



Fundação Escola Superior
do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

BRENO DIAS OLIVEIRA

**A SOLIDARIEDADE ENTRE OS REQUERIDOS NA MEDIDA DE
INDISPONIBILIDADE DE BENS NO ÂMBITO DA AÇÃO DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA**

**Brasília
2020**

BRENO DIAS OLIVEIRA

**A SOLIDARIEDADE ENTRE OS REQUERIDOS NA MEDIDA DE
INDISPONIBILIDADE DE BENS NO ÂMBITO DA AÇÃO DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA**

Artigo científico apresentado ao Curso de Especialização Ordem Jurídica e Ministério Público da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, como quesito parcial para a obtenção do título de Especialista em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Emerson Garcia

Brasília
2020

BRENO DIAS OLIVEIRA

**A SOLIDARIEDADE ENTRE OS REQUERIDOS NA MEDIDA DE
INDISPONIBILIDADE DE BENS NO ÂMBITO DA AÇÃO DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA**

Artigo Científico apresentado ao Curso de Especialização Ordem Jurídica e Ministério Público da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, como quesito parcial para a obtenção do título de Especialista em Direito.

Área de Concentração: Direito Administrativo

Data da Aprovação ____/____/____

Examinador:

Professor Doutor Emerson Garcia
Orientador

Menção: ____ ()

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	4
1. A MEDIDA DE INDISPONIBILIDADE DE BENS: NATUREZA JURÍDICA, OBJETIVOS, REQUISITOS AUTORIZADORES, ABRANGÊNCIA E LIMITES DA CONSTRIÇÃO.....	6
1.1. Natureza jurídica	6
1.2. Objetivos da medida constritiva	8
1.3. Requisitos autorizadores	10
1.4. Abrangência e limites da constrição patrimonial.....	12
2. O INSTITUTO DA OBRIGAÇÃO SOLIDÁRIA DO DIREITO CIVIL	15
2.1. Conceito de obrigação solidária	15
2.2. Fontes da Solidariedade.....	16
2.3. Elementos constitutivos da obrigação solidária	17
2.4. Natureza jurídica da solidariedade	18
2.5. Distinção entre obrigação solidária e obrigação indivisível	20
2.6. Solidariedade ativa e solidariedade passiva.....	23
3. SOLIDARIEDADE ENTRE OS REQUERIDOS NA MEDIDA DE INDISPONIBILIDADE DE BENS: ANÁLISE JURISPRUDENCIAL SOBRE A CONSTRIÇÃO PATRIMONIAL EM AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	26
3.1. Jurisprudência favorável à limitação da constrição patrimonial.....	26
3.2. Jurisprudência do STJ.....	29
CONCLUSÃO	35
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	37

A SOLIDARIEDADE ENTRE OS REQUERIDOS NA MEDIDA DE INDISPONIBILIDADE DE BENS NO ÂMBITO DA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Breno Dias Oliveira*

RESUMO

O presente artigo aborda o instituto da responsabilidade solidária dos demandados em ações de improbidade administrativa, que impõe a constrição patrimonial de todos os sujeitos envolvidos no processo lesivo ao erário público. O trabalho objetiva examinar a abrangência e incidência da constrição patrimonial em ações com mais de um acusado, mediante cotejo do arcabouço teórico acerca da Lei de Improbidade Administrativa e o instituto da solidariedade no âmbito do Direito Civil. A pesquisa contemplou o método indutivo, com base na revisão de literatura peculiar à matéria e análise da jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 1ª. Região e do Superior Tribunal de Justiça. A análise da doutrina e da jurisprudência pertinente à indisponibilidade de bens no âmbito da LIA demonstrou a importância da solidariedade passiva no transcurso processual com vistas a resguardar a futura execução em caso de procedência da demanda.

Palavras-Chave: Improbidade Administrativa; Indisponibilidade de Bens; Responsabilidade Solidária; Direito Administrativo Sancionador.

Introdução

A Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa – LIA) estabelece as sanções aplicáveis aos agentes responsáveis pela prática de atos em contraposição aos princípios que regem a Administração pública. Nesse contexto, o artigo 7º da LIA prevê a decretação da indisponibilidade de bens como medida cautelar no caso da prática de ato de improbidade que resulte em lesão ao patrimônio público ou enriquecimento ilícito. Por sua vez, o Código Civil de 2002 estatui parâmetros para a reparação civil do dano e dispõe, em seu art. 942, acerca da responsabilidade solidária, sob a hipótese de a violação do direito de outrem contemplar mais de um autor.

A doutrina processual da indisponibilidade de bens demonstra a acuidade do legislador em assegurar o resultado útil do processo, com base em medida de natureza eminentemente temporária, no limite do transcurso processual. Trata-se, com efeito, de tutela jurisdicional destinada a resguardar o valor necessário para o efetivo ressarcimento ao erário, equivalente à magnitude do dano, fraude ou lesão praticada pelo agente no exercício de função pública.

* Aluno do Curso de Pós-Graduação em Ordem Jurídica e Ministério Público, da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (FESMPDFT). E-mail: br.dias26@gmail.com.

Uma questão relevante no exame da indisponibilidade de bens é avaliar se a constrição patrimonial deve recair equitativamente sobre o patrimônio de cada requerido ou de forma solidária, até a instrução final do feito, momento em que se delimitará a participação e a cota de responsabilidade de cada agente.

O presente artigo tem o objetivo de realizar o cotejo entre o arcabouço teórico acerca da LIA e a jurisprudência atinente à possibilidade do rateio ou de responsabilidade solidária entre os requeridos na medida constritiva de bens no âmbito da ação de improbidade administrativa. De modo específico, objetiva-se analisar os requisitos e elementos balizadores da indisponibilidade de bens no âmbito da LIA, os conceitos contemplados no Código Civil e o exame de doutrina e jurisprudência atinente à aplicabilidade da solidariedade à medida de constrição patrimonial.

A principal justificativa para a análise do tema decorre da divergência jurisprudencial entre o Tribunal Regional Federal da 1ª. Região - TRF-1 e do Superior Tribunal de Justiça - STJ, tendo em vista que aquela egrégia Corte Regional tem afastado a solidariedade entre os réus na medida de indisponibilidade de bens, permitindo a constrição *pró-rata* entre os demandados. Este cenário tem motivado a interposição de diversos recursos pelo *Parquet*.

A metodologia de pesquisa utilizada contemplou o método documental, mediante análise da legislação, literatura especializada e jurisprudência sobre a matéria, mediante consulta eletrônica nos sítios dos tribunais.

O artigo é composto por três seções. Além desta introdução, a primeira seção examina a natureza jurídica da indisponibilidade de bens, os requisitos autorizadores da medida, a abrangência e limites da constrição patrimonial. Na segunda seção, apresenta-se o conceito de obrigação solidária do Direito Civil, as fontes da solidariedade, seus elementos constitutivos, natureza jurídica e espécies contempladas na legislação. A terceira seção contempla a análise da Jurisprudência do TRF-1 e do STJ, a partir dos diversos julgados sobre medidas de constrição patrimonial em ações de improbidade administrativa.

1. A medida de indisponibilidade de bens: natureza jurídica, objetivos, requisitos autorizadores, abrangência e limites da constrição

1.1. Natureza jurídica

Os fundamentos jurídicos para pautar o instituto da indisponibilidade de bens são primariamente referenciados ao artigo 37, § 4º, da Constituição Federal de 1988, que estabelece as medidas cabíveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, *in verbis*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

§ 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Com efeito, depreende-se do aludido dispositivo da Carta Magna, a cogente definição dos princípios basilares da administração pública e, em adição, os eventos que engendram as sanções aplicáveis, sob a hipótese de sua inobservância, aos ocupantes de função pública. Os atos assim configurados são passíveis de várias medidas de urgência cautelares com o intuito de sanar condutas dissonantes dos princípios fundamentais da administração pública, incluindo a indisponibilidade de bens¹.

A referida norma constitucional foi regulamentada pela Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa – LIA), que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.

No rol de diretrizes normativas pertinentes aos atos de improbidade administrativa, o artigo 7º da Lei nº 8.429/1992² prevê a indisponibilidade de bens do indiciado, quando o ato

¹ Segundo Pazzaglini Filho, Rosa e Fazzio Júnior, “a indisponibilidade significa impossibilidade de alienação de bens e pode se concretizar por diversas formas, tais sejam, o bloqueio de contas bancárias, aplicações financeiras, o registro da inalienabilidade imobiliária etc.” (In: **Improbidade administrativa, aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 1999. p. 191).

² “Art. 7º Quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito, caberá a autoridade administrativa responsável pelo inquérito representar ao Ministério Público, para a indisponibilidade dos bens do indiciado.

de improbidade causar lesão ao patrimônio público. *In casu*, a referida constrição patrimonial é associada à dosimetria pecuniária que assegure o integral ressarcimento de dano ao erário público ou sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito.

Releva notar que a medida de indisponibilidade de bens reveste-se de natureza jurídica eminentemente cautelar. A propósito, Daniel Amorim Assumpção Neves e Rafael Carvalho Rezende Oliveira³ assinalam o seguinte:

Parece não haver qualquer dúvida a respeito da natureza cautelar da indisponibilidade de bens prevista no art. 7.º da Lei 8.429/1992, já que a medida busca preservar bens no patrimônio do acusado de ato de improbidade administrativa visando garantir a eficácia da futura e eventual execução de pagar quantia certa.

Nesse mesmo diapasão, Mirna Cianci e Rita Quartieri⁴ apresentam os seguintes apontamentos:

A indisponibilidade é medida cautelar, e não há, de fato, como considerá-la antecipação de tutela, uma vez não adianta nenhum efeito da condenação. Sua função é apenas conferir segurança à futura execução para pagamento de quantia, e não satisfazer, antecipadamente, o direito pleiteado na ação.

Cabe destacar que há inequívoca distinção entre “satisfazer” e “assegurar a satisfação”, para, em momento posterior, “satisfazer a pretensão”. Esta é a relevante nota que diferencia as tutelas satisfativas das cautelares.[...]

[...]

Nesse espectro, a indisponibilidade de bens não adianta providência almejada na ação de improbidade. Ela não satisfaz o crédito buscado em razão do pedido de ressarcimento de danos ao erário ou do indevido acréscimo patrimonial do agente, mas apenas confere segurança à tutela do direito de crédito reconhecido em sentença e que será objeto de execução.

Impende consignar a acepção da medida cautelar de indisponibilidade de bens do gestor responsável pelo ato lesivo ao patrimônio público e/ou por condutas dissonantes dos princípios que regem a administração pública. Trata-se, com efeito de medida que assegura óbice efetivo à movimentação de patrimônio individual, em valor equivalente ao direito de crédito que será objeto da execução principal.

Em complemento à análise da natureza jurídica do tema em apreço, Neves e

Parágrafo único. A indisponibilidade a que se refere o *caput* deste artigo recairá sobre bens que assegurem o integral ressarcimento do dano, ou sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito.”

³ NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de improbidade administrativa: direito material e processual**. 6. ed. São Paulo: Método, 2018. p. 348.

⁴ CIANCI, Mirna; QUARTIERI, Rita. Indisponibilidade de bens na improbidade administrativa. In: COSTA, Eduardo José da Fonseca; COSTA, Guilherme Recena; LUCON, Paulo Henrique dos Santos (coord.). **Improbidade administrativa: aspectos processuais da Lei nº 8.429/92**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 325-326.

Oliveira⁵ apontam a importância de diferenciar os instrumentos de indisponibilidade de bens e arresto cautelar, para a adequada tipificação jurídica. Nesses termos, asseveram que:

[...] parcela da doutrina, inclusive, aponta para uma semelhança com o arresto cautelar previsto no art. 301 do CPC, até porque, a exemplo dessa cautelar, a indisponibilidade também recai em bens indeterminados do patrimônio do pretendo devedor.

Na vigência do CPC/1973, havia corrente doutrinária que afirmava haver diferença entre a indisponibilidade de bens e o arresto cautelar em razão da inaplicabilidade dos requisitos para a concessão da medida, considerando inaplicável à cautelar de indisponibilidade os arts. 813 e 814 do CPC. Essa discussão perdeu relevância com o advento do Novo Código de Processo Civil, que deixou de tipificar o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora* na cautelar de arresto.

Apesar das semelhanças, há uma diferença fundamental entre o arresto cautelar e a indisponibilidade de bens da improbidade administrativa, suficiente para distingui-las.

Conforme observa a melhor doutrina, a medida de indisponibilidade de bens é mais enérgica que o arresto, porque enquanto esse somente diminui a disponibilidade sobre o bem, dissuadindo terceiros de adquiri-lo em razão de eventual constituição de fraude, aquela cria uma proibição de alienação, evitando qualquer espécie de transferência dos bens. Naturalmente que essa vedação só será eficaz após a averbação da medida cautelar no registro do bem (por exemplo, na matrícula do imóvel), sendo que para bens não registráveis a eventual alienação será ineficaz perante o credor, exatamente como ocorre com o ato praticado em fraude à execução.

Justamente por se tratar de uma medida cautelar que busca garantir a eficácia de uma futura execução de pagar quantia certa na hipótese de acolhimento do pedido condenatório da ação de improbidade administrativa, o Superior Tribunal de Justiça vem entendendo com acerto que a medida não deve atingir indistintamente todo o patrimônio do requerido, mas somente bens em valor suficiente para o ressarcimento do dano suportado pelo erário.

Resta evidente, assim, a clara diferenciação jurídica dos fenômenos da indisponibilidade de bens e o arresto cautelar. De fato, observa-se que a doutrina explicita a natureza tempestiva da medida cautelar da indisponibilidade de bens como forma de limitar efetivamente a alienação ou transferência de bens por parte do gestor sob investigação, em valor suficiente para assegurar o ressarcimento do dano ao erário em futura execução, no caso de procedência da demanda.

1.2. Objetivos da medida constritiva

Nos termos das normas e doutrina jurisprudencial atinente à indisponibilidade de bens, o principal objetivo da medida é, em última *ratio*, proteger o erário, já que os bens cujo perdimento seja declarado reverterão ao patrimônio público.

⁵ NEVES; OLIVEIRA, op. cit., p.270.

Acerca do escopo da medida de indisponibilidade de bens, Marino Pazzaglini Filho⁶ assevera que: “*A tutela de urgência cautelar é medida processual, de natureza provisória, que tem por escopo antecipar ou assegurar, total ou parcialmente, o resultado útil da tutela jurisdicional futura*”.

Depreende-se da doutrina processual da indisponibilidade de bens, o evidente intuito do legislador em assegurar, com base em medida cautelar de natureza temporária, o resultado útil do processo. Trata-se, com efeito de tutela jurisdicional futura de valor necessário ao efetivo ressarcimento ao erário público, equivalente à magnitude do dano, fraude ou lesão praticada pelo agente no exercício de função pública.

Sob a mesma linha de argumentação, Neves e Oliveira⁷ lecionam que:

[...] a cautelar de indisponibilidade de bens ora analisada tem como função garantir a eficácia da futura execução de pagar quantia certa resultante da sentença de procedência na ação de improbidade administrativa. Nesse sentido, a constrição judicial deve ser suficiente para proporcionar tal eficácia, o que vincula o juiz ao valor, ainda que estimativo, que se buscará satisfazer no momento executivo.

Não há, portanto, qualquer sentido lógico ou jurídico na determinação de constrição de todo o patrimônio do pretense ímprobo, sem qualquer correspondência com o valor da satisfação que se buscará pela execução. A constrição de todo o patrimônio nesse caso se prestaria apenas para sancionar o acusado pela prática de ato de improbidade administrativa, numa espécie de vingança privada que pode atender bem a ânsia de justiça contra aqueles que supostamente desfalcam o erário, mas é incompatível com a ideia moderna de execução. A medida, afinal, é executiva, e não sancionatória.

Por sua vez, Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves⁸ assinalam que a indisponibilidade de bens “*busca garantir futura execução por quantia certa (a reparação do dano moral e patrimonial), assemelhando-se ao arresto do CPC, que também pode recair sobre qualquer bem do patrimônio do devedor*”.

Wallace Paiva Martins Júnior⁹ afirma que a indisponibilidade tem por objetivo “*assegurar a eficácia dos provimentos condenatórios patrimoniais, evitando-se práticas ostensivas, fraudulentas ou simuladas de dissipação patrimonial*”, para garantir da execução da sentença que condenar à perda do proveito ilícito ou ao ressarcimento do dano.

O objetivo da indisponibilidade de bens é medida judicial relevante que, em última instância, permite assegurar, com a devida tempestividade executiva, condições materiais para

⁶ PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de Improbidade Administrativa comentada**: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2018.p. 203.

⁷ NEVES; OLIVEIRA, op. cit., p. 277.

⁸ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 1104.

⁹ MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade administrativa**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 152.

o ressarcimento de valor necessário à satisfação do dano ao patrimônio público, mediante a apropriação, o desvio ou fraude por parte do ocupante de função pública.

1.3. Requisitos autorizadores

A medida de indisponibilidade de bens, face à natureza acautelatória para tutela de futura execução, apresenta dois requisitos básicos para sua efetiva concessão: *fumus boni juris* (plausibilidade do direito alegado) o *periculum in mora* (risco de dano iminente e irreparável).

À luz dos mencionados requisitos imprescindíveis e essenciais necessários à medida, Pazzaglini Filho¹⁰ apresenta as seguintes ponderações:

[...] É preciso que o autor do pedido cautelar demonstre a necessidade dessa medida de urgência para afastar o perigo de dilapidação de bens, em decorrência da demora do processo, que inviabilize a eficácia da sentença de mérito. Mas não é só. É necessário, também, para seu deferimento, a probabilidade de que o direito pleiteado pelo autor exista, seja um direito, segundo aquilo que normalmente acontece, plausível, verossímil.

De acordo com esse entendimento, o tão só ajuizamento da ação civil de improbidade administrativa não é suficiente para a decretação da indisponibilidade de bens. É preciso, também, que existam indícios convincentes nos autos de que o investigado ou acionado esteja tentando ocultar, desviar ou dilapidar seus bens com vista a frustrar eventual execução futura do suposto dano ao patrimônio público ou enriquecimento ilícito.

Nesse mesmo sentido, Araken de Assis¹¹ assevera que:

Os pressupostos materiais comuns – plausibilidade do acolhimento do pedido e risco de dano iminente e irreparável – das medidas de urgência exigem-se também na decretação da indisponibilidade. A plausibilidade da pretensão deduzida na ação civil por improbidade se consubstancia nos fortes elementos de prova produzidos no inquérito prévio ou na petição inicial. O perigo de dano é mais difícil de comprovar, *a priori*, e convém não confundir a gravidade dos fatos narrados com enfraquecimento patrimonial ou presumir que o agente público dissipará seus bens. Mas, não há dúvida que, nessa ação como e em qualquer outra na qual a parte requer medida de urgência, revela-se imprescindível tanto alegação específica, quanto comprovação objetiva e suficiente do perigo de dano.¹² A falta desse requisito torna inadmissível a concessão da medida de indisponibilidade.

Em consonância com os autores retro-mencionados, impende citar o entendimento sobre a matéria exarado por Neves e Oliveira¹³:

¹⁰ PAZZAGLINI FILHO, op. cit., p. 203.

¹¹ ASSIS, Araken de. **Medidas de urgência na ação civil de improbidade administrativa**. In: MARQUES, Mauro Campbell (Coord). *Improbidade Administrativa*. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 39-55.

¹² STJ, REsp 769.350/CE, 2ª Turma, rel. Min. Relator: Humberto Martins, j. em 06/05/2008, DJ 16/05/2008.

¹³ NEVES; OLIVEIRA, op. cit., p. 283.

Como toda tutela cautelar, a indisponibilidade de bens ora analisada depende da presença do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora* para que possa ser concedida.

Quanto ao *fumus boni iuris*, parece não haver qualquer polêmica, sendo, como em toda cautelar, a probabilidade de existência do direito material que será discutido na ação principal. No caso específico da improbidade administrativa, o convencimento do juízo é de que há uma boa probabilidade do ato tipificado na Lei 8.429/1992 ter efetivamente ocorrido.

[...] Já no tocante ao *periculum in mora*, a questão não é tão tranquila. Apesar de ser amplamente majoritário o entendimento pela exigência desse requisito para a concessão da indisponibilidade de bens, não há homogeneidade quanto à forma de seu preenchimento no caso concreto.

A doutrina sobre a matéria é profícua e apresenta, de modo geral, traços similares quanto ao entendimento da natureza tempestiva, preventiva e acautelatória do instrumento de indisponibilidade de bens.

Todavia, há entendimento divergente na doutrina aplicável à matéria, no que tange à necessidade de demonstração do *periculum in mora*, como requisito essencial à medida de indisponibilidade de bens. A propósito, Mauro Campbell Marques¹⁴ leciona que:

A medida cautelar constritiva de bens, por ser uma tutela sumária fundada em evidência, não possui caráter sancionador nem antecipa a culpabilidade do agente, até mesmo em razão da perene reversibilidade do provimento judicial que a deferir.

O *periculum in mora* do pedido de indisponibilidade de bem formulado no âmbito da LIA [Lei de Improbidade Administrativa] não decorre da intenção do agente de dilapidar seu patrimônio com o intuito de frustrar a reparação do dano e sim da gravidade dos fatos e do montante do prejuízo causado ao erário, o que atinge toda a coletividade. O próprio legislador dispensa a demonstração do perigo de dano, em vista da redação imperativa do art. 37, § 4º, da Constituição Federal e do próprio art. 7º, parágrafo único, da LIA.

O risco de dano jurídico irreversível, nos processos que tratam de atos de improbidade administrativa, milita em favor da sociedade, representada pelo autor da ação civil que formula o pedido de bloqueio de bens.

Atualmente, diante dos velozes trâfegos de comunicação, ocultamento ou dilapidação patrimonial, possibilitados por instrumentos tecnológicos de informatização de dados, praticamente seria irrealizável obter o ressarcimento ao erário e a devolução do produto do enriquecimento ilícito por prática de ato ímprobo.

[...]

O *fumus boni iuris* decorre diretamente do acervo probatório apresentado pelo autor da ação civil, no momento do pedido de indisponibilidade de bens, ainda que indiciária, da prática de ato de improbidade administrativa previsto na Lei 8.429/1992.

Cumpre transcrever, nesse mesmo sentido, os esclarecimentos formulados por Garcia e Alves¹⁵ atinentes aos requisitos para a medida de improbidade administrativa:

¹⁴ MARQUES, Mauro Campbell (Coord.). **Improbidade administrativa**: temas atuais e controvertidos. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 245.

¹⁵ GARCIA; ALVES, op. cit., p. 1061.

Por tratar-se de medida cautelar, torna-se necessária a demonstração do *fumus boni iuris*, não fazendo sentido, *data venia*, a imposição de tão grave medida senão quando o sucesso do autor na demanda se apresentar provável. *Fumus boni iuris* não significa, por certo, prova exauriente, vertical, mas é requisito inafastável.

Quanto ao *periculum in mora*, parte da doutrina se inclina no sentido de sua implicitude, de sua presunção pelo art. 7º da Lei de Improbidade, o que dispensaria o autor de demonstrar a intenção de o agente dilapidar ou desviar o seu patrimônio com vistas a afastar a reparação do dano.

[...]

De fato, exigir a prova, mesmo que indiciária, da intenção do agente de furtar-se à efetividade da condenação representaria, do ponto de vista prático, o irremediável esvaziamento da indisponibilidade perseguida no âmbito constitucional e legal. [...] Desse modo, em vista da redação imperativa adotada pela Constituição Federal (art. 37, § 4º) e pela própria Lei de Improbidade (art. 7º), cremos acertada tal orientação, que se vê confirmada pela melhor jurisprudência.

Nesse mesmo sentido, o colendo Superior Tribunal da Justiça (STJ), em julgamento¹⁶ submetido à sistemática prevista no art. 543-C do Código de Processo Civil de 1973 (corresponde ao art. 1.036 do CPC/2015), consolidou o entendimento de que o requisito do *periculum in mora* é implícito ao preceito normativo contido no artigo 7º da Lei 8.429/1992 e na Constituição Federal. Desta forma, a jurisprudência firmada demonstra a natureza intrínseca do *periculum in mora*, razão pela qual se considera tal requisito presumido com a garantia *ex ante* de ressarcimento do patrimônio ao erário, assim como quaisquer acréscimos patrimoniais obtidos de forma ilegal.

1.4. Abrangência e limites da constrição patrimonial

A análise da medida judicial de indisponibilidade de bens pressupõe, *a priori*, o exame de sua abrangência e limites de aplicabilidade, à luz da doutrina e jurisprudência atinentes à matéria.

O instrumento da indisponibilidade de bens, em regra geral, deve recair sobre o patrimônio dos demandados, com vistas a assegurar o ressarcimento integral de eventual prejuízo ou dano causado ao erário ou sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito, nos termos do parágrafo único do art. 7.º da Lei nº 8.429/1992.

Conforme assinalam Neves e Oliveira¹⁷, uma análise mais acurada da LIA permite atentar para as penas imputáveis ao ímprobo e, também, para as reparações devidas pelo mesmo. Assim, conclui que:

¹⁶ STJ, REsp 1.366.721/BA, 1ª Seção, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Rel. p/ o Acórdão: Min. Og Fernandes, j. em: 26/02/2014, DJe19/09/2014.

¹⁷ NEVES; OLIVEIRA, op. cit., p. 276.

[...] existem três medidas que podem gerar uma execução civil no caso de procedência do pedido [ação de improbidade]: (i) perda dos bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio; (ii) ressarcimento integral do dano; e (iii) aplicação da multa civil. Nesses três casos será cabível a execução de entrega de bens (perda dos bens) e, mais frequentemente, a de pagamento da quantia certa.

Com referência à multa civil, o autor assinala que a cautelar de indisponibilidade de bens também deveria assegurar recursos para a futura execução da multa e questiona a ausência de previsão expressa neste sentido, nos termos do art. 12, parágrafo único, da Lei nº 8.429/1992.

Sobre o assunto, constata-se que parte dos doutrinadores manifestam no sentido de que a multa civil deve ser afastada do âmbito da medida de indisponibilidade de bens, em virtude da ausência de previsão legal com esse fito. Todavia, releva notar o entendimento do STJ, que admite o cabimento da medida de indisponibilidade de bens para garantir o integral ressarcimento de prejuízo ao erário e eventual multa civil, como sanção autônoma¹⁸.

Garcia e Alves¹⁹ corroboram o entendimento do STJ e assinalam que:

Considerando-se que a *multa civil* é modalidade de sancionamento cabível nas hipóteses de dano ao patrimônio público (art. 12, II, da Lei n. 8.429/92), nada impede o manejo da cautelar de indisponibilidade como forma de garantir a sua futura execução. No entanto, deve-se atentar que a medida, aqui, será decretada com fundamento no poder geral de cautela do Magistrado, exigindo, por tal motivo, a demonstração do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

No que concerne aos bens passíveis de indisponibilidade em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, tal medida apresenta limites claros na legislação aplicável à matéria. A propósito, Marques²⁰ assevera que, conforme orientação do STJ, a recomposição do erário deve ser total, o que permite a incidência da medida constritiva sobre os bens necessários ao ressarcimento, adquiridos antes ou depois da prática do ato ímprobo²¹, inclusive podendo incidir sobre bens de família.²²

Acerca da abrangência da medida de indisponibilidade, Garcia e Alves²³ ressaltam que:

A medida de indisponibilidade de bens não poderá alcançar aqueles considerados impenhoráveis pelo legislador ordinário, sob pena de aniquilamento da

¹⁸ STJ, AgInt no REsp 1.803.368/SP, Rel. Min. Regina Helena Costa, 1ª Turma, j. em 05/09/2019, DJe 11/09/2019; STJ, REsp 1.769.181/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, 2ª Turma, j. em 15/08/2019, DJe 11/10/2019.

¹⁹ GARCIA; ALVES, op. cit., p. 1065.

²⁰ MARQUES, op. cit., p. 50.

²¹ STJ, AgRg no REsp 1.395.655/ES, Rel. Min. Herman Benjamin, 2ª Turma, j. em 07/08/2014, DJe 09/10/2014; STJ, REsp 1.176.440/RO, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, 1ª Turma, j. em 17/09/2013, DJe 04/10/2013.

²² STJ, REsp 1.461.882/PA, Rel. Min. Sérgio Kukina, 1ª Turma, j. em 05/03/2015, DJe 12/03/2015; STJ, REsp 1.287.422/SE, Rel. Min. Eliana Calmon, 2ª Turma, j. em 15/08/2013, DJe 22/08/2013.

²³ GARCIA; ALVES, op. cit., p. 1063-1064.

dignidade da pessoa alcançada pela responsabilização. No entanto, quando a conduta causadora de dano ao patrimônio público também caracterizar crime - hipótese bastante provável - e desde que haja sentença condenatória penal com trânsito em julgado, incabível será a oposição de impenhorabilidade do bem de família, aplicando-se o art. 32, VI, da Lei n. 8.009, de 29 de março de 1990.

Cumpre registrar que a jurisprudência do STJ tem afastado a incidência da medida de indisponibilidade patrimonial sobre bens considerados absolutamente impenhoráveis, em virtude de expressa previsão legal do art. 833, IV, do CPC/2015 (corresponde ao art. 649, IV, do Código de Processo Civil de 1973). Adicionalmente, é assente o entendimento pela ressalva das verbas de caráter alimentar²⁴, tais como as verbas salariais.

Ademais, há que se ressaltar a evolução da análise jurisprudencial do STJ sobre a definição de indisponibilidade de bens sob a forma ativos financeiros²⁵, a exemplo de valores depositados em contas bancárias ou aplicações financeiras do acusado ou de terceiro beneficiado²⁶ por ato de improbidade, inclusive realizadas no exterior, em consonância com as leis e tratados internacionais²⁷ aplicáveis à matéria.

Em relação à abrangência da indisponibilidade de bens, no caso de diversos demandados, releva analisar a possibilidade de rateio da medida constritiva à luz do instituto da solidariedade civil. Esse prisma de análise será contemplado nas seções subsequentes desse trabalho.

²⁴ STJ, AgRg no AREsp 436.929/RS, Rel. Min. Benedito Gonçalves, 1ª Turma, j. em 21/10/2014, DJe 31/10/2014.

²⁵ STJ, REsp 1.161.049/PA, Rel. Min. Sérgio Kukina, 1ª Turma, j. em 18/09/2014, DJe 29/09/2014.

²⁶ STJ, AgRg no AgRg no AREsp 100.445/BA, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, 2ª Turma, j. em 15/05/2012, DJe 23/05/2012.

²⁷ STJ, AgRg no AREsp 436.929/RS, Rel. Min. Benedito Gonçalves, 1ª Turma, j. em 21/10/2014, DJe 31/10/2014.

2. O instituto da obrigação solidária do Direito Civil

Nesta seção, serão abordados os diversos aspectos pertinentes à base conceitual da obrigação solidária, origem, características, natureza jurídica, elementos constitutivos e principais efeitos da estrutura obrigacional solidária no âmbito das relações jurídicas assim constituídas.

2.1. Conceito de obrigação solidária

O conceito de obrigação solidária é circunscrito no artigo 264 do Código Civil de 2002, o qual dispõe que: *“Há solidariedade, quando na mesma obrigação concorre mais de um credor, ou mais de um devedor, cada um com direito, ou obrigado, à dívida toda”*. Nesse contexto, a acepção de solidariedade pressupõe condições materiais em que coexiste uma pluralidade de credores, com direito ao crédito integral, e de devedores, com obrigação perante a totalidade de determinada dívida. Trata-se, por conseguinte, de um fenômeno que explicita um vínculo entre sujeitos de uma mesma relação jurídica, cujo objeto é de interesse comum e que resulta na assunção de determinada dívida.

Conforme preleciona Sílvio de Salvo Venosa²⁸, o instituto da solidariedade teve origem no Direito Romano e é associada à situação fática em que *“credores ou devedores desejavam evitar os inconvenientes da divisão da dívida, ligavam-se por um vínculo particular, por meio do qual um dos credores podia cobrar de cada um dos devedores.”*

Em complemento à etimologia do termo “solidariedade”, Paulo Lôbo²⁹ ressalta que essa denominação observou grande transformação no transcurso da história. Assim, ressalta que:

Em latim, *solidus* significa denso, sólido, maciço, compacto, consistente; no período de Cícero, usado com o significado de inteiro, completo, totalidade de uma soma. A expressão latina *in solidum* passou a ser utilizada na Idade Média com o sentido de totalidade. No século XV o termo “solidário” aparece na linguagem jurídica para significar comum a muitos, “de maneira que responde pelo todo”. No início do século XVII a palavra “solidariedade” consolidou-se como faculdade do credor de dirigir-se a qualquer um dos devedores da mesma dívida (Grynbaum, 2004, p. 26).

Nesse sentido, a solidariedade deriva de um cenário que evidencia uma pluralidade de credores e devedores que, nos termos da lei ou da vontade das partes, tornam-se,

²⁸ VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil: obrigações e responsabilidade**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2020. p.115.

²⁹ LÔBO, Paulo. **Direito civil: Obrigações**. Vol. 2. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 153.

individualmente, titulares de direito e obrigação integral, associados ao passivo assim constituído. Depreende-se da prescrição do Código Civil, o intuito do legislador em estabelecer diretriz ágil e tempestiva para o cumprimento, quitação, solução ou pagamento de determinado débito, derivado da interação entre diversos ou múltiplos credores e devedores.

Sob o prisma conceitual, é importante atentar para a distinção das obrigações solidárias em obrigações correaís e obrigações puramente solidárias, cabendo transcrever os esclarecimentos expostos por Washington de Barros Monteiro³⁰ sobre a aludida diferenciação:

Segundo a doutrina [...], as obrigações solidárias distinguem-se em obrigações correaís e obrigações puramente solidárias. As primeiras são constituídas pela vontade das partes, enquanto, nas segundas, a solidariedade não é produto da vontade, mas consequência da própria estrutura da relação jurídica. As obrigações correaís constituem-se, assim, mediante contrato, ou por disposição testamentária; nas obrigações puramente solidárias os efeitos da solidariedade são impostos pela lei. As primeiras constituem a solidariedade perfeita; as segundas, a solidariedade imperfeita, ou, ainda, de acordo com outra técnica, solidariedade própria e solidariedade imprópria, respectivamente.

Observa-se, por conseguinte, que a dualidade prevista no artigo 264 do Código Civil de 2002, com a instituição da obrigação solidária em lei ou mediante vontade das partes, é traduzida na doutrina mediante duas acepções. Com efeito, a obrigação solidária, prevista em lei, é denominada obrigação puramente solidária, própria ou perfeita; e as obrigações derivadas de vontade das partes, prevista em contrato ou disposição testamentária, são denominadas correaís ou impróprias.

2.2. Fontes da Solidariedade

O artigo 265 do Código Civil disciplina as fontes da solidariedade, assim descritas, *in verbis*: “A solidariedade não se presume; resulta da lei ou da vontade das partes”.

Com efeito, a solidariedade deriva de previsão dual de fontes claramente delineadas, em decorrência de dispositivos previstos em lei ou mediante registro expresso de vontade das partes, formalizadas em contrato. A propósito, Venosa³¹ assinala que:

A obrigação solidária possui um verdadeiro caráter de exceção dentro do sistema, não se admitindo responsabilidade solidária fora da lei ou do contrato. Assim sendo, não havendo expressa menção no título constitutivo e não havendo previsão legal, prevalece a presunção contrária à solidariedade. Não estando

³⁰ MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de direito civil**, vol. 4: direito das obrigações. 1ª. Parte: Das modalidades das obrigações, da transmissão das obrigações. 40. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 186-187.

³¹ VENOSA, op. cit., p. 120.

presente o instituto, a obrigação divide-se, cada devedor sendo obrigado apenas a uma quota-parte, ou cada credor tendo direito a apenas uma parte. Na dúvida, interpreta-se a favor dos devedores, isto é, pela inexistência de solidariedade. No entanto, uma vez fixada a solidariedade, não se ampliam as obrigações.

No que concerne às hipóteses de solidariedade legal, o objetivo do legislador, segundo Sílvio Rodrigues³² consiste em “*reforçar as possibilidades de solução da obrigação*”. Nesse diapasão, Anderson Schreiber³³ destaca os seguintes dispositivos do Código Civil que contemplam referência expressa ao regime de solidariedade:

Entre as hipóteses de solidariedade legal, destacam-se (a) a solidariedade entre os vários fiadores em fiança conjuntamente prestada a um só débito, sem reserva expressa do benefício de divisão (art. 829); (b) a solidariedade entre os múltiplos mandantes em mandato outorgado para negócio comum (art. 680); (c) a solidariedade entre os comodatários simultâneos de um mesmo bem (art. 585); (d) a solidariedade entre os coautores de ato ilícito (art. 942); e (e) a solidariedade entre os sócios pelas obrigações sociais em diversos tipos societários (arts. 990, 1.039, 1.045, entre outros).

Por seu turno, Monteiro³⁴ assinala que a solidariedade independe de palavras expressas ou solenes, sendo necessário tão somente que haja manifestação equivalente das partes, explícita ou implícita. No que tange à forma dos atos jurídicos, o autor ressalta o preceito do artigo 107 do Código Civil de 2002, o qual dispõe que: a validade das declarações de vontade não dependerá de forma especial, senão quando a lei expressamente a exigir. Em complemento, o autor ressalta que a solidariedade “*pode surgir simultaneamente com a obrigação a que adere e de que constitui predicado (unu contextu); mas pode advir também de ato separado, embora posterior, desde que se identifique com a obrigação originária*”. Eis, portanto, o arcabouço em que se organizam as vontades das partes sob o regime de responsabilidade solidária.

2.3. Elementos constitutivos da obrigação solidária

À luz do exposto na doutrina³⁵, são apontados três elementos imprescindíveis e essenciais da relação solidária, quais sejam: a) multiplicidade de credores, ou de devedores, ou, ainda, de uns e de outros; b) unidade da prestação; c) corresponsabilidade dos interessados.

³² RODRIGUES, Sílvio. **Direito civil**. Vol. II. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 74.

³³ SCHREIBER, Anderson. **Manual de direito civil contemporâneo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 327.

³⁴ MONTEIRO, op. cit., p. 205.

³⁵ MONTEIRO, op. cit., p. 198-199.

A multiplicidade de credores e devedores deriva do próprio comando legal insculpido no Código Civil de 2002. Com efeito, nos termos do artigo 265, a situação fática que caracteriza a solidariedade das obrigações em qualquer relação jurídica, seja derivada de lei ou de vontade emanada das partes, contempla cenário marcadamente caracterizado pela pluralidade, assim delineado por mais de um credor e mais de um devedor, que estabelecem vínculo obrigacional pela integralidade da dívida.

Com referência ao segundo elemento, unidade da prestação, trata-se de característica peculiar da natureza da obrigação solidária constituída, tendo em vista que o vetor resultante da relação jurídica é marcadamente definido *a priori*. Desta forma, qualquer sujeito titular de débito responde pela dívida integral e qualquer sujeito titular de crédito pode exigir integralmente o crédito outorgado a outrem.

Ainda com referência à unidade da prestação, observa-se que, após a satisfação da prestação devida, oriunda dos termos da lei ou de expressa vontade das partes em contrato, resta extinta a obrigação. Por conseguinte, a quitação do passivo por um dos devedores exime os demais perante o passivo constituído; e a reclamação do crédito por um dos credores suprime o direito de crédito dos demais, ficando extintas quaisquer exigibilidades em relação à esta dívida.

Por fim, no que concerne à corresponsabilidade dos interessados, significa esta que a efetiva quitação da dívida por uma das partes devedora extingue a obrigação de todos. Todavia, considerado o direito de regresso, o responsável pela solvência integral do passivo pode instar os demais devedores a quitarem suas respectivas parcelas ou quotas. De forma similar, o recebimento integral do crédito por parte de um dos credores, exaure o direito dos demais. Contudo, este fica imbuído da obrigação ante as outras partes, pelas quotas ou parcelas creditícias de cada um.

2.4. Natureza jurídica da solidariedade

O exame da literatura pertinente à natureza jurídica do instituto da solidariedade obrigacional revela duas correntes doutrinárias principais. A primeira, denominada teoria da unidade cinge-se à aceção de que há apenas um vínculo obrigacional entre as partes, derivado das relações jurídicas firmadas sob a égide do regime solidário. A segunda, denominada teoria pluralista ou da pluralidade, postula que a existência de mais de um devedor e de mais de um credor, nos atos jurídicos praticados nos termos do artigo 264 do

Código Civil, engendra diversos vínculos, tantos quantos forem os devedores ou credores, ligados pela identidade de objeto e causa comum.

A doutrina pertinente à natureza jurídica da obrigação solidária apresenta controvérsias e entendimentos diversificados, tendo em vista aspectos singulares desse instituto, notadamente, a multiplicidade de sujeitos existentes nas relações jurídicas peculiares e a efetiva satisfação ou quitação da integralidade da obrigação por um único devedor.

Schreiber³⁶ ressalta que a acepção de natureza jurídica da solidariedade observou diversas modificações. A propósito, aduz as seguintes ponderações:

Ao longo da história surgiram diferentes teorias sobre o tema. Para a chamada *teoria da representação*, a solidariedade criaria uma espécie de sociedade de fato, sendo cada coobrigado representante dos demais. Assenta essa teoria, conforme esclarece Binder, sobre a ideia de que a obrigação solidária reúne uma pluralidade de obrigações, havendo ali tantas obrigações quantos forem os devedores ou credores. Para a chamada *teoria fidejussória*, devida a Bonfante, a solidariedade resultaria de uma mútua fiança, também assentando sobre uma pluralidade de obrigações. Por fim, para a chamada *teoria unitária*, na obrigação solidária haveria uma só relação obrigacional, concentrada em uma única prestação, em que pese a pluralidade de sujeitos.

Por sua vez, Caio Mário da Silva Pereira³⁷ assinala aspectos singulares do instituto da solidariedade, que indicam a natureza jurídica à luz da teoria da unidade, quais sejam:

Originária da lei ou da convenção, para nós a solidariedade tem uma só natureza: uma obrigação com unidade objetiva (*una eademque res*), e, pois, não pode haver solução sem integridade de prestação, já que não pode o credor ser compelido a cindir a *res debita*, nem pode o devedor fracioná-la.

[...]

Em oposição às doutrinas *pluralistas*, que defendem a trincheira da *multiplicidade de vínculos*, levanta-se a *unitária*, e diz: na obrigação solidária viceja um só vínculo obrigacional, a ligar o devedor a todos os credores ou todos os devedores ao credor. Não há qualquer incompatibilidade entre a pluralidade subjetiva e a unidade essencial, pois que se trata de uma relação obrigacional anormal ou excepcional, em que se cria um vínculo jurídico abrangente de vários sujeitos, de um lado ou de outro todos presos à ideia fundamental da unicidade de solução, fundando-se a união das relações obrigacionais na *unidade de fins*.

[...]

Daí resumirmos as noções, dizendo que na obrigação solidária há uma só relação obrigacional, com pluralidade de sujeitos; esta unidade de vínculo concentra-se em um objeto, que é devido e exigível, só e uno, independentemente da pluralidade subjetiva.

³⁶ SCHREIBER, op. cit., p. 329-330.

³⁷ PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil: teoria geral das obrigações** – vol. II. rev. e atual. por Guilherme Calmon Nogueira da Gama. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 81-83.

Em análise das origens doutrinárias concernentes à natureza jurídica da solidariedade, Orlando Gomes³⁸ atenta para a questão da controvérsia sobre a pluralidade ou unidade de obrigações. A propósito, o mencionado autor ressalta que:

A controvérsia originou-se de interpretações dos textos romanos, devida a Keller e Ribentropp, segundo a qual se distinguia a correalidade da solidariedade simples. Nas obrigações correaís, a responsabilidade do pagamento se individualizava num dos devedores por efeito da *litis contestatio*, que era, como explica Bonfante, o ato solene mediante o qual as partes, como se estivessem se obrigando por contrato, de comum acordo davam início ao processo in jure. Na solidariedade simples, esse efeito liberatório da *litis contestatio* não se verificava, de modo que se o credor não fosse satisfeito pelo devedor escolhido, podia renovar o pedido contra outro coobrigado. Desta distinção, resultou a suposição, por muitos admitida, particularmente na Alemanha, de que na correalidade havia uma só obrigação e na solidariedade, várias. Como simples resíduo dessa sutil conjectura, permanente a divergência entre unicistas e pluralistas. Os primeiros entendendo que a solidariedade deve ser admitida de acordo com a concepção unitária, própria da correalidade. Os outros no sentido da solidariedade simples, isto é, como pluralidade de obrigações.

Em adição às ponderações precedentes, Gomes ressalta que “*alguns civilistas modernos [defendem] a tese de que ‘a natureza intrínseca da solidariedade é dada pela unidade da obrigação, que se apresenta como vínculo único’.*” Todavia, reconhece que alguns doutrinadores divergem e entendem haver a pluralidade de obrigações na solidariedade.

Em que pesem as diferentes correntes doutrinárias, é possível inferir, a partir da leitura dos artigos 264, 265, 266 e 275 do Código Civil, a adoção da teoria da unidade. Nesse contexto, a solidariedade refere-se à igual obrigação e passivo comum. Há evidências, todavia, no sentido de que o Código Civil admite consequências derivadas da teoria pluralista, a exemplo da dispensa de identidade de modalidade entre as obrigações, considerada, por alguns, irrelevante para a prevalência da unidade.

2.5. Distinção entre obrigação solidária e obrigação indivisível

A abordagem da obrigação solidária pressupõe, a título de clareza dos seus fundamentos e abrangência da aplicabilidade jurídica, a adequada distinção com o instituto da obrigação indivisível. Com efeito, os elementos constitutivos de cada modalidade de obrigação são evidenciados na doutrina, com o intuito de suprimir ou mitigar equívocos na interpretação e efeitos das distintas obrigações. A propósito, Pereira³⁹ assinala que, apesar da

³⁸ GOMES, Orlando. **Obrigações**. Atualizador Edvaldo Brito. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 66-69.

³⁹ PEREIRA, op. cit., p. 76.

exteriorização comum, há clara distinção entre as obrigações solidárias e as obrigações indivisíveis, *in verbis*:

[...] A solidariedade e a indivisibilidade são sempre exceções à regra do partilhamento das obrigações entre credores e devedores.

Substancialmente, entretanto, muito diferem, a par desta exteriorização comum, pois que numa e noutra a *solutio pro parte* não pode fazer-se, mas a prestação da dívida inteira; intimamente diversificam-se: 1º) a causa da solidariedade é o título, e a da indivisibilidade é (normalmente) a natureza da prestação; 2º) na solidariedade cada devedor paga por inteiro, porque deve por inteiro, enquanto na indivisibilidade solve a totalidade, em razão da impossibilidade jurídica de repartir em cotas a coisa devida; 3º) a solidariedade é uma relação subjetiva, e a indivisibilidade objetiva, em razão de que, enquanto a indivisibilidade assegura a unidade da prestação, a solidariedade visa a facilitar a exação do crédito e o pagamento do débito; 4º) a indivisibilidade justifica-se, às vezes, com a própria natureza da prestação, quando o objeto é em si mesmo insuscetível de fracionamento, enquanto a solidariedade é sempre de origem técnica, resultando ou da lei ou da vontade das partes, porém nunca um dado real; 5º) a solidariedade cessa com a morte dos devedores relativamente a cada um dos herdeiros, mas a indivisibilidade subsiste enquanto a prestação a suportar; 6º) a indivisibilidade termina quando a obrigação se converte em perdas e danos, enquanto a solidariedade conserva este atributo.

Em abordagem similar, Schreiber⁴⁰ demonstra que a solidariedade gera um vínculo jurídico entre sujeitos ativos ou passivos. Como diferença fundamental, o autor assinala que: *“a indivisibilidade, por se prender à prestação, cessa com a conversão em perdas e danos; a solidariedade, relacionando-se ao vínculo entre os sujeitos, persiste mesmo nessa hipótese”*.

Em síntese conclusiva, o autor ressalta que: *“Tal distinção se liga ao fato de a solidariedade funcionar como garantia da efetividade da obrigação, e não como característica do que se pactua prestar”*. Significa dizer que a solidariedade exerce a função de “seguro” efetivo *a priori* quanto à quitação do passivo constituído, por qualquer devedor, independente do objeto de pactuação da relação jurídica.

Somam-se às abordagens precedentes, os apontamentos registrados por Gonçalves⁴¹, pertinentes aos elementos comuns e distintivos entre solidariedade e indivisibilidade:

A solidariedade assemelha-se à indivisibilidade por um único aspecto: em ambos os casos, o credor pode exigir de um só dos devedores o pagamento da totalidade do objeto devido.

Diferem, no entanto, por várias razões. Primeiramente, porque cada devedor solidário pode ser compelido a pagar, sozinho, a dívida inteira, por ser devedor do todo. Nas obrigações indivisíveis, contudo, o codevedor só deve a sua quota-parte. Pode ser compelido ao pagamento da totalidade do objeto somente porque é impossível fracioná-lo.

⁴⁰ SCHREIBER, op. cit., p. 327.

⁴¹ GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro**, volume 2: teoria geral das obrigações. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 135.

Por outro lado, perde a qualidade de indivisível a obrigação que se resolver em perdas e danos (CC, art. 263). Na solidariedade, entretanto, tal não ocorre. Mesmo que a obrigação venha a se converter em perdas e danos, continuará indivisível seu objeto no sentido de que não se dividirá entre todos os devedores, ou todos os credores, porque a solidariedade decorre da lei ou da vontade das partes e independe da divisibilidade ou indivisibilidade do objeto.

O traço distintivo mais expressivo, contudo, reside no fato de que a solidariedade se caracteriza por sua feição subjetiva. Ela advém da lei ou do contrato, mas recai sobre as próprias pessoas. A indivisibilidade, por outro lado, tem índole objetiva: resulta da natureza da coisa, que constitui objeto da prestação.

Portanto, verifica-se na solidariedade o mandamento legal pertinente à resolução ágil e tempestiva no cumprimento e/ou quitação de dívida contraída sob a égide de relação jurídica caracterizada por mais de um devedor e mais de um credor. Conforme assinala Alberto Trabucchi⁴², *“a função prática da solidariedade em reforçar o direito do credor, em parte como garantia, em parte como favorecimento da satisfação do crédito.”* Por outro lado, a indivisibilidade *“(...) destina-se a tornar possível a realização unitária da obrigação. A indivisibilidade produz efeitos mais gerais, tanto quando se estabelece em favor de vários credores como em favor de vários devedores”*.

Por fim, cumpre registrar os apontamentos de Flávio Tartuce⁴³, que, ao analisar os aspectos distintivos entre a solidariedade e a indivisibilidade, assevera que:

[...] diferentemente do que ocorre com a obrigação indivisível, todos os devedores solidários sempre respondem pelo débito, mesmo não havendo descumprimento por parte de um ou de alguns. Dessa forma, a solidariedade quanto ao valor da dívida permanece em todos os casos. Porém, quanto às perdas e danos somente será responsável o devedor que agiu com culpa estrita (imprudência, negligência, imperícia) ou dolo (intenção de descumprimento). Esta é uma das mais importantes regras da teoria geral das obrigações.

À luz da doutrina, verifica-se um aspecto distintivo singular entre a indivisibilidade e a solidariedade. Com base na indivisibilidade, a partilha ou quota-parte do débito entre os codevedores é admitida, porém é impossível o fracionamento do objeto devido, razão pela qual o credor pode exigir de um só dos devedores o pagamento da totalidade integral da dívida. Já nos termos da obrigação solidária, efetiva-se a conformação de um débito devido por todos os sujeitos que contraíram a obrigação, na íntegra. Não há que se falar em parcelamento do débito.

⁴² TRABUCCHI, Alberto. **Instituciones de derecho civil**. Tradução espanhola da 15. ed. italiana por Luís Martínez-Calcerrada. Madrid: Revista de Derecho Privado, 1967. v. II. p. 31.

⁴³ TARTUCE, Flávio. **Manual de direito civil**: volume único. 10. ed. São Paulo: Método, 2020. p. 349.

2.6. Solidariedade ativa e solidariedade passiva

Segundo Monteiro⁴⁴, a doutrina pertinente à obrigação solidária considera três formas formas de solidariedade, quais sejam: “*solidariedade ativa, ou de credores; solidariedade passiva, ou de devedores, e solidariedade recíproca ou mista, simultaneamente de credores e de devedores.*” O Código Civil de 2002 contemplou apenas as duas primeiras modalidades de solidariedade.

Em relação à solidariedade ativa, o referido autor leciona que:

A solidariedade ativa é atributo externo da obrigação, em que concorram dois ou mais credores, e que a qualquer deles autoriza receber integralmente a prestação devida. [...] é, assim, o predicado que se insere à relação obrigacional, para facilitar o pagamento, continuando, porém, a vincular o *accipiens* até que reembolse os concredores de suas quotas.

A aplicabilidade de uma ou outra modalidade de obrigação solidária é comumente abordada por diversos autores à luz de suas respectivas vantagens e desvantagens. A propósito, Venosa⁴⁵ apresenta as seguintes ponderações sobre a obrigação ativa:

[...] a vantagem dessa modalidade é a de que qualquer credor pode exigir a totalidade de dívida, sem depender da aquiescência dos demais credores (art. 267) e cada devedor (ou o devedor, se for um só) poderá liberar-se da obrigação pagando a prestação a qualquer um dos credores (art. 269).

O grande inconveniente da solidariedade ativa, o que certamente é causa de seu desuso, é o fato de que qualquer credor, recebendo a dívida toda, exonera o devedor, tendo então os demais credores que se entenderem com o credor que deu quitação.

Impende registrar que os artigos 267 a 272 do Código Civil de 2002 dispõem sobre regras que apontam os efeitos da adoção da solidariedade ativa, *e.g.*, a possibilidade de que cada credor possa reclamar de qualquer dos devedores (ou do devedor) a dívida por inteiro (art. 267), não podendo, assim, o devedor pretender pagar parcialmente, sob a alegação de que há outros credores; a possibilidade de o devedor poder pagar a qualquer um dos credores (art. 268), enquanto não for cobrada a dívida por algum credor; e a natureza da relação interna entre os credores, considerando a prescrição de prestação de contas do credor que receber a dívida aos demais, pela parte que lhes caiba (art. 272). Ademais, não se pode desconsiderar o direito assegurado aos demais credores de ação regressiva contra os demais, segundo a cota ou parcela creditícia de cada um.

⁴⁴ MONTEIRO, op. cit., p. 198.

⁴⁵ VENOSA, op. cit., p. 125.

Conforme ressalta Venosa⁴⁶, a extinção da solidariedade ativa ocorre nas seguintes hipóteses:

A solidariedade ativa não termina apenas pelo pagamento a qualquer dos credores. [...] pode ocorrer por *novação* (conversão de uma dívida em outra, extinguindo-se a primeira; arts. 360 a 367); *compensação* (que é um encontro de dívidas, uma extinção recíproca de obrigações – arts. 368 a 380) e *remissão* (em última análise, o perdão da dívida, arts. 385 a 388).

O pagamento por *consignação* (arts. 334 a 345) também libera o devedor, mesmo quando efetuado a apenas um dos credores. Igualmente, a *confusão* que se configura por ocorrer na mesma pessoa as qualidades de credor e devedor (arts. 381 a 384); e a *transação* que se caracteriza pela extinção do débito mediante concessões recíprocas (arts. 840 a 850) extinguem os débitos. Quando há confusão, os credores que dela participam não podem prejudicar os credores estranhos a essa forma de extinção, devendo receber suas quotas-partes, assim como na transação, por aplicação do princípio do art. 272.

Por seu turno, a solidariedade passiva é definida por Monteiro⁴⁷ da seguinte forma:

[...] qualidade que a lei, ou a vontade das partes, insere à obrigação em virtude da qual um, alguns ou todos os devedores passam a responder pela integral solução de seu montante. Constitui dom externo, de que se reveste a obrigação, com o fito de garantir-lhe o implemento, fortalecendo a posição dos credores.

Saliente-se-lhe a característica mais expressiva, o revigoramento da obrigação principal, que, assim, entretecida, tem maiores possibilidades de pagamento.

Segundo Schreiber⁴⁸, há vantagens significativas para o credor derivadas da solidariedade passiva *vis-à-vis* à solidariedade ativa. Nesse sentido, o autor ressalta que:

A solidariedade passiva proporciona vantagens significativas ao credor, na medida em que, podendo cobrar de qualquer dos devedores a dívida por inteiro, amplia suas possibilidades de recebimento do pagamento. Já a solidariedade ativa é figura de pouca utilidade prática. Da perspectiva do devedor, a solidariedade ativa o sujeita à atuação de vários credores, cada um com direito a exigir a dívida por inteiro. Da perspectiva dos credores, a solidariedade ativa lhes atribui – além do risco de insolvência do devedor, que já correriam – o risco de insolvência daquele credor que vier a receber o pagamento por inteiro. A única utilidade da solidariedade ativa é permitir a atuação de um credor na impossibilidade de outro, problema que se resolve de melhor forma por meio do mandato ou outro modo de representação.

Em relação aos efeitos da obrigação solidária passiva, Tartuce⁴⁹ registra que esses efeitos, sob o prisma material, se efetivam da seguinte forma:

O principal efeito decorrente da obrigação solidária passiva é que o credor pode cobrar o cumprimento da obrigação de qualquer um dos devedores como se todos fossem um só devedor. Há, portanto, uma opção de o credor cobrar um, vários ou todos os devedores, de acordo com a sua vontade (*opção de demanda*).

⁴⁶ Ibid., p. 127.

⁴⁷ MONTEIRO, op. cit., p. 197.

⁴⁸ SCHREIBER, op. cit., p. 329.

⁴⁹ TARTUCE, op. cit., p. 346.

Caso ocorra pagamento parcial da dívida, todos os devedores restantes, após se descontar a parte de quem pagou, continuam responsáveis pela dívida inteira.

Com referência a aspecto relevante da estrutura teórica da obrigação solidária, de natureza mais geral, o autor assevera que “ (...) *na estrutura da obrigação, percebe-se um não fracionamento na relação entre credores e devedores (relação externa), e um fracionamento na relação dos devedores entre si (relação interna).*” Esse registro torna-se de suma importância, na medida em que a natureza da solidez da obrigação solidária advém da garantia *a priori* ao credor para o cumprimento do débito por qualquer devedor, cenário esse notadamente tipificado pela solidariedade passiva, como mandamento externo ou exógeno à relação jurídica. Por outro lado, há um pressuposto intrínseco à teoria da obrigação solidária, de natureza interna ou endógena, quanto ao fracionamento ou segmentação da obrigação entre os devedores.

Por sua vez, Venosa⁵⁰ corrobora o exposto pelos demais autores e apresenta os seguintes registros sobre a solidariedade passiva:

[...] a finalidade da solidariedade passiva, a mais comum, tem em mira assegurar a solvência, reforçar o vínculo. O credor goza de uma situação de maior garantia, pelo simples fato de poder exigir de qualquer devedor o cumprimento de toda a obrigação. Ainda, facilita a cobrança por parte do credor, que no caso de inadimplemento não fica obrigado a mover uma ação contra todos os devedores (o que não poderia ocorrer se a obrigação fosse simplesmente mancomunada).

Do lado da solidariedade ativa, embora sua utilização seja restrita, os credores têm a vantagem de que qualquer um deles pode atuar no recebimento do crédito, demandando o pagamento integral. Há um poder recíproco que facilita o recebimento.

Destarte, nos termos expostos na doutrina sobre a matéria, há manifestações majoritárias sobre as vantagens da solidariedade passiva para o adimplemento da obrigação, na medida em que aduz maior garantia para o pagamento da dívida e, por conseguinte, maior probabilidade de eficácia em futura execução.

⁵⁰ VENOSA, op. cit., p. 120.

3. Solidariedade entre os requeridos na medida de indisponibilidade de bens: Análise jurisprudencial sobre a constrição patrimonial em ações de improbidade administrativa

Esta seção objetiva examinar os principais aspectos tratados pela doutrina e jurisprudência com vistas a prover efetividade à lei de improbidade administrativa, resguardar o interesse público e assegurar as garantias constitucionais e processuais. Nesse contexto, particular ênfase será conferida aos parâmetros técnicos e jurídicos que fundamentam a configuração da responsabilidade objetiva solidária dos requeridos nas ações de indisponibilidade de bens, sob a égide da Lei nº 8.429/1992 (LIA), nos termos da jurisprudência favorável à limitação da constrição patrimonial, notadamente no âmbito do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

A abordagem exposta nas seções 1 e 2 deste trabalho reúne os fundamentos jurídico-normativos para a análise da aludida jurisprudência. A propósito, é importante reiterar a orientação normativa que rege a responsabilidade solidária na definição integral da indisponibilidade de bens, derivada das disposições previstas no artigo 7º, parágrafo único da Lei de Improbidade Administrativa (LIA); e nos artigos 264 e 942 do Código Civil.

3.1. Jurisprudência favorável à limitação da constrição patrimonial

Na análise de diversos recursos interpostos contra decisões proferidas no âmbito de ações de improbidade administrativa, que determinam a indisponibilidade de bens dos demandados, o Tribunal Federal da 1ª Região - TRF-1 tem entendido, em reiterados julgados⁵¹, pela limitação da constrição patrimonial a *quantum* individualizado *pro rata*.

A título de ilustração, cumpre transcrever trecho do voto do Desembargador Olindo Menezes, proferido nos autos do Agravo de Instrumento nº 0041337-42.2016.4.01.0000/BA⁵², *in verbis*:

O fato de cuidar-se, sendo o caso de condenação, de responsabilidade solidária (art. 942 – CC), não quer dizer que a indisponibilidade deva ser praticada de forma nominalista, sem nenhuma centralidade de justiça e de razoabilidade, atingindo o patrimônio dos demandados de forma desmedida, em cifras muitas e muitas vezes superiores ao suposto dano. A solidariedade, no presente, não pode nem deve ser tratada de forma estritamente patrimonialista.

⁵¹ Vide, a título exemplificativo: TRF1, AI Nº 1024592-62.2019.4.01.0000, Rel. Des. Federal Cândido Ribeiro, Quarta Turma, j. em 20/04/2020, e-DJF1 23/04/2020; TRF1, AI Nº 0003112-16.2017.4.01.0000, Rel. Des. Federal Hilton Queiroz, Terceira Turma, j. em 26/02/2019, e-DJF1 12/03/2019.

⁵² TRF-1, AI Nº 0041337-42.2016.4.01.0000/BA, Rel. Des. Federal Olindo Menezes, Quarta Turma, j. em 23/01/2017, e-DJF1 16/02/2017.

A atualidade jurídica, regida pelos direitos fundamentais, mais do que nunca aconselha a prática de uma dogmática crítica, ou positivismo crítico, sem a qual “o operador do direito acaba por se tornar um reproduzidor automático do senso comum jurídico dominante.” A propriedade (dos demandados), que tem o apanágio da inviolabilidade constitucional (art. 5º, *caput* – CF), não pode ser tratada como uma coisa sem dono (*res nullius*) ou de ninguém.

É de lembrar, ainda, que 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 hoje arrefecido pelo Código de Processo Civil, 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*).

Com efeito, a manifestação jurídica exarada pelo TRF-1 traz à lume a alegação de que urge um posicionamento ativo por parte do operador do direito, com vistas a consubstanciar análise crítica de situações fáticas, evitando-se automatismo na reprodução do posicionamento majoritário sobre determinada matéria. *In casu*, torna-se evidente o exame do recurso interposto com fundamento precípua nos direitos e garantias fundamentais insculpidos no artigo 5º da Constituição Federal, notadamente no que concerne às diretrizes atinentes à garantia do direito de propriedade.

Ademais, em alusão a dispositivos do Código de Processo Civil, pertinentes às etapas procedimentais de convocação de devedores solidários para honrar determinado passivo, observa-se que o voto prolatado ressalta uma mitigação da força coercitiva do disposto no parágrafo único do artigo 7º da LIA. Assim, subentende-se a possibilidade de arguição do credor a um ou alguns devedores pelo débito constituído em regime de responsabilidade solidária.

Diante do entendimento jurisprudencial exarado, foi confirmada a antecipação da tutela recursal e concedida provisão parcial ao agravo de instrumento, razão pela qual se determinou a indisponibilidade de bens dos demandados, de forma equânime sobre o patrimônio de cada qual, até o limite referenciado.

Nesse diapasão, observa-se que a Jurisprudência do TRF-1 evidencia os valores constitucionais primariamente associados à matéria, com a devida segmentação do direito material requerido. Sob esse prisma, subentende-se que a decisão de indisponibilidade de bens, como medida cautelar marcada pela temporalidade, evidencia o fato de que não se pode olvidar dos direitos e garantias constitucionais e processuais conferidos ao cidadão, notadamente em momento anterior ao recebimento da ação, *i.e.*, em momento antecedente à devida tramitação processual.

Consigne-se que diversos julgados no âmbito do TRF-1 têm resultado em decisões majoritárias no sentido de partilhar a indisponibilidade de bens segundo a dívida contraída por

cada um. Assim, tem-se consolidado o posicionamento em prol de uma visão garantista, que focaliza os direitos individuais sobre os bens e, por conseguinte, a possibilidade de parcelamento de dívidas contraídas sob o regime de responsabilidade solidária.

Em entendimento análogo ao TRF-1, no sentido da necessidade de observância do princípio da proporcionalidade no alcance da medida constritiva, o ilustre Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, do Superior Tribunal de Justiça - STJ, em voto vencido no julgamento do Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 1046782/MG⁵³, apresentou as seguintes ponderações:

[...]

6. Evidentemente, de acordo com as sábias lições do Professor ROBERT ALEXY, o princípio da proporcionalidade alberga três sub-princípios: adequação, necessidade e proporcionalidade *strictu sensu* (Teoria dos Direitos Fundamentais. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 588/610). Na verdade, o princípio da proporcionalidade é a regra áurea dos julgamentos humanos, aquela que orienta e modera o ímpeto sancionador que muito assalta e domina o espírito de julgadores experimentados.

7. No caso dos autos, constata-se que o Tribunal *a quo* deu provimento ao Agravo de Instrumento interposto pelo demandado na ACP, ao fundamento de que, *não podendo a indisponibilidade de bens ser excessiva, deve limitar-se aos ativos necessários ao ressarcimento integral do dano, visto em face da quantificação projetada objetivamente em relação à parte que, na hipótese, segundo a NT 102/2015, é de R\$ 609.371,95, limite sobre o qual não poderá ultrapassar a indisponibilidade* (fls. 4.405). A Corte regional manteve, portanto, a medida de indisponibilidade de bens dos implicados, com limitação no referente ao *quantum*.

8. Nessa linha de interpretação, a Corte de origem prestigiou o postulado da razoabilidade em sede tópica, providência muito cara a próceres do garantismo, como os Professores LUIS RECASÈNS SICHES e LUIGIFERRAJOLI, pois, se fosse colocada em prática a medida constritiva em desfavor de todos os cinco réus, de modo a garantir a totalidade da alegada dívida (R\$609.371,95), a situação dos autos usurparia os requisitos mencionados, pois cuidaria de providência genérica e multiabrangente em face dos acionados, ultrapassando o limite suficiente a garantir eventual condenação de ressarcimento do prejuízo ao Erário e de multa civil.

9. Registre-se não haver violação alguma na hipótese às regras civis atinentes à responsabilidade por solidariedade (art. 942 do CC), pois a circunstância de haver vínculo solidário não autoriza seja a indisponibilidade de bens dos réus *praticada de forma nominalista, sem nenhuma centralidade de justiça e razoabilidade, atingindo o patrimônio dos demandados de forma desmedida, em cifras muitas e muitas vezes superiores ao suposto dano*.

10. Portanto, não se retira do julgador a possibilidade de estabelecer um limite para o avanço acusatório sobre bens dos réus em sede processualmente ancilar, *modus in rebus* efetivamente implementado na espécie. Não é porque o requisito do perigo da demora é presumido e haja certa plausibilidade na tese de que uma conduta ímproba foi praticada que a medida cautelar constritiva se efetive à mão larga na hipótese, conforme os ensinamentos do Jurista e Professor ROBERT ALEXY.

⁵³ STJ, AgInt no Agravo em REsp 1406782/MG, Rel. Min. Napoleão Maia Nunes Filho. Rel. p/ o Acórdão: Min. Sérgio Kukina, 2ª Turma, j. em 10/12/2019, DJe 03/02/2020.

11. De fato, a circunstância de o perigo da demora ser presumido para efeito de constrição patrimonial em ação de improbidade **não é suficiente para apartar do processo medidas de razoabilidade e de lógica.**

[...]

16. Certo é que a constrição de todo o valor do alegado dano a incidir sobre todos os demandados, como quer o *Parquet*, consubstancia evidente excesso, assim como é exorbitante a própria noção de solidariedade em momento processual em que sequer há dívida formalizada. Mas essa última afirmação é apenas uma ressalva do ponto de vista do Relator.

17. Dúvida não há, em outra vertente, que a solução conferida pela Corte Regional, é dizer, **dividir a indisponibilidade de bens pretendida pelo Órgão Acusador por cada um dos quatro acionados, proporcionalmente, resulta em acréscimo de segurança judicial** (pois são mais agentes aptos a resguardar a lide com seu patrimônio pessoal), além de representar – o que é mais importante – medida eficaz, razoável, proporcional, justa e equitativa. [...]

Vale gizar, todavia, que este entendimento aduz clara dissonância à jurisprudência dominante da Corte Superior, que tem reconhecido a solidariedade passiva entre os agentes em ações de improbidade administrativa, razão pela qual cada devedor deve responder individualmente pela dívida integral. Nesse diapasão, vem a lume decisões eminentemente orientadas à constrição patrimonial, de natureza temporal no transcurso do processo, com o intuito de garantir ao erário, condições necessárias e suficientes para os danos causados por ações de agentes ímprobos, resguardando-se, em primeira e última instância, o interesse público da sociedade.

3.2. Jurisprudência do STJ

No âmbito do colendo Superior Tribunal de Justiça – STJ, o entendimento majoritário orienta-se no sentido de que a responsabilidade dos agentes, que em co-autoria, concorreram com a prática do ato de improbidade, é solidária até o encerramento da ação.

Com referência ao posicionamento do STJ, torna-se importante citar os apontamentos de Marques⁵⁴, em análise circunstanciada sobre questões relevantes e controversas pertinentes à improbidade administrativa e, em particular, no que concerne à responsabilidade solidária, ao asseverar que:

Necessário observar que a responsabilidade pelo ressarcimento é solidária entre os acusados e deve aguardar até o momento da instrução final da demanda, oportunidade em que pode ser delimitada a parcela de responsabilidade dos acusados pelo ato ímprobo par dosimetria individualizada da pena.

⁵⁴ MARQUES, op. cit., p. 250.

Sob esse prisma, afigura-se necessário apurar o grau de participação de cada agente durante o transcurso processual para, somente *a posteriori*, no momento da instrução final da demanda, delimitar a responsabilidade individual de cada demandado. Assim, ao longo do processo, a responsabilidade entre os agentes é solidária, pela dívida integral.

Nesse sentido, cumpre transcrever os seguintes trechos do voto do Ministro Herman Benjamin, do STJ, no julgamento do Recurso Especial (RESP) nº 1610169⁵⁵, *in verbis*:

O entendimento dominante neste Superior Tribunal é que a constrição patrimonial deve observar o valor da totalidade da lesão ao erário, acrescido do montante de possível multa civil. Tal posicionamento se justifica na medida em que há solidariedade entre os responsáveis pelos atos reputados como ímprobos.

Dessa forma, a responsabilidade é solidária até, ao menos, a instrução final do feito, em que se poderá delimitar a quota de responsabilidade de cada agente para o ressarcimento.

Com efeito, se a responsabilidade é solidária em relação à obrigação principal, não pode deixar de ser no que tange à obrigação acessória.

[...] No caso, não foi apurado o grau de participação de cada agente nas condutas tidas por ímprobas, razão pela qual é inviável, no presente momento, permitir a limitação da indisponibilidade dos bens ao resultado da divisão de tal valor com os demais réus da ação.

Resta claro, no entendimento do STJ, que a constrição patrimonial é manifestamente solidária, observando-se a limitação de valor correspondente ao total do ato lesivo ao erário, com as demais cominações legais até a fase de instrução final do feito. Nesse momento, após o limite temporal do transcurso processual, são trazidas a lume as condições para a apuração efetiva do grau de participação de cada agente em condutas tipificadas como ímprobas, com a correlata individualização da pena. Esse procedimento constitui condição necessária e suficiente para pautar a divisão ou parcelamento do valor devido ao erário, em virtude de comportamento dissonante da lisura e do padrão de comportamento requerido pelos gestores públicos.

No rol de julgados do STJ em ações de improbidade administrativa, cumpre colacionar os seguintes acórdãos:

RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. INDISPONIBILIDADE DE BENS. LIMITE DA CONSTRIÇÃO. QUANTUM SUFICIENTE AO INTEGRAL RESSARCIMENTO DO DANO. RECURSO ESPECIAL DA UNIÃO

1. O Superior Tribunal de Justiça, ao interpretar o art. 7º da Lei 8.429/1992, tem decidido que, por ser medida de caráter assecuratório, a decretação de indisponibilidade de bens, incluído o bloqueio de ativos financeiros, deve incidir sobre quantos bens se façam necessários ao integral ressarcimento do dano, levando-se em conta, ainda, o potencial valor de multa civil, excluindo-se os bens impenhoráveis.

⁵⁵ STJ, REsp 1610169/BA, Rel. Min. Herman Benjamin, 2ª Turma, j. em 02/05/2017, DJe 12/05/2017.

2. A Corte local determinou a limitação da indisponibilidade de bens a 1/30 do valor do alegado prejuízo a cada um dos réus da Ação de Improbidade, com base no decidido no julgamento do REsp 1.119.458/RO (Rel. Ministro Hamilton Carvalhido, Primeira Turma, DJe 29/4/2010). Com efeito, no referido acórdão, o STJ defendeu a compatibilidade entre a solidariedade passiva e as obrigações divisíveis para determinar que a constrição incidisse sobre cada patrimônio na medida da responsabilidade de cada agente.

3. Contudo, tal procedimento apenas pode se dar em casos em que a responsabilidade de cada um dos agentes é clara e indubitavelmente determinada, o que não ocorre no caso dos autos.

4. O entendimento dominante neste Superior Tribunal é o de que a responsabilidade é solidária até, ao menos, a instrução final do feito, em que se poderá delimitar a quota de responsabilidade de cada agente para o ressarcimento. Precedentes: REsp 1637831/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 19/12/2016; AgRg no AREsp 698.259/CE, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 04/12/2015; EDcl no AgRg no REsp 1351825/BA, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 14/10/2015. Precedentes: MC 15.207/RJ, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 10/02/2012; MC 9.675/RS, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe de 03/08/2011). Com efeito, se a responsabilidade é solidária em relação à obrigação principal, não pode deixar de ser no que tange à obrigação acessória.

5. No caso, não foi ainda apurado o grau de participação de cada agente nas condutas tidas por ímprobas, razão pela qual é inviável, no presente momento, permitir a limitação da indisponibilidade dos bens ao resultado da divisão de tal valor com os demais réus da ação. A propósito: REsp 1.438.344/SP, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 09/10/2014; MC 9.675/RS, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe de 03/08/2011.

RECURSO ESPECIAL DE MARCELO DE OLIVEIRA GUIMARÃES

6. A Primeira Seção do STJ, no julgamento do REsp 1.366.721/BA, sob a sistemática dos recursos repetitivos (art. 1.036 do Novo Código de Processo Civil), consolidou o entendimento de que o decreto de indisponibilidade de bens em Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa constitui tutela de evidência e dispensa a comprovação de dilapidação iminente ou efetiva do patrimônio do legitimado passivo, uma vez que o *periculum in mora* está implícito no art. 7º da Lei 8.429/1992 (LIA).

7. Ademais, a análise das pretensões do recorrente, com o objetivo de que o Superior Tribunal de Justiça reveja a ótica do Tribunal *a quo*, demanda e reexame fático-probatório, o que é vedado pela Súmula 7 do STJ.

CONCLUSÃO

8. Recurso Especial da União provido. Recurso Especial do particular não provido. (REsp 1610169/BA, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/05/2017, DJe 12/05/2017)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ATO DE IMPROBIDADE QUE CAUSE LESÃO AO ERÁRIO. CONDENAÇÃO SOLIDÁRIA. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES DO STJ. REVISÃO DAS SANÇÕES IMPOSTAS. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO PROBATÓRIA. SÚMULA 7/STJ. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO DEMONSTRADO.

1. A orientação fixada neste Tribunal Superior é no sentido de que, nos atos de improbidade administrativa que causem lesão ao erário, a responsabilidade entre os agentes ímprobos é solidária, o que poderá ser reavaliado por ocasião da instrução final do feito ou ainda em fase de liquidação, inexistindo violação ao princípio da individualização da pena.

2. Nesse sentido: REsp 1261057/SP, 2ª Turma, Rel. Ministro Humberto Martins, DJe 15/05/2015; REsp 1407862/RO, 2ª Turma, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, DJe 19/12/2014; REsp 1.119.458/RO, 1ª Turma, Rel. Min. Hamilton Carvalhido, DJe de 29.4.2010.

3. No que concerne à apontada violação ao art. 12, parágrafo único, da Lei 8429/92, a análise da pretensão recursal no sentido de que sanções aplicadas não observaram os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, com a consequente reversão do entendimento manifestado pelo Tribunal de origem, exige o reexame de matéria fático-probatória dos autos, o que é vedado em sede de recurso especial, nos termos da Súmula 7/STJ.

4. Os recorrentes não cumpriram os requisitos recursais que comprovassem o dissídio jurisprudencial nos termos do art. 541, parágrafo único, do CPC e do art. 255 e parágrafos, do RISTJ, pois há a necessidade do cotejo analítico entre os acórdãos considerados paradigmas e a decisão impugnada, sendo imprescindível a exposição das similitudes fáticas entre os julgados.

5. Agravo regimental não provido.

(AgRg no REsp 1521595/SP, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/11/2015, DJe 13/11/2015)

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. RECLAMAÇÃO. ART. 105, I, f, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ALEGADO DESRESPEITO À AUTORIDADE DA DECISÃO PROFERIDA NO RECURSO ESPECIAL Nº 1.368.192/RJ, A QUAL DETERMINOU QUE A INDISPONIBILIDADE DECRETADA NO BOJO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DEVERIA RECAIR SOBRE OS BENS QUE ASSEGURASSEM O INTEGRAL RESSARCIMENTO DO DANO OU SOBRE O ACRÉSCIMO PATRIMONIAL RESULTANTE DO ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. ATO RECLAMADO QUE, LASTREADO NA RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DOS RÉUS PELOS SUPOSTOS ATOS ÍMPROBOS, MANTEVE A INDISPONIBILIDADE DE TODOS OS BENS DA EMPRESA RECLAMANTE, INDEFERINDO SUA SUBSTITUIÇÃO POR BEM IMÓVEL DE VALOR TIDO POR INSUFICIENTE. ESTÁGIO DA INSTRUÇÃO DA SUBJACENTE AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM QUE AINDA NÃO É POSSÍVEL DELIMITAR A QUOTA DE RESPONSABILIDADE DE CADA AGENTE. IMPROCEDÊNCIA DA RECLAMAÇÃO.

1 - Por meio da decisão cuja autoridade alegadamente está sendo desrespeitada, o Ministro Humberto Martins, monocraticamente, deu parcial provimento ao REsp nº 1.368.192/RJ, "apenas para determinar que a indisponibilidade dos bens seja suficiente para assegurar o integral ressarcimento do dano, ou sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito".

2 - A empresa, com fundamento em tal decisão, requereu ao Juízo de origem a substituição do patrimônio até então bloqueado por um bem imóvel ofertado em garantia, avaliado em R\$ 2.634.155,24 (dois milhões, seiscentos e trinta e quatro mil, cento e cinquenta e cinco reais e vinte e quatro centavos). Assim o fez por entender que "o valor que o MP/RJ alega ter sido supostamente desviado pela ora Reclamante" é de "R\$ 102.727,24 (cento e dois mil setecentos e vinte e sete reais e vinte e quatro centavos)". Nesse contexto, no entender da reclamante, ao indeferir o pedido de substituição, o Juízo de origem teria afrontado a autoridade da decisão proferida no REsp nº 1.368.192/RJ.

3 - De acordo com a exordial da ação civil por ato de improbidade administrativa, no entanto, o dano ao erário imputado à empresa reclamante e aos corréus, solidariamente, perfaz o montante aproximado de R\$ 234.000.000,00 (duzentos e trinta e quatro milhões de reais), sem considerar a incidência de juros e correção monetária e a eventual aplicação de multa civil.

4 - Como até o presente estágio da instrução processual da ação civil pública subjacente não é possível aferir o grau de participação dos réus nas condutas ímprobas que lhes são imputadas, devem permanecer indisponíveis tantos bens quantos forem suficientes para fazer frente à execução em caso de procedência da ação. Precedentes.

5 - Reclamação julgada improcedente.

(Rcl 16.514/RJ, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 28/05/2014, DJe 02/06/2014)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. MEDIDA CAUTELAR. BLOQUEIO DE BENS E DESTRANCAMENTO DE RECURSO ESPECIAL. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.

1. É entendimento assente que, nos casos de improbidade administrativa, a responsabilidade é solidária até, ao menos, a instrução final do feito em que se poderá delimitar a quota de responsabilidade de cada agente para o ressarcimento.
2. Se existem fundadas dúvidas quanto à suficiência dos bens que devem ser utilizados para o ressarcimento ao erário, não é aconselhável a sua disponibilização irrestrita e incondicionada por decisão desta Corte, ao menos em sede de medida cautelar, para que não se antecipe o julgamento de mérito da questão principal.
3. A jurisprudência desta Corte estabeleceu-se no sentido de somente admitir o destrancamento do recurso especial quando a retenção do apelo possa torná-lo inócuo, exigindo-se um mínimo de perigo da demora. Precedentes: MC 17.767/ES, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 17/11/2011, DJe 23/11/2011; AgRg no Ag 1.162.310/DF, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 06/10/2011, DJe 11/10/2011.

Medida cautelar procedente em parte, apenas para se determinar o destrancamento do recurso especial.

(MC 15.207/RJ, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/02/2012, DJe 10/02/2012)

Em análise-síntese dos julgados do STJ, torna-se evidente o fato de que, em virtude da solidariedade passiva, como característica peculiar à legislação que pauta a indisponibilidade de bens no âmbito da LIA, cada devedor deve garantir individualmente o total do débito. Nesse contexto, fica determinado o pagamento integral da dívida constituída por um dos acusados de ato(s) de improbidade administrativa, sem prejuízo do direito deste em arguir a restituição aos demais requeridos.

Por oportuno, cabe destacar que as decisões exaradas pelo STJ demonstram que a constrição ou indisponibilidade patrimonial dos requeridos deve incidir sobre tantos bens quantos forem necessários para assegurar o completo ressarcimento dos prejuízos causados ao erário. Assim, a garantia à recomposição do patrimônio público requer a responsabilização solidária de cada demandado pela dívida total, no transcurso processual. Nesse ínterim, o STJ entende que a limitação da constrição patrimonial em parcelas ou “quinhões matematicamente iguais” em função da responsabilidade individual presumida, *i.e.* em face de cada réu, não mantém consonância com o disposto no o parágrafo único do art. 7º da Lei 8.429/92.

O entendimento do STJ, já pacificado em atos de improbidade administrativa, deriva, em primeiro lugar, da inequívoca solidariedade perante o débito que deve pautar o transcurso processual, como forma de acautelamento de recomposição dos danos causados ao erário. Ressalva-se, a propósito, o limite temporal da constrição patrimonial. Assim, a constrição de bens é circunscrita ao final do processo, momento em que poderá ser comprovada a responsabilidade solidária dos agentes, e apurada a dosimetria da pena dos demandados, diante das peculiaridades do caso. Ademais, a constrição patrimonial pelo total da dívida associa-se ao fato de que podem ocorrer situações fáticas em que não sejam identificados bens

de um ou mais dos corréus para subordinar-se à medida de constrição. Compõe ainda o entendimento jurídico do STJ sobre a matéria, a alegação de que, até o encerramento do processo de conhecimento, não é factível apurar o montante preciso de responsabilidade de cada demandado. Há que se considerar a possibilidade de não reconhecimento da solidariedade, razão pela qual a divisão isonômica do débito constitui tão somente uma hipótese a ser considerada na instrução final do feito. Soma-se aos argumentos precedentes a possibilidade de absolvição de um ou mais dos requeridos, com a junção de elementos probatórios que assegurem a condenação de corréus pela dívida integral.

Diante do entendimento jurídico emanado do STJ, vem a lume o fundamento jurídico para a definição da indisponibilidade de bens pela totalidade do dano ao erário ou do acréscimo patrimonial decorrente do enriquecimento ilícito, elementos estes que conferem condições materiais para o efetivo cumprimento do comando legal de garantia integral do ressarcimento do dano ao erário, nos termos previstos na LIA.

Consigne-se ainda que, medida de indisponibilidade de bens no âmbito do STJ, *in totum*, para todos os demandados, aduz consonância com os termos do artigo 942 do Código Civil. Nesse contexto, o entendimento consolidado na Corte Superior estabelece, de forma contundente, a responsabilidade de cada demandado pela reparação do total dos danos causados ao erário, decorrentes dos atos de improbidade. Em síntese, cada réu deverá responder pela integralidade da dívida.

Há que se ressaltar, todavia, que a definição da indisponibilidade de bens de cada requerido, nos termos expressos em diversos julgados, não resultará em prejuízo irreparável ou de difícil reparação, pois a constrição judicial de bens tem claro vínculo temporal, razão pela qual pode ser revogável a qualquer momento durante o transcurso da ação. Nesse diapasão, o STJ não recepciona o entendimento de desproporcionalidade ou não razoabilidade de medidas dessa natureza. Em contraposição, considera-se que medidas judiciais suspensivas da constrição patrimonial, no transcurso do processo, poderão impor dano irreparável ao erário público pela possibilidade de que, ao final da demanda, seja frustrada a futura execução patrimonial, nos termos previstos na LIA.

Conclusão

Este artigo teve como objetivo analisar a doutrina e jurisprudência selecionada sobre a indisponibilidade de bens no âmbito das ações de improbidade administrativa. Nesse contexto, particular ênfase foi conferida à pesquisa de abordagens jurídicas diferenciadas sobre a possibilidade do rateio ou de responsabilidade solidária entre os requeridos na medida constritiva de bens.

A análise doutrinária fundamentou-se no arcabouço normativo singular que rege a matéria, eminentemente derivado da Lei de Improbidade Administrativa - LIA e do Código Civil. A propósito, a pesquisa qualitativa embasou-se em consulta à bibliografia especializada e artigos científicos sobre a matéria. Como prisma de recorte analítico da doutrina, foram abordados os aspectos concernentes à natureza jurídica da indisponibilidade de bens, requisitos autorizadores, abrangência e limites da constrição patrimonial. Em complemento, foram apresentados os fundamentos jurídicos pertinentes à solidariedade, tais como a base conceitual, fontes, seus elementos constitutivos e espécies contempladas na legislação.

Com referência ao cotejo de abordagens jurídicas diferenciadas sobre a possibilidade do rateio ou de responsabilidade solidária entre os requeridos na medida constritiva de bens, o trabalho contemplou análise jurisprudencial sobre a matéria, em particular, com base nos fundamentos jurídicos e decisões proferidas em julgados no âmbito pelo Tribunal Regional Federal da 1ª. Região - TRF-1 e do Superior Tribunal de Justiça - STJ.

Como resultado da análise realizada, observou-se a predominância de uma abordagem supostamente “garantista” nos julgados da egrégia Corte Regional, sob a alegação de estrita observância ao princípio da proporcionalidade e aos direitos e garantias fundamentais insculpidos na Constituição Federal, bem como a vedação do excesso de cautela.

No que concerne à jurisprudência da Colenda Corte Superior, já pacificada em diversos julgados sobre a responsabilidade solidária em ações de improbidade administrativa, constata-se manifesto entendimento jurídico em prol constrição patrimonial de todos os requeridos, até a instrução final da demanda. Nesse diapasão, a medida constritiva de bens tem natureza eminentemente acautelatória, com vistas a resguardar o valor necessário para ressarcimento do dano causado ao erário, até o momento em que poderá ser delimitada a cota de responsabilidade de cada agente na conduta ímproba, diante das peculiaridades do caso.

Em síntese, cumpre reconhecer a procedência do entendimento do STJ no sentido da responsabilidade solidária entre os requeridos na medida constritiva de bens em ações de improbidade administrativa. Em primeiro lugar, impende considerar a possibilidade de que

seja constatada a responsabilidade solidária dos agentes ao final do processo, em virtude das peculiaridades do caso concreto. Consigne-se ainda que existe a probabilidade de que não sejam encontrados bens passíveis de medida constritiva, relativamente a um ou mais dos corréus. Em complemento, cabe ressaltar que até a conclusão do processo, não é possível determinar, *a priori*, a exata responsabilidade de cada um dos demandados, sendo que a divisão em quinhões ou quotas equitativas e isonômicas é apenas uma das possibilidades.

Desse modo, conclui-se que a solidariedade entre os demandados na medida de indisponibilidade de bens está em consonância com o escopo do artigo 7º, parágrafo único, da Lei nº 8.429/1992 c/c art. 37, § 4º, da Constituição Federal de 1988, qual seja, assegurar que, ao final da demanda, em caso de procedência do pedido condenatório, os requeridos possuam bens suficientes para ressarcir os prejuízos causados ao erário em razão da prática dos atos ímprobos.

Referências bibliográficas

ASSIS, Araken de. Medidas de urgência na ação civil de improbidade administrativa. In: MARQUES, Mauro Campbell (Coord). **Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 39-55.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1998. 293 p.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial 1406782/MG**. Relator: Min. Napoleão Maia Nunes Filho. Relator para Acórdão: Min. Sérgio Kukina. Segunda Turma. Julgamento em: 10/12/2019. Publicado no DJ em: 03/02/2020. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1900699&num_registro=201803148049&data=20200203&formato=PDF>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno no Recurso Especial 1803368/SP**. Relatora: Min. Regina Helena Costa. Primeira Turma. Julgamento em: 05/09/2019. Publicado no DJe em: 11/09/2019. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1861584&num_registro=201900721685&data=20190911&formato=PDF>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial 436929/RS**. Relator: Min. Benedito Gonçalves. Primeira Turma. Julgamento em: 21/10/2014. Publicado no DJe em: 31/10/2014. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1358646&num_registro=201303884077&data=20141031&formato=PDF>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial 100445/BA**. Relator: Min. Mauro Campbell Marques. Segunda Turma. Julgamento em: 15/05/2012. Publicado no DJe em: 23/05/2012. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1146022&num_registro=201103083716&data=20120523&formato=PDF>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Recurso Especial 1395655/ES**. Relator: Min. Herman Benjamin. Segunda Turma. Julgamento em: 07/08/2014. Publicado no DJe em: 09/10/2014. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1336636&num_registro=201302386759&data=20141009&formato=PDF>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Recurso Especial 1521595/SP**. Relator: Min. Mauro Campbell Marques. Segunda Turma. Julgamento em: 05/11/2015. Publicado no DJe em: 13/11/2015. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1461714&num_registro=201403321021&data=20151113&formato=PDF>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Medida Cautelar 15207/RJ**. Relator: Min. Humberto Martins. Segunda Turma. Julgamento em: 02/02/2012. Publicado no DJe em: 10/02/2012. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1115899&num_registro=200900202862&data=20120210&formato=PDF>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Reclamação 16514/RJ**. Relator: Min. Sérgio Kukina. Primeira Seção. Julgamento em: 28/05/2014. Publicado no DJe em: 02/06/2014. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1326640&num_registro=201400335013&data=20140602&formato=PDF>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 769350/CE**. Relator: Min. Humberto Martins. Segunda Turma. Julgamento em: 06/05/2008. Publicado no DJ em: 16/05/2008. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=773529&num_registro=200501213833&data=20080516&formato=PDF>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1161049/PA**. Relator: Min. Sérgio Kukina. Primeira Turma. Julgamento em: 18/09/2014. Publicado no DJe em: 29/09/2014. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1286343&num_registro=200901946472&data=20140929&formato=PDF>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1176440/RO**. Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Primeira Turma. Julgamento em: 17/09/2013. Publicado no DJe em: 04/10/2013. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1265032&num_registro=201000112143&data=20131004&formato=PDF>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1287422/SE**. Relatora: Min. Eliana Calmon. Segunda Turma. Julgamento em: 15/08/2013. Publicado no DJe em: 22/08/2013. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1254735&num_registro=201102458675&data=20130822&formato=PDF>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1366721/BA**. Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Relator para o Acórdão: Min. Og Fernandes. Primeira Seção. Julgamento em: 26/02/2014. Publicado no DJe em: 19/09/2014. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1286130&num_registro=201300295483&data=20140919&formato=PDF>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1461882/PA**. Relator: Min. Sérgio Kukina. Primeira Turma. Julgamento em: 05/03/2015. Publicado no DJe em: 12/03/2015. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1387959&num_registro=201401483190&data=20150312&formato=PDF>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1610169/BA**. Relator: Min. Herman Benjamin. Segunda Turma. Julgamento em: 02/05/2017. Publicado no DJe em: 12/05/2017. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1569430&num_registro=201601688914&data=20170512&formato=PDF>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1769181/SP**. Relator: Min. Herman Benjamin. Segunda Turma. Julgamento em: 15/08/2019. Publicado no DJe em: 11/10/2019. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1851626&num_registro=201802500019&data=20191011&formato=PDF>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. **Agravo de Instrumento 0003112-16.2017.4.01.0000**. Relator: Des. Federal Hilton Queiroz. Terceira Turma. Julgamento em: 26/02/2019. Publicado no e-DJF1 em: 12/03/2019. Disponível em: <<https://arquivo.trf1.jus.br/PesquisaMenuArquivo.asp?p1=00031121620174010000>>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. **Agravo de Instrumento 0041337-42.2016.4.01.0000**. Relator: Des. Olindo Menezes. Quarta Turma. Julgamento em: 23/01/2017. Publicado no e-DJF1 em: 16/02/2017. Disponível em: <<https://arquivo.trf1.jus.br/PesquisaMenuArquivo.asp?p1=00413374220164010000>>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. **Agravo de Instrumento 1024592-62.2019.4.01.0000**. Relator: Des. Federal Cândido Ribeiro. Quarta Turma. Julgamento em: 20/04/2020. Publicado no e-DJF1 em: 23/04/2020. Disponível em: <<https://pje2g.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/documentoSemLoginHTML.seam?ca=bdbffbf8dc976e5fed70f1ad780817f20b5cf3051035aae2bc2fe19ed9a4b77d2525e22beb9d9713b37936018fc25f88890eb4863dc5fd0d&idProcessoDoc=52137025>>. Acesso em: 20 jun. 2020.

CIANCI, Mirna; QUARTIERI, Rita. Indisponibilidade de bens na improbidade administrativa. In: COSTA, Eduardo José da Fonseca; COSTA, Guilherme Recena; LUCON, Paulo Henrique dos Santos (coord.). **Improbidade administrativa: aspectos processuais da Lei nº 8.429/92**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 321-341.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

GOMES, Orlando. **Obrigações**. Atualizador Edvaldo Brito. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro**, volume 2: teoria geral das obrigações. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

LÔBO, Paulo. **Direito civil: Obrigações**. Vol. 2. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 153.

MARQUES, Mauro Campbell (Coord.). **Improbidade administrativa: temas atuais e controvertidos**. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 245.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade administrativa**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de improbidade administrativa: direito material e processual**. 6. ed. São Paulo: Método, 2018.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de Improbidade Administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

PAZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Márcio Fernando Elias; FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa, aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil: teoria geral das obrigações – vol. II. rev. e atual. por Guilherme Calmon Nogueira da Gama**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

RODRIGUES, Sílvio. **Direito civil**. Vol. II. São Paulo: Saraiva, 2002.

SCHREIBER, Anderson. **Manual de direito civil contemporâneo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

TARTUCE, Flávio. **Manual de direito civil: volume único**. 10. ed. São Paulo: Método, 2020.

TRABUCCHI, Alberto. **Instituciones de derecho civil**. Tradução espanhola da 15. ed. italiana por Luís Martínez-Calcerrada. Madrid: Revista de Derecho Privado, 1967. v. II.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil: obrigações e responsabilidade**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2020.