

**RECURSO ESPECIAL Nº 1.523.385 - PE (2015/0067807-0)**

**RELATOR** : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**  
**RECORRENTE** : **UNIÃO**  
**RECORRIDO** : **JOÃO EUDES MACHADO TENÓRIO**  
**ADVOGADO** : **HENRIQUE CÉSAR FREIRE DE OLIVEIRA E OUTRO(S) -**  
**PE022508**

**EMENTA**

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECURSO DE APELAÇÃO. EFEITO SUSPENSIVO. EXCEÇÃO.

1. Cinge-se a questão a saber se, ante a omissão da Lei de Improbidade Administrativa no que se refere aos efeitos atribuídos ao recurso de Apelação, deve-se aplicar subsidiariamente as regras previstas na Lei 7.347/85 (Lei de Ação Civil Pública) ou no Código de Processo Civil.
2. Nos termos do art. 20 da Lei 8.429/1992 – LIA, a imposição das sanções de perda da função pública e de suspensão de direitos políticos apenas se dá com o trânsito em julgado da sentença condenatória.
3. Por outro lado, em relação às penalidades de ressarcimento ao erário, multa civil e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, pelo período de cinco anos, não existe na Lei de Improbidade Administrativa a mesma previsão, sendo omissa o diploma quanto a esse aspecto.
4. Deve-se aplicar subsidiariamente à Ação de Improbidade Administrativa a Lei 7.347/1985, que estabeleceu a Ação Civil Pública, porquanto a primeira é uma modalidade da segunda, na defesa da moralidade administrativa.
5. Por se tratar de Ação Civil Pública, portanto, não se aplica a norma do art. 520 do CPC/1973 (art. 1.012/CPC/2015), uma vez que esta é regra geral em relação àquela, que é norma de caráter especial.
6. A concessão do efeito suspensivo, em tais casos, somente ocorrerá em situações excepcionais, quando demonstrada a possibilidade de dano irreparável ao réu, conforme dispõe o art. 14 do referido diploma legal: "O juiz poderá conferir efeito suspensivo aos recursos, para evitar dano irreparável à parte".
7. Recurso Especial provido.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça: ""A Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."" Os Srs. Ministros Og Fernandes, Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães (Presidente) e Francisco Falcão votaram com o Sr. Ministro Relator."

# *Superior Tribunal de Justiça*

Brasília, 13 de setembro de 2016(data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN  
Relator



**RECURSO ESPECIAL Nº 1.523.385 - PE (2015/0067807-0)**

**RELATOR : MINISTRO HERMAN BENJAMIN**

**RECORRENTE : UNIÃO**

**RECORRIDO : JOÃO EUDES MACHADO TENÓRIO**

**ADVOGADO : HENRIQUE CÉSAR FREIRE DE OLIVEIRA E OUTRO(S)**

## **RELATÓRIO**

**O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator):** Trata-se de Recurso Especial interposto, com fundamento no art. 105, III, "a" e "c", da Constituição da República, contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 5ª Região assim ementado:

PROCESSUAL CIVIL. AGTR. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. APELAÇÃO. RECEBIMENTO NO DUPLO EFEITO. POSSIBILIDADE. ART. 520 DO CPC. AUSÊNCIA DE PREVISÃO ESPECÍFICA NA LEI 8.429/92. PRECEDENTES. AGTR PROVIDO.

1. A decisão agravada, proferida nos autos da ação civil pública de improbidade administrativa de origem, recebeu a apelação interposta pelo ora agravante tão somente no efeito devolutivo (fls. 24).

2. O art. 520 do CPC estabelece, como regra, o recebimento do recurso de apelação no duplo efeito, prevendo, ainda, exceções a tal regramento.

3. Tal dispositivo deve ser aplicado a todas as ações judiciais eíveis que não tenham regramento específico, como ocorre com a ação de improbidade administrativa, tendo em vista que a Lei 8.429/92 não possui dispositivo que trate do recebimento do recurso de upelação interposto contra sentença proferida em sede de ação de improbidade administrativa. Precedentes desta Corte Regional: AGI 16831 /CE, RELATOR: DESEMBARGADOR FEDERAL FRANCISCO BARROS DIAS, Segunda Turma, JULGAMENTO: 30/08/2011, PUBLICAÇÃO: DJE 08/09/2011 - Página 138; e AG115387/CE, RELATOR: DESEMBARGADOR FEDERAL IVAN LIRA DE CARVALHO (CONVOCADO). Segunda Turma, JULGAMENTO: V/f^f/jóll, PUBLICAÇÃO: DJE 28/07/2011 - Página 235.

4. AGTR provido.

A parte recorrente afirma que houve, além de divergência jurisprudencial, ofensa aos arts. 520 do pcc de 1973, 14 da Lei 7.347/1985 e 20 da Lei 8.429/1992.

Aduz, em suma, estarem presentes todos os requisitos de admissibilidade do recurso.

# *Superior Tribunal de Justiça*

Transcorreu, *in albis*, o prazo para apresentação de contrarrazões.

É o **relatório**.



**RECURSO ESPECIAL Nº 1.523.385 - PE (2015/0067807-0)**

**VOTO**

**O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator):**

Cuida-se, na origem de Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa. A sentença condenou a parte recorrente nas hipóteses previstas no art. 10, V, VIII e XII, da Lei 8.429/1992, nas seguintes sanções: a) ressarcimento integral do dano, no montante indicado pela União (R\$ 57.036,99); b) perda da função pública para os agentes públicos; c) suspensão dos direitos políticos por 5 (cinco) anos; d) pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano; e e) proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos.

Cinge-se a questão em saber se, ante a omissão da Lei de Improbidade Administrativa no que se refere aos efeitos atribuídos ao recurso de Apelação, deve-se aplicar subsidiariamente as regras previstas na Lei 7.347/85 (Lei de Ação Civil Pública) ou no Código de Processo Civil.

Nos termos do art. 20 da Lei 8.429/1992 – LIA, a imposição das sanções de perda da função pública e de suspensão de direitos políticos apenas se dá com o trânsito em julgado da sentença condenatória:

Art. 20. A perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória.

Por outro lado, em relação às penalidades de ressarcimento ao erário, multa civil e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, pelo período de cinco anos, não existe na Lei de Improbidade Administrativa a mesma previsão, sendo omissa o diploma quanto a esse aspecto.

Dessa forma, deve-se aplicar subsidiariamente a Ação de Improbidade Administrativa a Lei 7.347/1985, que estabeleceu a Ação Civil Pública, porquanto a primeira é

# Superior Tribunal de Justiça

modalidade da segunda, na defesa da moralidade administrativa.

Por se tratar de Ação Civil Pública, portanto, não se aplica a norma do art. 520 do CPC/1973 (art. 1.012/CPC/2015), uma vez que esta é regra geral em relação àquela, que é norma de caráter especial.

A concessão do efeito suspensivo, em tais casos, somente ocorrerá em situações excepcionais, quando demonstrada a possibilidade de dano irreparável ao réu, conforme dispõe o art. 14 do referido diploma legal:

Art. 14. O juiz poderá conferir efeito suspensivo aos recursos, para evitar dano irreparável à parte.

Assim, conclui-se que, enquanto nas ações que tramitam sob a égide do Código de Processo Civil o efeito suspensivo é a regra, nas Ações Cíveis Públicas este efeito será excepcional e dependerá da aferição, pelo julgador, do dano irreparável ao condenado.

A propósito:

PREVIDENCIÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. APELAÇÃO. CONCESSÃO DE EFEITO SUSPENSIVO PARA EVITAR DANO IRREPARÁVEL. POSSIBILIDADE. ART. 14 DA LEI Nº 7.347/1985.

**1. O recurso de apelação na ação civil pública, de regra, é recebido somente no efeito devolutivo; contudo, a Lei nº 7.347/1985, em seu art. 14, autoriza o efeito suspensivo caso haja ameaça de dano irreparável à parte, como na hipótese em exame.**

2. Recurso especial provido.

(RECURSO ESPECIAL Nº 441.515 - SC, RELATOR: MINISTRO HAROLDO RODRIGUES (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TJ/CE), 12/08/2011).

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EFEITO SUSPENSIVO. ART. 14. LEI 7.347/85. FUMUS BONI IURIS. PERICULUM IN MORA. EFEITO DEVOLUTIVO. REGRA. REVISÃO. FATOS. SÚMULA 07/STJ.

**1. Na ação civil pública, os recursos devem ser recebidos, em regra, apenas no efeito devolutivo, ressalvados os casos de iminente dano irreparável às partes, em que poderá ser conferido efeito suspensivo, na forma do art. 14, da Lei n.º 7.347/85. Precedentes.**

2. É vedado, em sede de recurso especial, revolverem-se os elementos fático-probatórios da demanda a fim de demonstrar a inconveniência da execução imediata da sentença de 1º grau, nos termos da Súmula 07/STJ.

3. Recurso especial não provido.

(REsp 1125494/SP, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, DJe 23/04/2010).

PROCESSUAL CIVIL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - SENTENÇA CONDENATÓRIA - RECURSO RECEBIDO APENAS NO EFEITO DEVOLUTIVO - EXECUÇÃO PROVISÓRIA MOVIDA PELO MPF EM FACE DA UNIÃO E OUTROS RÉUS, NA DEFESA DOS INTERESSES DIFUSOS - POSSIBILIDADE - ART. 588 DO CPC - ART. 14 DA LEI DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA (LEI N. 7.347/85).

1. Os autos tratam de agravo regimental interposto em face de decisão de minha lavra (fls. 172/174) que permitiu o seguimento da execução provisória movida pelo MPF em face da União e demais co-réus, em razão de sentença proferida nos autos da ação civil pública n. 99.0001418-9, com apelação recebida apenas no efeito devolutivo; recebimento esse não-impugnado a tempo e modo pela União.

**2. As normas processuais que regulam a ação civil pública estão na Lei n. 7.347/85, aplicando-se o CPC, tão-somente, de forma subsidiária. Daí porque se dizer que a regra do recebimento da apelação contra sentença proferida em seu âmbito é apenas no efeito devolutivo; podendo ou não o juiz conferir o efeito suspensivo diante do caso concreto, como especifica o art. 14 da referida Lei.**

Não existe erro no acórdão recorrido, na medida em que o recurso de apelação da União foi recebido apenas no efeito devolutivo e, como se viu, é permitido ao magistrado assim proceder em sede de ação civil pública. E ainda, por outro lado, nenhum recurso foi interposto contra este juízo de admissibilidade da apelação, razão pela qual preclusa ficou a matéria, não podendo a recorrente, agora, por vias transversas, buscar o efeito suspensivo.

3. O Ministério Público Federal é o autor da ação civil pública e da execução provisória. Ao querer executar provisoriamente a condenação, age no exercício regular de seu direito, ou melhor, no exercício regular da tutela dos direitos difusos e coletivos.[...]

Agravo regimental improvido.

(AgRg no REsp 436.647/RS, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 26/08/2008, DJe 07/11/2008)

Ademais, a decisão que atribui efeito suspensivo deve ser fundamentada, demonstrando o perigo de dano irreparável. Nesse ângulo, a decisão que recebeu o apelo (fls. 77), não declina qualquer razão para se suspender a eficácia natural da sentença proferida nesta ACP.

Verifico que a Corte de origem atribuiu efeito suspensivo ao recurso, invocando a possibilidade de execução provisória dos valores referentes à condenação ao ressarcimento integral do dano e à multa civil. Contudo, isso não é capaz de caracterizar o dano irreparável

# *Superior Tribunal de Justiça*

exigido em lei, porquanto se trata de fundamentação genérica. Caso fosse possível acolher tal justificativa, isso implicaria concessão automática de efeito suspensivo à Apelação em todos os casos em que houvesse condenação às referidas penalidades.

Diante do exposto, **dou provimento ao Recurso Especial e determino o retorno dos autos a Corte local para que examine a ocorrência de dano irreparável à parte.**

É como voto.



**CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2015/0067807-0

**REsp 1.523.385 / PE**

Números Origem: 00027561520144050000 137324 200983000033847 27561520144050000  
275615201444050000

PAUTA: 13/09/2016

JULGADO: 13/09/2016

**Relator**

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra **ASSULETE MAGALHÃES**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **MÁRIO JOSÉ GISI**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

**AUTUAÇÃO**

RECORRENTE : UNIÃO

RECORRIDO : JOÃO EUDES MACHADO TENÓRIO

ADVOGADO : HENRIQUE CÉSAR FREIRE DE OLIVEIRA E OUTRO(S) - PE022508

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos  
Administrativos - Improbidade Administrativa

**CERTIDÃO**

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"A Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Og Fernandes, Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães (Presidente) e Francisco Falcão votaram com o Sr. Ministro Relator.