



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1955440 - DF (2021/0256086-6)

**RELATOR** : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**  
**RECORRENTE** : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**RECORRIDO** : **FERNANDA DA SILVA RIBEIRO**  
**ADVOGADO** : **THIAGO FRANCISCO DE OLIVEIRA MOURA - PI013531**  
**INTERES.** : **CARLOS GOMES DE OLIVEIRA**  
**INTERES.** : **ALCIDES LIMA DE AGUIAR**  
**INTERES.** : **ANTONIA NONATA DA COSTA**  
**INTERES.** : **ANTONIO DE MACEDO SILVA**  
**INTERES.** : **AURIMAR BORGES DO NASCIMENTO**  
**INTERES.** : **GENIVALDO CAMPELO DA SILVA**  
**INTERES.** : **JAILTON SANTOS SILVA**  
**INTERES.** : **JOSE DO CARMO ANGELO DOS PASSOS**  
**INTERES.** : **MANOEL ANTONIO DE OLIVEIRA COSTA**  
**INTERES.** : **RAIMUNDO MARINHO DE AGUIAR DIAS**  
**INTERES.** : **SUMAIA CLAUDIA SOARES TOMAS DA ROCHA**  
**INTERES.** : **VALDIR CAMPELO DA SILVA**  
**ADVOGADO** : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS - SE000000M**  
**INTERES.** : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO -**  
**"AMICUS CURIAE"**

### EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECURSO JULGADO PELO RITO DOS RECURSOS REPETITIVOS. INDISPONIBILIDADE DE BENS. SOLIDARIEDADE. ART. 16, § 5º, DA LEI 8.429/1992, COM REDAÇÃO DADA PELA LEI 14.230/2021. AUSÊNCIA DE DIVISÃO *PRO RATA*. SOMATÓRIO DOS VALORES CONSTRITOS QUE NÃO PODE SUPERAR O *QUANTUM* ESTABELECIDO DA PETIÇÃO INICIAL OU OUTRO VALOR DEFINIDO PELO JUIZ. PRECEDENTES.

1. A presente discussão consiste em saber se, para fins de indisponibilidade de bens (art. 16 da Lei 8.429/1992, na redação pela Lei 14.230/2021), a responsabilidade de agentes ímprobos é solidária e permite a constrição patrimonial em sua totalidade, sem necessidade de divisão *pro rata*, ao menos até a instrução final da Ação de Improbidade, quando ocorrerá a delimitação da quota de cada agente pelo ressarcimento.

**AUSÊNCIA DE DIVISÃO *PRO RATA* – ART. 16, § 5º, DA LEI 8.429/1992 E A JURISPRUDÊNCIA DO STJ ACERCA DA MATÉRIA**

2. Sobre a matéria, as Primeira e Segunda Turmas do STJ possuem entendimento pacífico de “haver solidariedade entre os corréus da ação [de improbidade administrativa] até a instrução final do processo, sendo assim, o valor a ser indisponibilizado para assegurar o ressarcimento ao erário deve ser garantido por qualquer um deles, limitando-se a medida constritiva ao quantum determinado pelo juiz, sendo defeso que o bloqueio corresponda ao débito total em relação a cada um.” (AgInt no REsp n. 1.827.103/RJ, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe de 29.5.2020.). Nesse mesmo sentido: REsp n. 1.919.700/BA, Rel. **Ministra Assusete Magalhães**, Segunda Turma, DJe 16.11.2021; AgInt no REsp n. 1.899.388/MG, Rel. **Ministra Regina Helena Costa**, Primeira Turma, DJe 10.3.2021; AREsp n. 1.393.562/RJ, Rel. **Ministro Francisco Falcão**, Segunda Turma, DJe 7.10.2019; AgInt no REsp n. 1.910.713/DF, Rel. **Ministro Benedito Gonçalves**, Primeira Turma, DJe 16.6.2021; AgInt no REsp n. 1.687.567/PR, Rel. **Ministro Mauro Campbell Marques**, Segunda Turma, DJe 2.3.2018; e REsp n. 1.610.169/BA, Rel. **Ministro Herman Benjamin**, Segunda Turma, DJe 12.5.2017.
3. O art. 16, § 5º, da Lei 8.429/1992, com redação dada pela Lei 14.230/2021, assim dispõe ao regulamentar a matéria (grifei): "Art. 16. Na ação por improbidade administrativa poderá ser formulado, em caráter antecedente ou incidente, pedido de indisponibilidade de bens dos réus, a fim de garantir a integral recomposição do erário ou do acréscimo patrimonial resultante de enriquecimento ilícito. (...) § 5º Se houver mais de um réu na ação, **a somatória dos valores declarados indisponíveis não poderá superar** o montante indicado na petição inicial como dano ao erário ou como enriquecimento ilícito."
4. Observa-se que a lei não prescreve que a limitação da indisponibilidade deva ocorrer de forma individual para cada réu, mas, sim, de forma coletiva, considerando o somatório dos valores. Esse ponto é fundamental para se constatar que a Lei de Improbidade Administrativa, com as alterações da Lei 14.320/2021, autorizou a constrição em valores desiguais entre os réus, desde que o somatório não ultrapasse o montante indicado na petição inicial como dano ao Erário ou como enriquecimento ilícito, na mesma linha do que já vinha entendendo esta Corte Superior. A propósito: "(...) III. O acórdão recorrido está em conformidade com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, que possui precedentes no sentido de que, 'havendo solidariedade entre os corréus da ação até a instrução final do processo, o valor a ser indisponibilizado para assegurar o ressarcimento ao erário deve ser garantido por qualquer um deles, limitando-se a medida constritiva ao quantum determinado pelo juiz, sendo defeso que o bloqueio corresponda ao débito total em relação a cada um' (STJ, AgInt no REsp 1.899.388/MG, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 10/03/2021)" (REsp n. 1.919.700/BA, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 16.11.2021.).
5. Efetivado o bloqueio de bens que garantam o *quantum* indicado na inicial ou outro estabelecido pelo juiz, devem ser liberados os valores bloqueados que sobejarem tal *quantum*. A restrição legal diz respeito apenas a que o somatório não ultrapasse o montante indicado na petição inicial ou outro valor definido pelo juiz.
6. A jurisprudência do STJ, por sua vez, protege ainda mais o réu da Ação de Improbidade ao entender ser defeso que o bloqueio corresponda ao débito total em relação a cada um dos réus, pelo motivo de que o somatório de tais valores bloqueados superaria aquele indicado na petição inicial ou estabelecido pelo juiz.
7. Portanto, não há no § 5º do art. 16 da Lei 8.429/1992 determinação para que a indisponibilidade de bens ocorra de forma equitativa entre os réus e na proporção

igual (e circunscrita) de cada quota-parte, sendo adequado se manter, mesmo no regime da Lei 14.230/2021, a jurisprudência consolidada no STJ no sentido da solidariedade.

#### TESE JURÍDICA A SER FIXADA

8. Dessa forma, considerando a nova redação do § 5º do art. 16 da Lei 8.429/1992 proponho a seguinte tese jurídica: **“para fins de indisponibilidade de bens, há solidariedade entre os corréus da Ação de Improbidade Administrativa, de modo que a constrição deve recair sobre os bens de todos eles, sem divisão em quota-parte, limitando-se o somatório da medida ao quantum determinado pelo juiz, sendo defeso que o bloqueio corresponda ao débito total em relação a cada um”**.

#### SOLUÇÃO PARA O CASO CONCRETO

9. Trata-se de Agravo de Instrumento interposto da decisão proferida nos autos da Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa, movida pelo Ministério Público Federal.

10. A decisão do juízo de primeiro grau recebeu a inicial e decretou a indisponibilidade dos bens da requerida e de outros três réus, **até o limite de R\$ 500.000,00** (quinhentos mil reais), por terem supostamente emitido notas de empenho autorizando o pagamento de notas fiscais frias, e, posteriormente, teriam auxiliado o então prefeito a usar tais documentos inidôneos na prestação de contas do Município de Dirceu de Arcoverde/PI perante o Tribunal de Contas do Estado do Piauí.

11. A Corte de origem deu provimento ao Agravo de Instrumento para determinar que a indisponibilidade sobre os bens da parte ocorra de forma equitativa na proporção de 1/4 (um quarto) dos R\$ 500.000,00 deferidos pelo juízo de primeiro grau. Assim, em relação à agravante, manteve o bloqueio apenas sobre o valor de R\$ 125.000,00 (cento e vinte e cinco mil reais).

12. Como se verifica, o acórdão de origem destoa da orientação desta Corte Superior e **deve ser reformado para que, reconhecendo a solidariedade, a indisponibilidade de bens recaia sobre os bens de todos os réus, sem divisão em quota-parte, limitando-se o somatório da medida constritiva ao quantum que consta na petição inicial e que foi deferido pelo juiz – no caso, R\$ 500.000,00 –, sendo defeso que o bloqueio corresponda ao débito total em relação a cada um.**

#### CONCLUSÃO

13. Recurso Especial provido.

#### ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Seção, por unanimidade, dar provimento ao recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Foi aprovada, por unanimidade, a seguinte tese, no tema 1213: Para fins de indisponibilidade de bens, há solidariedade entre os corréus da Ação de Improbidade Administrativa, de modo que a constrição deve recair sobre os bens de todos eles, sem divisão em quota-parte, limitando-se o somatório da medida ao quantum determinado pelo juiz, sendo defeso que o bloqueio corresponda ao débito total em relação a cada um.

Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Gurgel de Faria, Paulo Sérgio Domingues, Teodoro Silva Santos e Afrânio Vilela votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Francisco Falcão.

Brasília, 22 de maio de 2024.

Ministro Herman Benjamin  
Relator



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1955440 - DF (2021/0256086-6)

**RELATOR** : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**  
**RECORRENTE** : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**RECORRIDO** : **FERNANDA DA SILVA RIBEIRO**  
**ADVOGADO** : **THIAGO FRANCISCO DE OLIVEIRA MOURA - PI013531**  
**INTERES.** : **CARLOS GOMES DE OLIVEIRA**  
**INTERES.** : **ALCIDES LIMA DE AGUIAR**  
**INTERES.** : **ANTONIA NONATA DA COSTA**  
**INTERES.** : **ANTONIO DE MACEDO SILVA**  
**INTERES.** : **AURIMAR BORGES DO NASCIMENTO**  
**INTERES.** : **GENIVALDO CAMPELO DA SILVA**  
**INTERES.** : **JAILTON SANTOS SILVA**  
**INTERES.** : **JOSE DO CARMO ANGELO DOS PASSOS**  
**INTERES.** : **MANOEL ANTONIO DE OLIVEIRA COSTA**  
**INTERES.** : **RAIMUNDO MARINHO DE AGUIAR DIAS**  
**INTERES.** : **SUMAIA CLAUDIA SOARES TOMAS DA ROCHA**  
**INTERES.** : **VALDIR CAMPELO DA SILVA**  
**ADVOGADO** : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS - SE000000M**  
**INTERES.** : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO -**  
**"AMICUS CURIAE"**

### EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECURSO JULGADO PELO RITO DOS RECURSOS REPETITIVOS. INDISPONIBILIDADE DE BENS. SOLIDARIEDADE. ART. 16, § 5º, DA LEI 8.429/1992, COM REDAÇÃO DADA PELA LEI 14.230/2021. AUSÊNCIA DE DIVISÃO *PRO RATA*. SOMATÓRIO DOS VALORES CONSTRITOS QUE NÃO PODE SUPERAR O *QUANTUM* ESTABELECIDO DA PETIÇÃO INICIAL OU OUTRO VALOR DEFINIDO PELO JUIZ. PRECEDENTES.

1. A presente discussão consiste em saber se, para fins de indisponibilidade de bens (art. 16 da Lei 8.429/1992, na redação pela Lei 14.230/2021), a responsabilidade de agentes ímprobos é solidária e permite a constrição patrimonial em sua totalidade, sem necessidade de divisão *pro rata*, ao menos até a instrução final da Ação de Improbidade, quando ocorrerá a delimitação da quota de cada agente pelo ressarcimento.

**AUSÊNCIA DE DIVISÃO *PRO RATA* – ART. 16, § 5º, DA LEI 8.429/1992 E A JURISPRUDÊNCIA DO STJ ACERCA DA MATÉRIA**

2. Sobre a matéria, as Primeira e Segunda Turmas do STJ possuem entendimento pacífico de “haver solidariedade entre os corréus da ação [de improbidade administrativa] até a instrução final do processo, sendo assim, o valor a ser indisponibilizado para assegurar o ressarcimento ao erário deve ser garantido por qualquer um deles, limitando-se a medida constritiva ao quantum determinado pelo juiz, sendo defeso que o bloqueio corresponda ao débito total em relação a cada um.” (AgInt no REsp n. 1.827.103/RJ, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe de 29.5.2020.). Nesse mesmo sentido: REsp n. 1.919.700/BA, Rel. **Ministra Assusete Magalhães**, Segunda Turma, DJe 16.11.2021; AgInt no REsp n. 1.899.388/MG, Rel. **Ministra Regina Helena Costa**, Primeira Turma, DJe 10.3.2021; AREsp n. 1.393.562/RJ, Rel. **Ministro Francisco Falcão**, Segunda Turma, DJe 7.10.2019; AgInt no REsp n. 1.910.713/DF, Rel. **Ministro Benedito Gonçalves**, Primeira Turma, DJe 16.6.2021; AgInt no REsp n. 1.687.567/PR, Rel. **Ministro Mauro Campbell Marques**, Segunda Turma, DJe 2.3.2018; e REsp n. 1.610.169/BA, Rel. **Ministro Herman Benjamin**, Segunda Turma, DJe 12.5.2017.
3. O art. 16, § 5º, da Lei 8.429/1992, com redação dada pela Lei 14.230/2021, assim dispõe ao regulamentar a matéria (grifei): "Art. 16. Na ação por improbidade administrativa poderá ser formulado, em caráter antecedente ou incidente, pedido de indisponibilidade de bens dos réus, a fim de garantir a integral recomposição do erário ou do acréscimo patrimonial resultante de enriquecimento ilícito. (...) § 5º Se houver mais de um réu na ação, **a somatória dos valores declarados indisponíveis não poderá superar** o montante indicado na petição inicial como dano ao erário ou como enriquecimento ilícito."
4. Observa-se que a lei não prescreve que a limitação da indisponibilidade deva ocorrer de forma individual para cada réu, mas, sim, de forma coletiva, considerando o somatório dos valores. Esse ponto é fundamental para se constatar que a Lei de Improbidade Administrativa, com as alterações da Lei 14.320/2021, autorizou a constrição em valores desiguais entre os réus, desde que o somatório não ultrapasse o montante indicado na petição inicial como dano ao Erário ou como enriquecimento ilícito, na mesma linha do que já vinha entendendo esta Corte Superior. A propósito: "(...) III. O acórdão recorrido está em conformidade com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, que possui precedentes no sentido de que, 'havendo solidariedade entre os corréus da ação até a instrução final do processo, o valor a ser indisponibilizado para assegurar o ressarcimento ao erário deve ser garantido por qualquer um deles, limitando-se a medida constritiva ao quantum determinado pelo juiz, sendo defeso que o bloqueio corresponda ao débito total em relação a cada um' (STJ, AgInt no REsp 1.899.388/MG, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 10/03/2021)" (REsp n. 1.919.700/BA, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 16.11.2021.).
5. Efetivado o bloqueio de bens que garantam o *quantum* indicado na inicial ou outro estabelecido pelo juiz, devem ser liberados os valores bloqueados que sobejarem tal *quantum*. A restrição legal diz respeito apenas a que o somatório não ultrapasse o montante indicado na petição inicial ou outro valor definido pelo juiz.
6. A jurisprudência do STJ, por sua vez, protege ainda mais o réu da Ação de Improbidade ao entender ser defeso que o bloqueio corresponda ao débito total em relação a cada um dos réus, pelo motivo de que o somatório de tais valores bloqueados superaria aquele indicado na petição inicial ou estabelecido pelo juiz.
7. Portanto, não há no § 5º do art. 16 da Lei 8.429/1992 determinação para que a indisponibilidade de bens ocorra de forma equitativa entre os réus e na proporção

igual (e circunscrita) de cada quota-parte, sendo adequado se manter, mesmo no regime da Lei 14.230/2021, a jurisprudência consolidada no STJ no sentido da solidariedade.

#### TESE JURÍDICA A SER FIXADA

8. Dessa forma, considerando a nova redação do § 5º do art. 16 da Lei 8.429/1992 proponho a seguinte tese jurídica: **“para fins de indisponibilidade de bens, há solidariedade entre os corréus da Ação de Improbidade Administrativa, de modo que a constrição deve recair sobre os bens de todos eles, sem divisão em quota-parte, limitando-se o somatório da medida ao *quantum* determinado pelo juiz, sendo defeso que o bloqueio corresponda ao débito total em relação a cada um”**.

#### SOLUÇÃO PARA O CASO CONCRETO

9. Trata-se de Agravo de Instrumento interposto da decisão proferida nos autos da Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa, movida pelo Ministério Público Federal.

10. A decisão do juízo de primeiro grau recebeu a inicial e decretou a indisponibilidade dos bens da requerida e de outros três réus, **até o limite de R\$ 500.000,00** (quinhentos mil reais), por terem supostamente emitido notas de empenho autorizando o pagamento de notas fiscais frias, e, posteriormente, teriam auxiliado o então prefeito a usar tais documentos inidôneos na prestação de contas do Município de Dirceu de Arcoverde/PI perante o Tribunal de Contas do Estado do Piauí.

11. A Corte de origem deu provimento ao Agravo de Instrumento para determinar que a indisponibilidade sobre os bens da parte ocorra de forma equitativa na proporção de 1/4 (um quarto) dos R\$ 500.000,00 deferidos pelo juízo de primeiro grau. Assim, em relação à agravante, manteve o bloqueio apenas sobre o valor de R\$ 125.000,00 (cento e vinte e cinco mil reais).

12. Como se verifica, o acórdão de origem destoa da orientação desta Corte Superior e **deve ser reformado para que, reconhecendo a solidariedade, a indisponibilidade de bens recaia sobre os bens de todos os réus, sem divisão em quota-parte, limitando-se o somatório da medida constritiva ao *quantum* que consta na petição inicial e que foi deferido pelo juiz – no caso, R\$ 500.000,00 –, sendo defeso que o bloqueio corresponda ao débito total em relação a cada um.**

#### CONCLUSÃO

13. Recurso Especial provido.

## RELATÓRIO

**O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator):** Na origem, trata-se de Recurso Especial (art. 105, III, “a”, da Constituição Federal) interposto de decisão, cuja ementa é a seguinte:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDISPONIBILIDADE DE BENS. INDÍCIOS DE IMPROBIDADE. POSSIBILIDADE. CONSTRIÇÃO PRO RATA. SOLIDARIEDADE. ARREFECIMENTO. ARTIGO 130, III DO CPC/2015. INCIDÊNCIA. CONSTRIÇÃO. BENS MÓVEIS E IMÓVEIS. PREFERÊNCIA. ATIVOS FINANCEIROS. SUBSIDIARIEDADE. PESSOA FÍSICA. SEGURANÇA ALIMENTAR. LIMITES. PARCIAL PROVIMENTO.

I. Havendo fundados indícios da prática de atos de improbidade administrativa, causadores de enriquecimento ilícito ou dano ao erário pelos réus na ação principal, justifica-se a decretação de indisponibilidade de bens. .

II. Constando no polo passivo da ação principal treze litisconsortes, dentre os quais 04 (quatro) tiveram decretada a indisponibilidade de bens, especificamente, quanto ao suposto dano ao erário provocado (R\$ 500.000,00) e, não se podendo, nesse momento processual, delimitar ou quantificar a extensão e o limite de participação de cada um deles no cometimento dos atos de improbidade, a indisponibilidade deverá incidir equitativamente à razão de (um quarto) sobre o patrimônio individualmente considerado, atingindo, no caso concreto, o valor de R\$ 125.000,00 (cento e vinte e cinco mil reais) para cada qual.

III. O mecanismo civil da solidariedade passiva, pelo qual o credor pode exigir a prestação devida de qualquer dos devedores (art. 275 - CC), podendo o devedor que satisfaz a dívida por inteiro exigir de cada um dos codevedores a sua quota (art. 283 - CC), está arrefecido pelo CPC, que prevê o chamamento ao processo "de todos os demais devedores solidários, quando o credor exigir de um ou de alguns o pagamento da dívida comum" (art. 130, III), para que o réu possa exigir dos demais devedores a sua cota na proporção que lhes tocar (art. 132 - idem). (AG 0041337-42.2016.4.01.0000 / BA, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL OLINDO MENEZES, QUARTA TURMA, e-DJF1 de 16/0212017).

IV. A constrição deve incidir preferencialmente sobre os bens móveis e imóveis, e, em não havendo bens suficientes, individualmente considerados sobre os ativos financeiros, até o limite a se complementar o valor de cada qual, não devendo esta última incidir, de toda sorte, sobre os ativos financeiros da agravante (contas correntes e de poupança) que constituam recursos destinados a fazer frente às despesas e representativos de verba salarial de verba alimentar até o limite de 40 salários mínimos, nos termos do inciso X do artigo 833 do CPC, garantindo-se, assim, o pagamento de eventual condenação futura, além de resguardar a segurança alimentar da pessoa física e de seus familiares.

V- Agravo de instrumento parcialmente provido.

O Ministério Público Federal, nas razões do Recurso Especial, aponta que houve violação aos arts. 7º, parágrafo único, e 12, II, da Lei 8.429/1992, e ao art. 942 do Código Civil. Afirma que a medida de indisponibilidade de bens em Ação Civil Pública por improbidade administrativa incide sobre os bens de todos os corréus de forma solidária e que não se deve efetuar a divisão *pro rata* do montante devido.

Sem contrarrazões.



Recurso afetado ao rito dos Recursos Repetitivos, conforme acórdão às fls. 1.447-1.452, com a seguinte questão a ser dirimida: “A responsabilidade de agentes ímprobos é solidária e permite a constrição patrimonial em sua totalidade, sem necessidade de divisão pro rata, ao menos até a instrução final da ação de improbidade, quando ocorrerá a delimitação da quota de cada agente pelo ressarcimento.”.

O Ministério Público Federal, em parecer às fls. 1.461-1.470, opinou pela aprovação da seguinte tese jurídica: “A responsabilidade entre os réus pela reparação do dano ao erário é solidária, podendo a constrição patrimonial recair sobre um ou todos os coobrigados (art. 942 do CC), desde que o somatório dos valores declarados indisponíveis não ultrapasse o montante indicado na petição inicial como dano ao erário ou como enriquecimento ilícito (art. 15, § 5º, da LIA).”.

É o **relatório**.

## VOTO

**O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator):** Os autos foram recebidos neste Gabinete em 18 de abril de 2024.

### **1. Ausência de divisão *pro rata* – art. 16, § 5º, da Lei 8.429/1992 e a jurisprudência do STJ acerca da matéria**

A presente discussão consiste em saber se, para fins de indisponibilidade de bens (art. 16 da Lei 8.429/1992, na redação pela Lei 14.230/2021), a responsabilidade de agentes ímprobos é solidária e permite a constrição patrimonial em sua totalidade, sem necessidade de divisão *pro rata*, ao menos até a instrução final da Ação de Improbidade, quando ocorrerá a delimitação da quota de cada agente pelo ressarcimento.

Sobre a matéria, as Primeira e Segunda Turmas do STJ possuem entendimento pacífico de “haver solidariedade entre os corréus da ação [de improbidade administrativa] até a instrução final do processo, sendo assim, o valor a ser indisponibilizado para assegurar o ressarcimento ao erário deve ser garantido por qualquer um deles, limitando-se a medida constritiva ao *quantum* determinado pelo juiz, sendo defeso que o bloqueio corresponda ao débito total em relação a cada um.” (AgInt no REsp n. 1.827.103/RJ, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe de 29.5.2020.). Nesse mesmo sentido: REsp n. 1.919.700/BA, Rel. **Ministra Assusete Magalhães**, Segunda Turma, DJe 16.11.2021; AgInt no REsp n. 1.899.388/MG, Rel. **Ministra Regina Helena Costa**, Primeira Turma, DJe 10.3.2021; AREsp n. 1.393.562/RJ, Rel. **Ministro Francisco Falcão**, Segunda Turma, DJe 7.10.2019; AgInt no REsp n. 1.910.713/DF, Rel. **Ministro Benedito Gonçalves**, Primeira Turma, DJe de 16.6.2021; AgInt no REsp n. 1.687.567/PR, Rel. **Ministro Mauro Campbell Marques**, Segunda Turma, DJe 2.3.2018; e REsp n. 1.610.169/BA, Rel. **Ministro Herman Benjamin**, Segunda Turma, DJe 12.5.2017.

O art. 16, § 5º, da Lei 8.429/1992, com redação dada pela Lei 14.230/2021, assim dispõe ao regulamentar a matéria (grifei):

Art. 16. Na ação por improbidade administrativa poderá ser formulado, em caráter antecedente ou incidente, pedido de indisponibilidade de bens dos réus, a fim de garantir a integral recomposição do erário ou do acréscimo patrimonial resultante de enriquecimento ilícito.

(...)

§ 5º Se houver mais de um réu na ação, **a somatória dos valores declarados indisponíveis não poderá superar** o montante indicado na petição inicial como dano ao erário ou como enriquecimento ilícito.

Observa-se que a lei não prescreve que a limitação da indisponibilidade deva ocorrer de forma individual para cada réu, mas, sim, de forma coletiva, considerando o somatório dos valores. Esse ponto é fundamental para se constatar que a Lei de Improbidade Administrativa, com as alterações da Lei 14.320/2021, autorizou a constrição em valores desiguais entre os réus, desde que o somatório não ultrapasse o montante indicado na petição inicial como dano ao Erário ou como enriquecimento ilícito, na mesma linha do que já vinha entendendo esta Corte Superior.

A propósito:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDISPONIBILIDADE DE BENS. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. CONSTRIÇÃO LIMITADA AO VALOR SUFICIENTE PARA RECOMPOR O ERÁRIO. PRECEDENTES DO STJ. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO COMPROVADO. AUSÊNCIA DE SIMILITUDE FÁTICA ENTRE OS JULGADOS CONFRONTADOS. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE CONHECIDO, E, NESSA EXTENSÃO, IMPROVIDO.

(...)

III. O acórdão recorrido está em conformidade com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, que possui precedentes no sentido de que, "havendo solidariedade entre os corréus da ação até a instrução final do processo, o valor a ser indisponibilizado para assegurar o ressarcimento ao erário deve ser garantido por qualquer um deles, limitando-se a medida constritiva ao quantum determinado pelo juiz, sendo defeso que o bloqueio corresponda ao débito total em relação a cada um" (STJ, AgInt no REsp 1.899.388/MG, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 10/03/2021). Nesse sentido: STJ, AgInt no REsp 1.929.981/BA, Rel. Ministro MANOEL ERHARDT (Desembargador Federal convocado do TRF/5ª Região), PRIMEIRA TURMA, DJe de 16/08/2021; AgInt no REsp 1.827.103/RJ, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe de 29/05/2020; REsp 1.728.658/MS, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA PRIMEIRA TURMA, DJe de 11/12/2018; REsp 1.728.661/MS, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 11/12/2018; REsp 1.119.458/RO, Rel. Ministro HAMILTON CARVALHIDO, PRIMEIRA TURMA, DJe de 29/04/2010. Em igual sentido, o art. 16, § 5º, da Lei 8.429/92, na redação da Lei 14.230, de 25/10/2021, estabelece que "se houver mais de um réu na ação, a somatória dos valores declarados indisponíveis não poderá superar o montante indicado na petição inicial como dano ao erário ou como enriquecimento ilícito".

(...)

VI. Recurso Especial parcialmente conhecido, e, nessa extensão, improvido.

(REsp n. 1.919.700/BA, Rel. Min. Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe de 16/11/2021.)

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. INDISPONIBILIDADE DE BENS A FIM DE ASSEGURAR O RESSARCIMENTO DO DANO. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. CONSTRIÇÃO LIMITADA AO VALOR SUFICIENTE PARA RECOMPOR O ERÁRIO. "QUANTUM" A SER DETERMINADO PELO JUIZ. PEDIDO DE BLOQUEIO PARA GARANTIR O PAGAMENTO DE CONDENAÇÃO EM MULTA CIVIL. PRECLUSÃO CONSUMATIVA. INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS COLETIVOS. INAPLICABILIDADE DO JULGADO NO RESP N.

1.366.721/BA. TUTELA DE URGÊNCIA. NECESSIDADE DE PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS DO "FUMUS BONI IURIS" E DO "PERICULUM IN MORA". RECURSO PARCIALMENTE CONHECIDO E IMPROVIDO.

(...)

II - Havendo solidariedade entre os corréus da ação até a instrução final do processo, o valor a ser indisponibilizado para assegurar o ressarcimento ao erário deve ser garantido por qualquer um deles, limitando-se a medida constritiva ao "quantum" determinado pelo juiz, sendo defeso que o bloqueio corresponda ao débito total em relação a cada. Precedentes.

(...)

V - Recurso Especial parcialmente conhecido e improvido.

(REsp n. 1.731.782/MS, Rel. Min. Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe de 11/12/2018.)

Assim, por exemplo, entre os quatro réus da Ação de Improbidade Administrativa, é possível que a indisponibilidade de três deles seja responsável por garantir apenas 20% (vinte por cento), enquanto o quarto réu seja responsável por garantir os 80% (oitenta por cento) restantes. Efetivado o bloqueio de bens que garantam o *quantum* indicado na inicial ou outro estabelecido pelo juiz, devem ser liberados os valores bloqueados que sobejarem tal *quantum*. A restrição legal diz respeito apenas a que o somatório não ultrapasse o montante indicado na petição inicial ou outro valor definido pelo juiz.

A jurisprudência do STJ, por sua vez, protege ainda mais o réu da Ação de Improbidade ao entender ser defeso que o bloqueio corresponda ao débito total em relação a cada um dos réus, pelo motivo de que o somatório de tais valores bloqueados superaria aquele indicado na petição inicial ou estabelecido pelo juiz.

Portanto, não há no parágrafo 5º do art. 16 da Lei 8.429/1992 determinação para que a indisponibilidade de bens ocorra de forma equitativa entre os réus e na proporção igual (e circunscrita) de cada quota-parte, sendo adequado se manter, mesmo no regime da Lei 14.230/2021, a jurisprudência consolidada no STJ no sentido da solidariedade.

Ressalto que a conclusão aqui alcançada não entra em conflito com o art. 17-C, § 2º, da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021, o qual possui a seguinte redação: “Art. 17. (...), §2º Na hipótese de litisconsórcio passivo, a **condenação** ocorrerá no limite da participação e dos benefícios diretos, vedada qualquer solidariedade.”. (grifei)

O art. 16, § 5º, da Lei 8.429/1992, tratado neste Repetitivo, cuida do provimento cautelar de indisponibilidade de bens, cujo o escopo é o de garantir a integral recomposição do Erário ou do acréscimo patrimonial resultante de enriquecimento ilícito.

Tratando-se de decisão interlocutória proferida no âmbito da cognição sumária, razoável que se reconheça a possibilidade de, provisoriamente, haver responsabilização solidária, ao menos até o pronunciamento final pois, neste estágio do processo, ainda não é possível, ordinariamente, determinar a responsabilidade de cada um dos litisconsorte pelo dano, sendo razoável que se mantenha a garantia, indiscriminadamente, sobre os bens de quaisquer dos acusados, limitado ao total reclamado.

O art. 17-C, § 2º, da Lei 8.429/1992 trata da sentença condenatória da Ação de Improbidade e, nesta medida, de um momento processual em que o magistrado, após a análise das defesas apresentadas e da provas produzidas, já é capaz de, eventualmente, delimitar, em cognição exauriente, a responsabilidade de cada um dos demandados, definindo, à luz disso, as sanções cabíveis para cada qual, vedada neste quadrante o reconhecimento de qualquer tipo de solidariedade.

## **2. Tese jurídica a ser fixada**

Dessa forma, considerando a nova redação do parágrafo 5º do art. 16 da Lei 8.429/1992, proponho a seguinte tese jurídica: “para fins de indisponibilidade de bens, há solidariedade entre os corréus da Ação de Improbidade Administrativa, de modo que a constrição deve recair sobre os bens de todos eles, sem divisão em quota-parte, limitando-se o somatório da medida ao *quantum* determinado pelo juiz, sendo defeso que o bloqueio corresponda ao débito total em relação a cada um”.

## **3. Solução para o caso concreto**

Cuida-se de Agravo de Instrumento contra decisão proferida nos autos da Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa, movida pelo Ministério Público Federal.

A decisão do juízo de primeiro grau recebeu a inicial e decretou a indisponibilidade dos bens da requerida e de outros três réus, **até o limite de R\$ 500.000,00** (quinhentos mil reais), por terem supostamente emitido notas de empenho autorizando o pagamento de notas fiscais frias, e, posteriormente, auxiliado o então prefeito a usar tais documentos inidôneos na prestação de contas do Município de Dirceu de Arcoverde/PI perante o Tribunal de Contas do Estado do Piauí.

A Corte de origem deu provimento ao Agravo de Instrumento para determinar que a indisponibilidade sobre os bens da parte ocorra de forma equitativa na proporção de 1/4 (um quarto) dos R\$ 500.000,00 deferidos pelo juízo de primeiro grau. Assim, em relação à agravante, manteve o bloqueio apenas sobre o valor de R\$ 125.000,00.

Como se verifica, o acórdão de origem destoa da orientação desta Corte Superior e **deve ser reformado para que, reconhecendo a solidariedade, a indisponibilidade de bens deve recair sobre os bens de todos os réus, sem divisão em quota-parte, limitando-se o somatório da medida constritiva ao *quantum* que consta na petição inicial e que foi deferido pelo juiz – no caso, R\$ 500.000,00 –, sendo defeso que o bloqueio corresponda ao débito total em relação a cada um.**

#### **4. Conclusão**

Ante o exposto, **dou provimento Recurso Especial do Ministério Público Federal.**

É como **voto.**

CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2021/0256086-6

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.955.440 / DF

Números Origem: 00014368320164014004 00661304520164010000

PAUTA: 22/05/2024

JULGADO: 22/05/2024  
SEGREDO DE JUSTIÇA

**Relator**

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra REGINA HELENA COSTA

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. EITEL SANTIAGO DE BRITO PEREIRA

Secretária

Bela. MARIANA COUTINHO MOLINA

**AUTUAÇÃO**

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
RECORRIDO : F DA S R  
ADVOGADO : THIAGO FRANCISCO DE OLIVEIRA MOURA - PI013531  
INTERES. : C G DE O  
INTERES. : A L DE A  
INTERES. : A N DA C  
INTERES. : A DE M S  
INTERES. : A B DO N  
INTERES. : G C DA S  
INTERES. : J S S  
INTERES. : J DO C A DOS P  
INTERES. : M A DE O C  
INTERES. : R M DE A D  
INTERES. : S C S T DA R  
INTERES. : V C DA S  
ADVOGADO : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS - SE000000M  
INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO - "AMICUS CURIAE"

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

**SUSTENTAÇÃO ORAL**

Assistiu ao julgamento o Dr. Nilo Spinola Salgado Filho, pelo INTERES.: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO.

**CERTIDÃO**

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

A Primeira Seção, por unanimidade, deu provimento ao recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Foi aprovada, por unanimidade, a seguinte tese, no tema 1213: Para fins de indisponibilidade de bens, há solidariedade entre os corréus da Ação de Improbidade Administrativa, de modo que a constrição deve recair sobre os bens de todos eles, sem divisão em quota-parte, limitando-se o somatório da medida ao quantum determinado pelo juiz, sendo defeso que o bloqueio corresponda ao débito total em relação a cada um.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
PRIMEIRA SEÇÃO**

Número Registro: 2021/0256086-6

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.955.440 / DF

Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Gurgel de Faria, Paulo Sérgio Domingues, Teodoro Silva Santos e Afrânio Vilela votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Francisco Falcão.