



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1542811 - MG (2019/0206049-2)

RELATOR : **MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES**
AGRAVANTE : SERGIO LUIZ MENDES CRUZ
AGRAVANTE : CONSTRUTORA JALK LTDA
ADVOGADOS : GABRIEL SANTOS CORDEIRO DE ANDRADE - MG096745
ALEXANDRE PIMENTA DA ROCHA DE CARVALHO -
MG075476N
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
INTERES. : GERARDO EUSTAQUIO DA FONSECA
INTERES. : JOSE SINESIO PEREIRA JUNIOR
INTERES. : LUCIO ANTONIO ESPINDOLA DE SENA
INTERES. : DEMETRIUS ARANTES PEREIRA

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO AO ART. 1.022 DO CPC. NÃO OCORRÊNCIA. DENÚNCIA ANÔNIMA. REUNIÃO DE ELEMENTOS INDICIÁRIOS EM INQUÉRITO CIVIL INSTAURADO. PROSSEGUIMENTO DA AÇÃO. PROVIMENTO NEGADO.

1. Inexiste a alegada violação ao art. 1.022 do Código de Processo Civil (CPC) porque a prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida, é o que se depreende da análise do acórdão recorrido. O Tribunal de origem apreciou fundamentadamente a controvérsia, não padecendo o julgado de erro material, omissão, contradição ou obscuridade. Julgamento diverso do pretendido não implica ofensa ao dispositivo de lei invocado.

2. A jurisprudência desta Corte é no sentido de que a denúncia anônima não impede a instauração de inquérito civil pelo Ministério Público e o posterior ajuizamento da ação por improbidade administrativa, desde que presentes indícios do cometimento de atos ímprobos.

3. A justa causa para a ação de improbidade ainda será analisada pelo Juízo de primeiro grau, que deverá examinar o conjunto probatório e avaliar a presença ou não dos requisitos para o prosseguimento da ação.

4. Agravo interno a que se nega provimento.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 11/03/2025 a 17/03/2025, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa e Gurgel de Faria votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Paulo Sérgio Domingues.

Brasília, 18 de março de 2025.

MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1542811 - MG (2019/0206049-2)

RELATOR : **MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES**
AGRAVANTE : **SERGIO LUIZ MENDES CRUZ**
AGRAVANTE : **CONSTRUTORA JALK LTDA**
ADVOGADOS : **GABRIEL SANTOS CORDEIRO DE ANDRADE - MG096745**
 ALEXANDRE PIMENTA DA ROCHA DE CARVALHO -
 MG075476N
AGRAVADO : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS**
INTERES. : **GERARDO EUSTAQUIO DA FONSECA**
INTERES. : **JOSE SINESIO PEREIRA JUNIOR**
INTERES. : **LUCIO ANTONIO ESPINDOLA DE SENA**
INTERES. : **DEMETRIUS ARANTES PEREIRA**

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO AO ART. 1.022 DO CPC. NÃO OCORRÊNCIA. DENÚNCIA ANÔNIMA. REUNIÃO DE ELEMENTOS INDICIÁRIOS EM INQUÉRITO CIVIL INSTAURADO. PROSSEGUIMENTO DA AÇÃO. PROVIMENTO NEGADO.

1. Inexiste a alegada violação ao art. 1.022 do Código de Processo Civil (CPC) porque a prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida, é o que se depreende da análise do acórdão recorrido. O Tribunal de origem apreciou fundamentadamente a controvérsia, não padecendo o julgado de erro material, omissão, contradição ou obscuridade. Julgamento diverso do pretendido não implica ofensa ao dispositivo de lei invocado.

2. A jurisprudência desta Corte é no sentido de que a denúncia anônima não impede a instauração de inquérito civil pelo Ministério Público e o posterior ajuizamento da ação por improbidade administrativa, desde que presentes indícios do cometimento de atos ímprobos.

3. A justa causa para a ação de improbidade ainda será analisada pelo Juízo de primeiro grau, que deverá examinar o conjunto probatório e avaliar a presença ou não dos requisitos para o prosseguimento da ação.

4. Agravo interno a que se nega provimento.

RELATÓRIO

Trata-se de agravo interno interposto por CONSTRUTORA JALK LITDA e SERGIO LUIZ MENDES CRUZ da decisão de minha relatoria de fls. 5.888/5.895.

A parte agravante alega que a ação de improbidade administrativa foi baseada em uma denúncia anônima, considerada inválida pela jurisprudência e pela legislação da época dos fatos.

Enfatiza a ausência de uma investigação preliminar adequada pela parte autora da ação, que se limitou a pedir informações a outros órgãos sem analisar o processo licitatório e as propostas das empresas envolvidas.

Aduz que a existência de outras ações civis em seu desfavor não implica a regularização da representação anônima, impondo-se respeitar o princípio da presunção de inocência, pois, somente após constatar a existência de duas ações civis públicas contra um dos envolvidos, o autor decidiu promover a abertura do inquérito civil que fundamentou a presente demanda.

Requer a reconsideração da decisão agravada ou a apreciação do recurso pelo órgão colegiado competente.

A parte adversa não apresentou impugnação (fl. 5.903).

É o relatório.

VOTO

A irresignação não merece prosperar.

Relembro que, na origem, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais ajuizou ação por improbidade administrativa contra o ex-prefeito do Município de Divinópolis Demetrius Arantes Pereira, o ex-Secretário de Obras Lúcio Antônio Espíndola de Sena, o engenheiro civil e ex-chefe de setor Gilber Alves Bernardo, José Sinésio Pereira Júnior, Sérgio Luiz Mendes Cruz, Gerardo Eustáquio da Fonseca e a Construtora Jalk Ltda. (Inquérito civil público 0223.13.000139-7), visando a anular o Contrato de serviços 17/2007 e seus termos aditivos e responsabilizar os réus pela irregularidade no procedimento licitatório, tendo por caracterizado "jogo de planilha".

O Juízo de primeiro grau julgou liminarmente improcedentes os pedidos, considerando que a investigação preliminar havia sido realizada com base em representação apócrifa, sem qualificação e assinatura da parte denunciante, tornando

as provas obtidas ilegais e inconstitucionais, devido à vedação do anonimato.

O Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais reformou a sentença em reexame necessário, entendendo que a denúncia anônima não tornava inválida a ação por si só e que a instauração do inquérito civil após a denúncia não maculava a validade das provas colhidas no procedimento, havendo elementos mínimos que justificavam a investigação. Determinou o retorno dos autos à origem para que se prosseguisse no julgamento da ação. O recurso de apelação interposto foi julgado prejudicado.

Os recursos especiais devolvem a esta Corte as seguintes questões:

CONSTRUTORA JALK LTDA.: (a) imprestabilidade da denúncia anônima para subsidiar a instauração de inquérito e, após, ação por improbidade administrativa; e (b) ausência de demonstração de indícios acerca das irregularidades.

SÉRGIO LUIZ MENDES CRUZ: (a) negativa de prestação jurisdicional; e (b) inadmissibilidade da denúncia anônima para subsidiar inquérito e ação por improbidade.

Diante do acerto da decisão agravada, reafirmo os seus fundamentos, submetendo-os ao colegiado.

(A) Negativa de prestação jurisdicional

A parte recorrente sustenta omissão do acórdão, essencialmente, sobre a indicação dos fatos concretos apurados no inquérito civil que pudessem corroborar o ajuizamento da ação, deixando-se de analisar propostas feitas pelos demais licitantes classificados no certame e concluindo pela presença de indícios de fraude.

Verifico que inexistente a alegada violação dos arts. 489 e 1.022 do Código de Processo Civil, pois a prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida, consoante se depreende da análise do acórdão recorrido. O Tribunal de origem apreciou fundamentadamente a controvérsia, não padecendo o julgado de nenhum erro material, omissão, contradição ou obscuridade.

O Tribunal de origem, no acórdão recorrido, considerando a fase em que ainda se encontra a demanda, manifestou que nem sequer se tinha analisado os documentos juntados à inicial, impondo-se que se procedesse a essa análise, verificando-se, então, a existência de indícios suficientes para o prosseguimento da ação.

A propósito (fls. 5.449, 5.453, 5.455 e 5.463/5.464):

Com efeito, possuindo a representação anônima elementos mínimos aptos a ensejar a apuração da prática de atos ímprobos, bem ainda a identificação dos sujeitos envolvidos, não pode a autoridade administrativa à qual a denúncia foi dirigida fechar os olhos aos fatos nela narrados.

Neste sentido, dispõe o artigo 13, da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada no Brasil pelo Decreto n.º 5.687/2006:

[...]

No presente caso, observa-se que a representação anônima recebida pelo Ministério Público (fls. 3681374) descreve pormenorizadamente um extenso "esquema de fraudes em licitações e favorecimento de empreiteiras que funciona na "Prefeitura de Divinópolis", com a identificação dos sujeitos envolvidos, bem ainda dos atos praticados por cada um deles, dentre as quais se verifica aquela que ensejou a celebração do contrato n.º 17/07, objeto da presente ação.

[...]

Importante considerar, ainda, que foram realizadas diversas diligências pelo Ministério Público, visando a apurar, ainda na esfera administrativa, os fatos narrados naquela denúncia, v. g., a requisição de informações relativas a outras ações civis públicas já em andamento em relação aos sujeitos identificados na representação, busca de documentos referentes às licitações realizadas no Município de Divinópolis, tendo sido produzidas diversas provas durante o inquérito civil, e que foram reunidas nos mais de 20 volumes que foram juntados aos presentes autos.

Desta forma, verifica-se que a ação de improbidade não se baseou apenas na representação anônima, tendo sido proposta após a reunião de elementos que lhe emprestaram suporte e que segundo o *Parquet*, configurariam a justa causa para o processo.

Portanto, não há que se falar em nulidade dos elementos coligidos aos autos, apenas por terem sido colhidos no bojo de inquérito civil instaurado após representação anônima.

[...]

Nessa senda, cediço que as questões concernentes às peculiaridades do procedimento licitatório que originou a presente ação, bem ainda aos supostos equívocos técnicos nos exames realizados pelo Parquet noticiados pelos apelados, devem ser analisadas pelo MM. Juiz a quo, a quem incumbe apreciar se os documentos carreados à inicial demonstram a existência de justa causa para o prosseguimento da ação de improbidade, após o retorno dos autos à origem.

Nada obstante, necessário registrar que, oportunamente, se for o caso, este Tribunal de Justiça não se furtará de apreciar, pormenorizadamente, tais questões, em atenção ao princípio do duplo grau de jurisdição.

Destaco que julgamento diverso do pretendido, como neste caso, não implica ofensa aos dispositivos de lei invocados.

(B) Denúncia anônima

A jurisprudência desta Corte é no sentido de que a denúncia anônima não é óbice à instauração de inquérito civil pelo Ministério Público e ao ajuizamento da ação por improbidade, levado a efeito o inquérito, presentes indícios do cometimento de atos ímprobos.

A propósito:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ABERTURA DE INQUÉRITO CIVIL FUNDAMENTADO EM DENÚNCIA ANÔNIMA. POSSIBILIDADE. CONFIGURAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DOLO EVIDENCIADO. REVISÃO DE PENALIDADES. IMPOSSIBILIDADE.

1. Esta Corte já se manifestou no sentido de que a denúncia anônima não é óbice à instauração de inquérito civil por parte do Ministério Público, a quem compete a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Com efeito, a existência de documento apócrifo não impede a respectiva investigação acerca de sua veracidade, porquanto o anonimato não pode servir de escudo para eventuais práticas ilícitas. Precedentes: AgInt no REsp 1.281.019/RJ, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe 30/05/2017; REsp 1.447.157/SE. Rcl. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe 20/11/2015.

2. A jurisprudência do STJ considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a atuação do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/1992, ou pelo menos evitada de culpa grave, nas do artigo 10 (EResp 479.812/SP, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Seção, julgado em 25.8.2010, DJe 27.9.2010).

3. Segundo o arcabouço fático delineado no acórdão, restaram claramente demonstrados o enriquecimento ilícito e o dolo na conduta consistente em utilizar veículo oficial em benefício privado. Tal circunstância é suficiente para configurar o ato de improbidade capitulado no art. 9º da Lei nº 8.429/92.

4. A penalidade fixada pelo Tribunal de origem denota irrestrita correspondência com os atos ímprobos praticados. Assim, diante a inexistência de circunstância excepcional na qual se vislumbra desproporcionalidade entre o ato praticado e as sanções aplicadas, não há que se falar na revisão das penalidades aplicadas na presente ação de improbidade administrativa.

5. Agravo interno improvido.

(AgInt no AREsp n. 1.007.010/MG, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 5/6/2018, DJe de 17/9/2018.)

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ABERTURA DE INVESTIGAÇÃO COM BASE EM DENÚNCIA ANÔNIMA. INVESTIGAÇÃO SOBRE SUA VERACIDADE. POSSIBILIDADE. RECEBIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL.

1. Esta Corte já se manifestou no sentido de que a denúncia anônima não é óbice à instauração de inquérito civil por parte do Ministério Público, a quem compete a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Com efeito, a existência de documento apócrifo não impede a respectiva investigação acerca de sua veracidade, porquanto o anonimato não pode servir de escudo para eventuais práticas ilícitas. Precedentes: AgInt no REsp 1.281.019/RJ, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe 30/05/2017; REsp 1.447.157/SE. Rcl. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe 20/11/2015.

2. Ainda que a existência de relatos cuja autoria é desconhecida tenha ensejado a instauração de investigação, a posterior obtenção de documentos aptos a comprovar a existência de indícios da existência do ato de improbidade administrativa permite que a petição inicial de ação civil pública seja recebida pela autoridade competente, mantendo-se, assim, a desvinculação da propositura da demanda pública em relação ao conteúdo das peças apócrifas.

3. Agravo interno a que se nega provimento.
(AgInt no AREsp n. 400.812/SP, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 1/3/2018, DJe de 5/4/2018.)

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO Nº 3/STJ. OFENSA AO PRINCÍPIO DA COLEGIALIDADE. INOCORRÊNCIA. CONHECIMENTO DO RECURSO ESPECIAL. POSSIBILIDADE. INQUÉRITO CIVIL PÚBLICO. PRESENÇA DE JUSTA CAUSA. DESTRANCAMENTO.

[...]

7. Nos termos da jurisprudência dessa Corte Superior, o trancamento de inquérito civil para a apuração de ato de improbidade administrativa somente é possível em situações excepcionais, quando comprovadas, de plano, a atipicidade da conduta, causa extintiva da punibilidade ou ausência de indícios de autoria. Precedentes.

8. No caso dos autos, o próprio acórdão recorrido (fl. 371) apontou a presença de indícios de autoria, tendo em vista que alguns dos processos, cuja distribuição é suspeita, foram atribuídos aos Agravantes, razão pela qual não há falar no trancamento de plano do inquérito civil público.

9. A denúncia anônima, por si só, não é impeditivo para a instauração do inquérito civil público, não havendo se falar em teratologia nesse aspecto. Precedentes.

10. Agravo interno não provido.

(AgInt no REsp n. 1.281.019/RJ, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 23/5/2017, DJe de 30/5/2017.)

Em reforço, a conclusão é compartilhada inclusive no âmbito administrativo, sendo pacífica a orientação de cabimento de processo administrativo disciplinar com base em denúncia anônima:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PAD. DEMISSÃO DE SERVIDOR PÚBLICO. AUSÊNCIA DE SINDICÂNCIA PRÉVIA. ALEGAÇÃO GENÉRICA. IRREGULARIDADE NÃO COMPROVADA. DENÚNCIA APÓCRIFA. ADMISSÃO. AUDITORIA INTERNA. INCOMPETÊNCIA NÃO VERIFICADA. JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE. AUSÊNCIA. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO. PRINCÍPIO DE PAS DE NULLITÉ SANS GRIEF. RECUSA NA OITIVA DE TESTEMUNHAS. AUSÊNCIA DE PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA. PRESCRIÇÃO. ATO INFRACIONAL TIPIFICADO COMO CRIME. APLICAÇÃO DO ART. 109 DO CP. ORDEM DENEGADA.

[...]

3. Nos termos do art. 143 da Lei 8.112/1990, a Administração Pública tem o poder-dever de apurar as irregularidades de que tiver ciência, não havendo distinção legal entre denúncias apócrifas e identificadas. Nesse sentido, este Superior Tribunal de Justiça possui o entendimento de que a denúncia anônima é admitida em nosso ordenamento jurídico, sendo considerada apta a deflagrar procedimentos de investigação, como o processo administrativo disciplinar.

4. Inexiste nulidade decorrente da atuação da Auditoria Interna do DNIT que, após receber denúncia anônima, em cumprimento de suas atribuições regimentais, realiza auditoria na área administrativa objeto da denúncia, remetendo o relatório final à Corregedoria, órgão competente para instauração de PAD.

[...]

8. Segurança denegada.

(MS n. 29.134/DF, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Seção, julgado em 28/8/2024, DJe de 2/9/2024.)

A alegação de que a atual orientação não pode ser aplicada porque os fatos ocorreram anteriormente não se sustenta.

A missão do Superior Tribunal de Justiça não é aplicar a jurisprudência vigente na época dos fatos, mas uniformizar a interpretação da lei federal entre os tribunais sujeitos a sua jurisdição, aplicando sua atual jurisprudência.

Por outro lado, o acórdão recorrido é categórico ao reconhecer que a justa causa ainda será analisada pelo Juízo de primeiro grau, pois nem sequer adentrou no exame das provas até então acostadas.

Realizado esse exame, pautando-se em elementos indiciários legítimos acerca dos atos ímprobos imputados aos réus, o Juízo de primeiro grau poderá dar seguimento à ação, ou, ausentes tais elementos, afastar a justa causa, não se podendo agora analisar questão que ainda será averiguada por determinação do acórdão recorrido.

Ante o exposto, nego provimento ao agravo interno.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

**AgInt no AREsp 1.542.811 / MG
PROCESSO ELETRÔNICO**

Número Registro: 2019/0206049-2

Número de Origem:

0223130277450 02774505720138130223 10223130277450001 10223130277450002
10223130277450003 10223130277450004 10223130277450005 223130001397 2774505720138130223
223130277450

Sessão Virtual de 11/03/2025 a 17/03/2025

Relator do AgInt

Exmo. Sr. Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES

Secretário

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : SERGIO LUIZ MENDES CRUZ

AGRAVANTE : CONSTRUTORA JALK LTDA

ADVOGADOS : GABRIEL SANTOS CORDEIRO DE ANDRADE - MG096745

ALEXANDRE PIMENTA DA ROCHA DE CARVALHO - MG075476N

AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

INTERES. : GERARDO EUSTAQUIO DA FONSECA

INTERES. : JOSE SINESIO PEREIRA JUNIOR

INTERES. : LUCIO ANTONIO ESPINDOLA DE SENA

INTERES. : DEMETRIUS ARANTES PEREIRA

ASSUNTO : DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -
ATOS ADMINISTRATIVOS - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : SERGIO LUIZ MENDES CRUZ

AGRAVANTE : CONSTRUTORA JALK LTDA

ADVOGADOS : GABRIEL SANTOS CORDEIRO DE ANDRADE - MG096745

ALEXANDRE PIMENTA DA ROCHA DE CARVALHO - MG075476N
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
INTERES. : GERARDO EUSTAQUIO DA FONSECA
INTERES. : JOSE SINESIO PEREIRA JUNIOR
INTERES. : LUCIO ANTONIO ESPINDOLA DE SENA
INTERES. : DEMETRIUS ARANTES PEREIRA

TERMO

A PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 11/03/2025 a 17/03/2025, por unanimidade, decidiu negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa e Gurgel de Faria votaram com o Sr. Ministro Relator. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Paulo Sérgio Domingues.

Brasília, 17 de março de 2025