

Superior Tribunal de Justiça

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 990.810 - DF (2016/0255643-4)

RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO

AGRAVANTE : FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE - FUNASA

AGRAVADO : GRUPO OK CONSTRUCOES E EMPREENDIMENTOS
LTDA - EPP

ADVOGADOS : MARCELO LUIZ ÁVILA DE BESSA - DF012330

ANTÔNIO CARLOS ROCHA PIRES DE OLIVEIRA E
OUTRO(S) - DF012698

DECISÃO

DIREITO SANCIONADOR. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR SUPOSTOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA MOVIDA PELA FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE EM DESFAVOR DE PESSOAS JURÍDICAS EMPRESARIAIS E OUTROS SERVIDORES PÚBLICOS, QUE JÁ CONTA COM SENTENÇA CONDENATÓRIA. RECURSO DE APELAÇÃO INTERPOSTO PELOS IMPLICADOS. PRETENSÃO DE CONCESSÃO DE EFEITO SUSPENSIVO, INDEFERIDO PELO MAGISTRADO DE PRIMEIRO GRAU, MAS CONCEDIDO PELO TRIBUNAL, AO FUNDAMENTO DE QUE SE APLICARIA O CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. CONTUDO, ESTA CORTE SUPERIOR, COM A RESSALVA DO ENTENDIMENTO PESSOAL DO RELATOR, ESPOSA A COMPREENSÃO DE QUE DEVE INCIDIR, NAS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, O ART. 14 DA LEI 7.347/85, NORMA ESPECIAL, SEGUNDO O QUAL O JUIZ PODERÁ CONFERIR EFEITO SUSPENSIVO AOS RECURSOS, PARA EVITAR DANO IRREPARÁVEL À PARTE. NOOUTRAS PALAVRAS, DIZ ESTE TRIBUNAL DA CIDADANIA, A REGRA GERAL É DE RECEBIMENTO DA APELAÇÃO EM EFEITO MERAMENTE DEVOLUTIVO, SENDO O CPC NORMA MERAMENTE SUBSIDIÁRIA. A CONCLUSÃO DO TRF DA 1ª REGIÃO, POR ENTENDER PREVALENTE O CPC, É DISSONANTE AOS PRECEDENTES DESTA CORTE SUPERIOR, RAZÃO PELA QUAL MERECE REPROCHE. PARECER DO MPF PELO PROVIMENTO DO RECURSO. AGRAVO DA PARTE ACUSADORA CONHECIDO E RECURSO ESPECIAL PROVIDO PARA PROCLAMAR QUE, NA HIPÓTESE DOS AUTOS, O PRETENDIDO EFEITO SUSPENSIVO AO RECURSO DE APELAÇÃO É CONFERIDO OPE JUDICIS E QUE, POR FORÇA DESSA COMPREENSÃO, OS AUTOS DEVEM RETORNAR AO TRIBUNAL DE ORIGEM, PARA QUE ESTA EGRÉGIA CORTE REGIONAL SE MANIFESTE NO MÉRITO DO AGRAVO DE INSTRUMENTO SOBRE A EXISTÊNCIA – OU NÃO – DA ALTA PLAUSIBILIDADE DO DIREITO ALEGADO E DO PERIGO DE SE AGUARDAR O DESFECHO DO RECURSO PRINCIPAL, EM JUÍZO DE DELIBAÇÃO QUANTO ÀS CONCLUSÕES DO MAGISTRADO DE

Superior Tribunal de Justiça

PRIMEIRO GRAU, SEM QUALQUER ANTECIPAÇÃO QUANTO AO MÉRITO DA DEMANDA, CONTUDO.

1. O Tribunal Regional Federal da 1a. Região reformou decisão de Primeiro Grau que, ao apreciar Agravo de Instrumento, indeferiu a atribuição de efeito suspensivo a recurso de Apelação interposto por parte condenada por improbidade administrativa, ao fundamento adotado pela Corte Regional de que *a Lei 8.429/92, diversamente da Lei 7.347/85 (art. 14), não contém norma específica a respeito dos efeitos apelatórios, por isso há que ser aplicado o Código de Processo Civil, de forma subsidiária, que rege a jurisdição civil contenciosa em todo o território nacional (art. 1o.), à cuja luz a regra é o duplo efeito da apelação, ressalvadas as exceções do art. 520, entre as quais não se inscreve o presente caso* (fls. 1.549). Pretende a entidade Recorrente o restabelecimento da decisão primitiva, por alegada violação do arts. 14, 19 e 21 da Lei 7.347/85, 90 do CDC, 1o. e 520 do CPC/73, ao argumento de que, por fazer parte de um microsistema de tutela coletiva, se aplicaria a LACP às ações de improbidade administrativa quanto ao tema.

2. O Ministério Público Federal, em seu douto parecer, opinou pelo *provimento* da insurgência (fls. 1.647/1.649).

3. É o relatório. Decido.

4. Cinge-se a controvérsia em saber se, às ações civis públicas conducentes à aplicação das sanções por improbidade administrativa, incide, quanto à atribuição dos efeitos com que a apelação é recebida, a Lei 7.347/85 (art. 14) ou o Código de Processo Civil (art. 520).

5. Sobre o tema e com a ressalva de meu entendimento pessoal de que, à falta de dispositivo específico na Lei 8.429/92, a respeito de efeito recursais, aplica-se o Código de Processo Civil, a pretensão da parte Recorrente vai ao encontro de precedentes desta Corte Superior, que apontam para a incidência do art. 14 da Lei 7.347/85, norma especial, segundo o qual *o juiz poderá conferir efeito suspensivo aos recursos, para evitar dano*

Superior Tribunal de Justiça

irreparável à parte. Noutras palavras, a regra geral é de recebimento da Apelação em efeito meramente devolutivo, sendo o CPC norma meramente subsidiária. O advento de efeito suspensivo nas ações civis públicas é *ope judicis*, portanto. Confirmam-se, a respeito, estes precedentes:

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 (REsp. 1.523.385/PE, Rel.*

Superior Tribunal de Justiça

Min. HERMAN BENJAMIN, DJe 7.10.2016).



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 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. 1.125.494/SP, Rel. Min. CASTRO MEIRA, DJe 23.4.2010).



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 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

Superior Tribunal de Justiça

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.

(...).

Agravo regimental improvido (AgRg no REsp. 436.647/RS, Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, DJe 7.11.2008).

6. Na espécie, o Tribunal de origem, ao afirmar que *a Lei 8.429/92, diversamente da Lei 7.347/85 (art. 14), não contém norma específica a respeito dos efeitos apelatórios, por isso há que ser aplicado o Código de Processo Civil, de forma subsidiária* (fls. 1.549), apresentou conclusão dissonante aos precedentes desta Corte Superior, razão pela qual merece reproche no ponto.

7. De qualquer modo, verifica-se que a parte veiculou, no Agravo de Instrumento, argumentação que pretende demonstrar a presença dos requisitos para a obtenção de uma tutela provisória incidental, razão pela qual os autos devem retornar ao Tribunal de origem, para que, no mérito, se manifeste sobre a existência – ou não – da *alta plausibilidade do direito alegado* e do *perigo de se aguardar o desfecho do recurso principal*, em juízo de delibação quanto às conclusões do Magistrado de Primeiro Grau.

8. Ante o exposto, nos termos do art. 932, IV, *a* do CPC/15, conhece-se do Agravo e se dá provimento ao Recurso Especial do Órgão Acusador, para proclamar que, na hipótese dos autos, o pretendido efeito suspensivo ao recurso de apelação é conferido *ope judicis* e que, por força dessa compreensão, os autos devem retornar ao Tribunal de origem, para que esta egrégia Corte Regional se manifeste no mérito do Agravo de Instrumento sobre a existência – ou não – da *alta plausibilidade do direito alegado* e do *perigo de se aguardar o desfecho do recurso principal*, em juízo de delibação quanto às conclusões do Magistrado de Primeiro Grau, sem qualquer antecipação quanto ao mérito da demanda, contudo.

Superior Tribunal de Justiça

9. Publique-se.
10. Intimações necessárias.

Brasília (DF), 13 de fevereiro de 2017.

NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
MINISTRO RELATOR

