementos da investigação por toda e qualquer vítima equivaleria a torná-la pública, com risco à efetividade da investigação.

6. Como bem destacado pela autoridade policial, " A apuração ainda está em sua fase intermediária, sendo ainda necessária a colheita de diversos elementos de prova que dependem do sigilo e da ausência de interferências externas para garantir o êxito de tão relevante caso criminal. Interferências externas, exploração midiática inoportuna, tão comuns em caso de relevo como este, podem prejudicar severamente os trabalhos investigativos ".

7. As diretrizes previstas no Protocolo de Minnesota buscam orientar as autoridades envolvidas em investigações de homicídios potencialmente

ilegais, ocorridas sob circunstâncias suspeitas, incluindo casos de desaparecimento forçado, o que não é a hipótese em análise. Os precedentes da Corte Interamericana de Direitos Humanos mencionados pela impetrante se referem ao acesso de familiares de vítimas de homicídios às investigações que apuram esses crimes e supostas violações a direitos humanos por autoridades públicas, não guardando relação de similaridade com a hipótese concreta. É nesse contexto que também se insere o Comentário Geral n. 36 do Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas, que dispõe, especificamente, sobre o direito à vida previsto no art. 6º do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos.

8. O direito previsto no art. 7º, XIV, do Estatuto da Advocacia não pode ser invocado genericamente para assegurar o acesso do advogado a toda investigação de qualquer natureza, tanto é assim que o § 10 do mesmo dispositivo legal previu a necessidade de apresentação de procuração nos autos sujeitos a sigilo. Ou seja, " a prerrogativa não deve ser invocada por advogado que não esteja atuando no interesse de suspeito, investigado ou indiciado " (TÁVORA, Nestor; ALENCAR, Rosmar Rodrigues. Curso de direito processual penal. - 13. ed. rev. e atual - Salvador: Ed. JusPodivm, 2018, p. 138).

9. Segurança denegada."

No presente recurso, a parte recorrente afirma, em síntese, que possui direito líquido e certo de acesso às diligências já documentadas nos autos do procedimento investigatório n.º 0806023-71.2021.4.05.8000-INQ (IPL n.º 2020.0103188, registrado sob a forma física com tombo relativo ao IPL 240/2019-4 SR/PF/AL), tendo em vista que:

i) "(...) não há como extrair do precedente paradigma do RMS n.º 70.411 um elemento que forme uma regra geral não aplicável ao presente caso." (fl. 521);

ii) "(...) se o fundamento central do citado precedente é o fato de que a palavra “representado”, escolhida pelos Ministros do Excelso Supremo Tribunal Federal quando da construção da Súmula Vinculante n.º 14, confere amplitude subjetiva para albergar também a vítima da ação delitiva e “outras pessoas interessadas no caso em apuração”, é evidente que essa razão de decidir se aplica perfeitamente ao presente caso." (fl. 522);

iii) "(...) a alegação de que o sigilo é recente se fundamenta no próprio número do Inquérito e na data do Despacho n.º 1606024/2023 que determinou o sigilo." (fl. 525);

iv) "(...) é cediço que a Lei Federal n.º 8.906/1994, a qual dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil, precipuamente em seu artigo 7º, XIV11, institui o direito de o Advogado examinar Autos, findos ou em andamento, ainda que conclusos à Autoridade, podendo extrair cópias e tomar apontamentos." (fl. 527).

v) "(...) a Corte Interamericana de Direitos Humanos já entendeu, no Caso da GUERRILHA DO ARAGUAIA, que a Convenção Americana de Direitos Humanos, em seu artigo 824, estabelece o direito de as vítimas de violações de direitos humanos ou seus familiares de contar com **AMPLAS POSSIBILIDADES DE SEREM OUVIDAS E ATUAREM NAS RESPECTIVAS PERSECUÇÕES**, tanto à procura do esclarecimento dos fatos e da punição dos responsáveis, como em busca de uma devida reparação." (fls. 532/533);

vi) "(...) ressalta-se a aplicação do Protocolo de Minnesota – documento elaborado pelo Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos destinado à investigação de mortes potencialmente ilícitas – que em sua **Regra n.º 35**, conforme bem frisado pelo Ministro ROGÉRIO SCHIETTI em seu voto no RMS citado alhures." (fl. 533);

vii) "(...) a recente iniciativa do Conselho Nacional de Justiça ao editar a **Recomendação n.º 123/2022**, cujo artigo 1º, I, recomenda aos Órgãos do Poder Judiciário brasileiro “a observância dos tratados e convenções internacionais de direitos humanos em vigor no Brasil e a utilização da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), bem como a necessidade de controle de convencionalidade das leis internas”. (fl. 533);

viii) "(...) não há motivos para não se dar acesso ao conteúdo das diligências já finalizadas e documentadas nos Autos, bem como **não há qualquer risco de comprometimento da eficiência, eficácia ou finalidade das demais diligências**, uma vez que o acesso aos Autos servirá justamente para **auxiliar nas investigações**." (fls. 533/534).

Outrossim, pleiteia a realização de sustentação oral pela defesa técnica.

O Ministério Público Federal opinou pelo parcial provimento da insurgência (fls. 552/557), nos termos da seguinte ementa:

"RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ACESSO AOS ELEMENTOS DE PROVA JÁ DOCUMENTADOS NO INQUÉRITO POLICIAL. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DO SIGILO DAS DILIGÊNCIAS EM ANDAMENTO PARA ASSEGURAR A EFICÁCIA DAS INVESTIGAÇÕES. ACESSO APENAS AOS ELEMENTOS DE PROVAS JÁ DOCUMENTADOS. PRECEDENTES. SÚMULA VINCULANTE Nº 14. PELO PROVIMENTO PARCIAL DO RECURSO.

- Parecer pelo provimento parcial do recurso."

É o relatório.

Decido.

De início, importante ressaltar que: "O cabimento da ação constitucional do mandado de segurança contra ato judicial está atrelado à manifesta ilegalidade ou abuso de poder, apta a ofender direito líquido e certo, comprovado de plano pelo impetrante." (AgRg nos EDcl no RMS n. 72.409/SP, relator Ministro Ribeiro Dantas, Quinta Turma, julgado em 13/5/2024, DJe de 15/5/2024).

Consoante relatado, busca a recorrente a concessão da segurança a fim de obter acesso às diligências já documentadas nos Autos do procedimento tombado sob o N.º 0806023-71.2021.4.05.8000-INQ, que se referem às investigações de possível cometimento de crimes pela empresa Braskem S/A no desenvolvimento da atividade de extração de sal-gema em Maceió/AL.

Acerca da questão aduzida, no que importa ao caso, extrai-se do acórdão impugnado (fl. 501, destaquei):

"O inquérito policial é um procedimento de caráter instrumental e inquisitorial que tem por objetivo esclarecer previamente fatos tidos por delituosos, a fim de que o titular da ação penal possa ingressar em juízo. Nessa perspectiva, a doutrina destaca que o inquérito policial desempenha uma função preservadora, no sentido de evitar a instauração de ações penais temerárias, sem justa causa ou infundadas, com vantagens à economia processual, e uma função preparatória, destinada a colher elementos de informação que conferirão robustez à justa causa para a ação penal [1].

Nos termos do art. 20 do Código de Processo Penal, **o inquérito policial é procedimento essencialmente sigiloso**. O objetivo do sigilo é garantir o êxito das investigações e a preservação do investigado, evitando-se, assim, o acesso a terceiros estranhos à persecução penal e, principalmente, à imprensa, de modo a impedir a publicação de informações sumárias desprovidas de comprovação.

Com vistas a superar o sigilo no caso em análise, a impetrante defende a necessidade de se observar a interpretação dada pelo Superior Tribunal de Justiça à Súmula Vinculante n. 14 no julgamento do RMS n. 70.411. Ocorre que esse precedente, além de não ser vinculante, versava sobre **o acesso aos familiares de duas vítimas fatais de homicídio aos elementos de prova já documentados nos autos de inquérito policial que investigava o(s) suposto(s) mandante(s) do crime**. Por sua vez, **o procedimento investigatório objeto desta ação mandamental investiga supostas delitos ambientais de vitimização difusa, de maneira que possibilitar o acesso aos elementos da investigação por toda e qualquer vítima equivaleria a torná-la pública, com risco à efetividade da investigação**.

Como bem destacado pela autoridade policial, "*A apuração ainda está em sua fase intermediária, sendo ainda necessária a colheita de diversos elementos de prova que dependem do sigilo e da ausência de interferências externas para garantir o êxito de tão relevante caso criminal. Interferências externas, exploração midiática inoportuna, tão comuns em caso de relevo como este, podem prejudicar severamente os trabalhos investigativos*".

As diretrizes previstas no Protocolo de Minnesota buscam orientar as autoridades envolvidas em investigações de homicídios potencialmente ilegais, ocorridas sob circunstâncias suspeitas, incluindo casos de desaparecimento forçado, o que não é o caso em análise.

Os precedentes da Corte Interamericana de Direitos Humanos mencionados pela

impetrante se referem ao acesso de familiares de vítimas de homicídios às investigações que apuram esses crimes e supostas violações a direitos humanos por autoridades pública, não guardando relação de similaridade com a hipótese concreta. É nesse contexto que também se insere o Comentário Geral n. 36 do Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas, que dispõe, especificamente, sobre o direito à vida previsto no art. 6º do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos."

Conforme se observa da análise do trecho acima, a eg. Corte de origem entendeu que ao possibilitar o acesso aos elementos de investigação que apuram supostas práticas de delitos ambientais de vitimização difusa, equivaleria a tornar público inquérito policial, que dentre as suas características é sigiloso (art. 20 do CPP), com risco à efetividade da investigação.

Pois bem. O artigo 20 do Código de Processo Penal assim dispõe: "A autoridade assegurará no inquérito o sigilo necessário à elucidação do fato ou exigido pelo interesse da sociedade."

Assim, embora diligências em andamento possam ser mantidas fora dos autos, não é permitido se manter em sigilo pleno, especialmente quanto às diligências findas e já documentadas na investigação. Não sendo admissível, portanto, tornar os autos inacessíveis a quem seja por atos nesses procedimentos atingidos, prejudicando direitos e garantias fundamentais - especialmente na situação da espécie: que visa esclarecer o surgimento de um tremor na terra, em março de 2018, que afetou alguns bairros de Maceió/AL com afundamento do solo, erosões, rachaduras nas casas e prédios, ocorrido supostamente pela exploração de sal-gema em jazidas no subsolo, ao longo de décadas, pela petroquímica Braskem.

Há direito de acesso aos autos pelo advogado, conforme bem determina o Estatuto da OAB, a Súmula Vinculante 14 e a Constituição Federal.

Com efeito: "Como é de conhecimento, nos termos da Súmula Vinculante n. 14/STF (é direito do defensor, no interesse do representado, ter acesso amplo aos elementos de prova que, já documentados em procedimento investigatório realizado por órgão com competência de polícia judiciária, digam respeito ao exercício do direito de defesa), o acesso aos dados colhidos sob sigilo é restrito aos documentos já colacionados aos autos, não se estendendo às diligências ainda em curso, sob pena de tornar ineficaz o meio de coleta de prova." (AgRg no HC n. 908.204/MG, relator Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, Quinta Turma, julgado em 14/5/2024, DJe de 20/5/2024).

Desse modo, tem-se que a constitucional publicidade dos atos processuais e o direito de acesso indispensável ao exercício da advocacia podem ser casuística e temporariamente limitados apenas frente a diligências sigilosas inconclusas.

A propósito:

"RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SIGILO DO INQUÉRITO POLICIAL. DIREITO DE ACESSO DOS FAMILIARES DAS VÍTIMAS AOS ELEMENTOS DE PROVA JÁ DOCUMENTADOS NA INVESTIGAÇÃO. SÚMULA VINCULANTE N. 14. DIREITO DO ADVOGADO. PRERROGATIVA DO MEMBRO DA DEFENSORIA PÚBLICA. DIÁLOGO DE FONTES. CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE. PROTOCOLO DE MINNESOTA. CUMPRIMENTO DA DECISÃO DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS NO CASO FAVELA NOVA BRASÍLIA. PARECER FAVORÁVEL DO MPF. SEGURANÇA CONCEDIDA.

1. O sigilo do inquérito policial tem intrínseca relação com a eficácia da investigação pré-processual, porquanto sua publicização poderia tornar inócua a apuração do fato criminoso. Sem embargo, a jurisprudência dos Tribunais Superiores caminhou para sedimentar o caráter relativo desse sigilo em relação às diligências findas e já documentadas na investigação.

2. O resultado dessa tendência interpretativa culminou na edição da Súmula Vinculante n. 14, a qual dispõe ser "direito do defensor, no interesse do representado, ter acesso amplo aos elementos de prova que, já documentados em procedimento investigatório realizado por órgão com competência de polícia judiciária, digam respeito ao exercício do direito de defesa".

3. Nesse contexto, as leis de regência da advocacia e da Defensoria Pública também garantem ao defensor lato sensu o direito de examinar os autos do inquérito policial e de extrair as cópias que entender pertinente.

4. Deveras, a escolha hermenêutica dos Ministros do Supremo Tribunal Federal pela palavra "representado", contida no enunciado sumular, confere amplitude subjetiva para albergar não apenas o investigado, como também outras pessoas interessadas no caso em apuração, em particular a vítima da ação delitiva. Precedentes.

5. Sob outra angulação - complementar, mas também determinante para a rematada análise do caso -, é de se incrementar a observância e o adimplemento, no âmbito do sistema de justiça criminal, de protocolos e tratados internacionais de Direitos Humanos e de sentenças proferidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Como exemplo, cite-se o caso Gomes Lund e outros vs. Brasil (Guerrilha do Araguaia), no qual a Corte IDH salientou que "as vítimas de violações de direitos humanos ou seus familiares devem contar com amplas possibilidades de ser ouvidos e atuar nos respectivos processos, tanto à procura do esclarecimento dos fatos e da punição dos responsáveis, como em busca de uma devida reparação" (Sentença de 24 de novembro de 2010, § 139).

6. Sobre o tema, a Regra n. 35 do Protocolo de Minnesota - documento elaborado pelo Alto Comissariado da ONU para os Direitos

Humanos destinado à investigação de mortes potencialmente ilícitas - estabelece que: "35. La participación de los miembros de la familia y otros parientes cercanos de la persona fallecida o desaparecida constituye un elemento importante en una investigación eficaz. El Estado debe permitir a todos los parientes cercanos participar de manera efectiva en la investigación, aunque sin poner en peligro su integridad".

7. A seu turno, por ocasião do julgamento do caso Cosme Genoveva e outros vs. Brasil (Favela Nova Brasília), a Corte Interamericana de Direitos Humanos determinou que "o Estado deverá adotar as medidas legislativas ou de outra natureza necessárias para permitir às vítimas de delitos ou a seus familiares participar de maneira formal e efetiva da investigação de delitos conduzida pela polícia ou pelo Ministério Público".

8. Na espécie, os familiares das duas vítimas fatais dos homicídios perpetrados em 14/3/2018 pretendem o deferimento do acesso aos elementos de prova já documentados nos autos do inquérito policial que investiga o(s) suposto(s) mandante(s) dos homicídios.

9. A pretensão, ao que se deduz dos autos, não se volta à habilitação dos requerentes como assistentes de acusação no inquérito policial, tampouco busca interferir nessa investigação; o objeto deste recurso cinge-se ao acesso dos ofendidos, por seus representantes legais, aos elementos de prova já documentados no inquérito policial.

10. Segurança concedida." (RMS n. 70.411/RJ, relator Ministro Rogerio Schietti Cruz, Sexta Turma, julgado em 18/4/2023, DJe de 3/5/2023).

"PROCESSUAL PENAL. HABEAS CORPUS. INDEFERIMENTO DE LIMINAR. NÃO CABIMENTO. SUPERAÇÃO DO ENUNCIADO N. 691 DA SÚMULA DO STF. IMPOSSIBILIDADE. ACESSO AOS AUTOS DE INVESTIGAÇÃO PELA PRÓPRIA PARTE. SÚMULA VINCULANTE Nº 14 DO C. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. SIGILO DECRETADO. VEDAÇÃO DE ACESSO AOS AUTOS. DILIGÊNCIAS EM CURSO. POSSIBILIDADE EM RELAÇÃO AOS EXPEDIENTES JÁ DOCUMENTADOS. ORDEM CONHECIDA PARCIALMENTE.

I - Não se admite, em princípio, a impetração de habeas corpus contra decisão que denega pedido liminar em sede de writ impetrado na origem, sob pena de se configurar indevida supressão de instância (enunciado 691 da súmula do STF), ressalvadas as decisões teratológicas ou com deficiência de fundamentação, o que não ocorre na hipótese.

II - O procedimento de investigação criminal, por regra, é sigiloso, buscando, com a restrição da publicidade, conferir maior resultado na apuração da prática criminosa.

III - Não obstante, a c. Suprema Corte ao editar a Súmula Vinculante nº 14 assentou que "é direito do defensor, no interesse do representado, ter acesso amplo aos elementos de prova que, já documentados em procedimento investigatório realizado por órgão com competência de polícia judiciária, digam respeito ao exercício do direito de defesa" (grifei).

IV - No caso em exame, o acesso aos autos não foi franqueado ao paciente. Não obstante, em vista do sigilo decretado de forma fundamentada, possui direito de acesso aos autos apenas dos expedientes já documentados, ressalvadas as diligências pendentes de cumprimento.

Habeas corpus conhecido em parte para conceder a ordem tão somente no sentido de franquear ao paciente o acesso às diligências já finalizadas e documentadas, ressalvando-se o sigilo daquelas que porventura encontram-se pendentes de cumprimento." (HC 306.035/MG, Rel. Ministro Felix Fischer, Quinta Turma, julgado em 3/2/2015, DJe 24/2/2015).

Nesse limite, indicando a impetrante o impedimento de se consultar os autos, verifico manifesta ilegalidade apta à concessão da segurança uma vez que o sigilo eventual de diligências em andamento não pode redundar na inacessibilidade integral, aos autos do procedimento investigatório n.º 0806023-71.2021.4.05.8000-INQ.

Portanto, "de acordo com a Súmula Vinculante n. 14, o direito do patrono de ter acesso aos autos do procedimento investigatório depende de os elementos de prova já estarem documentados nos autos de inquérito. Precedentes." (AgRg no HC n. 860.942/SP, relator Ministro Messod Azulay Neto, Quinta Turma, julgado em 18/3/2024, DJe de 2/4/2024).

Prejudicado o pedido para realização de sustentação oral (fl. 535).

Diante do exposto, **dou provimento ao recurso em mandado de segurança** para franquear o acesso da recorrente, por meio de advogado(a) devidamente constituído(a), às diligências investigatórias já finalizadas e documentadas, ressalvando-se o sigilo daquelas que porventura se encontrarem pendentes de cumprimento.

Comuniquem-se.

Publique-se.

Intimem-se.

Brasília, 25 de junho de 2024.

Ministro Jesuíno Rissato (Desembargador Convocado do TJDFR)
Relator