

A redução equitativa da indenização na responsabilidade por dano ao erário: análise do Acórdão nº 1.835/2024 do TCU no caso da Refinaria Abreu e Lima

Guilherme Henrique Lima Reinig

Professor Adjunto da Universidade Federal de Santa Catarina. Mestre e Doutor em Direito Civil pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Advogado.

Otávio Sendtko Ferreira

Graduado em Direito. Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Advogado.

Resumo: Este artigo analisa o Acórdão nº 1.835/2024 do Tribunal de Contas da União (TCU), que tratou da responsabilização civil de agentes públicos e privados envolvidos em irregularidades na construção da Refinaria Abreu e Lima (RNEST), no contexto da Operação Lava Jato. Objetiva-se examinar os critérios adotados pelo TCU para a redução equitativa de indenizações com base no artigo 944, parágrafo único, do Código Civil, em contraste com o princípio da solidariedade passiva previsto no artigo 942 da mesma lei. A metodologia incluiu revisão doutrinária, análise jurisprudencial e estudo de caso do processo de Tomada de Contas Especial nº 026.840/2016-2. Os resultados demonstraram que o TCU, ao limitar a responsabilidade de gestores e colaboradores, priorizou critérios de proporcionalidade e equidade, mesmo em condutas dolosas, afastando-se parcialmente da tradição civilista de responsabilização integral. Conclui-se que a decisão estabelece precedente para a modulação de sanções em grandes processos de corrupção, mas suscita debates sobre a segurança jurídica e a harmonização entre reparação ao erário e justiça distributiva.

Palavras-chave: Responsabilidade civil. Reparação ao erário. Solidariedade passiva. Equidade. Jurisprudência do TCU.

Sumário: 1 Introdução – 2 O caso da Refinaria Abreu e Lima e a responsabilização dos gestores – 3 Solidariedade passiva e redução equitativa do dever de reparação dos prejuízos sofridos pelo Estado – 4 Conclusão – Referências

1 Introdução

O artigo 12 da Lei nº 8.443, de 16 de junho de 1992, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências, determina que, em decisões em Processo de Tomada ou Prestação de Contas, verificada irregularidade nas contas, o Relator ou o Tribunal, definirá a responsabilidade individual

ou solidária pelo ato de gestão inquinado. Por sua vez, o artigo 16, inciso III, “c” e “d”, da referida lei, reza que as contas serão julgadas irregulares, quando comprovado dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico ou quando houver desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos. Em qualquer dessas hipóteses, o Tribunal “fixará a responsabilidade *solidária*” (grifo nosso) do agente público que praticou o ato irregular e do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado, segundo previsão do §2º do citado artigo 16.

Nesse contexto, discute-se a possibilidade de uma solução equitativa consistente na responsabilização proporcional ou mitigada de gestores que, embora tenham concorrido culposa e ilicitamente para a produção de consideráveis prejuízos ao erário, seriam condenados ao pagamento de indenizações de elevado valor, com as quais, com quase absoluta certeza, não poderiam arcar.

O caso da Refinaria Abreu e Lima, analisado pelo Plenário do Tribunal de Contas da União, revela o problema em sua concretude. O caso foi decidido pelo TCU na Tomada de Contas Especial nº 026.840/2016-2, que teve seu julgamento de mérito em 04.09.2024, pelo Acórdão nº 1.835/2024, do Plenário, de Relatoria do Ministro Benjamin Zymler. Agentes públicos teriam recebido, como propina, o valor total estimado de R\$18 milhões, para que determinadas empresas fossem contratadas pela Petrobras. O prejuízo estimado ao erário seria da ordem de centenas de milhões de reais. O citado acórdão do TCU indica um superfaturamento de R\$457 milhões. A aplicação literal da previsão do artigo 16, §2º, da Lei nº 8.443/1992, impor a condenação das empresas e de cada gestor envolvido no dever de reparar, *solidariamente*, o valor total do prejuízo aos cofres públicos. Todavia, não foi essa a solução aplicada pela Corte de Contas ao caso, que é objeto de análise deste artigo.

Após uma breve contextualização do caso da Refinaria Abreu e Lima e da responsabilização dos gestores, o que será objeto do item 2 *infra*, o escopo deste trabalho consiste na análise dos fundamentos apresentados pelo TCU para a conclusão adotada pelo Tribunal, por muitos considerada uma inflexão em sua jurisprudência. O item 3 *infra* desse artigo dedica-se a esse objetivo, iniciando-se com uma exposição do contexto anterior da jurisprudência do TCU sobre o problema, para, em seguida, serem expostos os argumentos favoráveis e contrários expendidos no acórdão para o fim de deliberação quanto ao tema. Como principal linha diretriz da análise do caso, será realizada uma revisão crítica da aplicabilidade do artigo 944, parágrafo único, do Código Civil, assim como de outras regras e institutos previstos no Código Civil, notadamente quanto ao tema da solidariedade passiva, a fim de se concluir se o acórdão de fato adotou uma linha argumentativa condizente com o ordenamento jurídico nacional.

Quanto à metodologia, adotou-se uma metodologia qualitativa, consistente na revisão doutrinária dos temas relevantes para o artigo, notadamente acerca do artigo 944, parágrafo único, do Código Civil, bem como um levantamento jurisprudencial, envolvendo acórdãos do TCU e do STJ, para, com base nessas fontes, analisar-se concretamente o acórdão objeto deste artigo.

2 O caso da Refinaria Abreu e Lima e a responsabilização dos gestores

O Acórdão do TCU objeto deste artigo insere-se no contexto da Operação Lava Jato, razão pela qual, antes de explicar o caso da Refinaria Abreu e Lima e a decisão da Corte de Contas (itens 2.2 e 2.3), é necessário fazer um breve apontamento acerca da mencionada operação (item 2.1).

2.1 A Operação Lava Jato

Iniciada em 2014, a Operação Lava Jato constituiu uma das maiores investigações de corrupção e lavagem de dinheiro da história brasileira, revelando um esquema criminoso envolvendo a Petrobras, grandes empreiteiras, operadores financeiros e agentes públicos. O esquema baseava-se em um cartel de empresas que fraudava licitações, com pagamento sistemático de propinas a executivos da estatal e a autoridades políticas em troca de contratos superfaturados.¹

Diante da complexidade e amplitude das investigações, a operação foi dividida em 79 fases, com forças-tarefas do Ministério Público Federal atuando em diversas regiões do país. Em 2021, essa estrutura foi incorporada aos Grupos de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (Gaecos), que passaram a conduzir os processos remanescentes.^{2 3}

A Lava Jato suscitou intenso debate jurídico, político e social. Seus defensores argumentam que a operação estabeleceu novos paradigmas no combate à corrupção,⁴ incentivando práticas de *compliance* e transparência.⁵ Por outro lado, críticos apontam excessos processuais, uso desproporcional de prisões preventivas e possíveis prejuízos ao sistema político-democrático,⁶ especialmente após

¹ BRASIL. Ministério Público Federal. *Entenda o caso*. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/casos-historicos/lava-jato/entenda-o-caso>. Acesso em: 07 fev. 2025.

² BRASIL. Ministério Público Federal. *Conheça a linha do tempo*. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/casos-historicos/lava-jato/linha-do-tempo>. Acesso em: 07 fev. 2025.

³ BRASIL. Ministério Público Federal. *Entenda o caso*. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/casos-historicos/lava-jato/entenda-o-caso>. Acesso em: 07 fev. 2025.

⁴ NETTO, Vladimir. *Lava jato*. Rio de Janeiro: Primeira Pessoa, 2016, p. 473-474. [recurso eletrônico].

⁵ DALLAGNOL, Deltan. *A luta contra a corrupção*. Rio de Janeiro: Primeira Pessoa, 2017, p. 189-190. [recurso eletrônico].

⁶ KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie Correa. *A política no banco dos réus: a operação lava jato e a erosão da democracia no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 2022.

o episódio conhecido como “Vaza Jato”,⁷ que levantou questionamentos sobre a imparcialidade nas investigações.⁸

2.2 O caso da Refinaria Abreu e Lima e a tomada de contas especial do TCU

O caso da Refinaria Abreu e Lima é considerado um dos pivôs da Operação Lava-Jato, pois uma série de casos investigados pela operação veio à tona com a delação premiada do ex-diretor de abastecimento da Petrobras, Paulo Roberto Costa,⁹ um dos principais envolvidos no caso em análise.

Houve a instauração de vários processos, envolvendo doleiros, executivos de empreiteiras e empresas de engenharia, executivos da Petrobras e políticos. Foram investigados crimes de lavagem de dinheiro, corrupção ativa e passiva, fraude à licitação e a contratos, evasão de divisas, etc., em diversas investigações e ações penais,¹⁰ das quais interessa referir o *Inquérito Policial nº 0000498-95.2013.4.05.8300/JFPE*.¹¹

Os consórcios RNEST-CONTEST e CII-CONS Ipojuca Interligações foram investigados por irregularidades nas obras, com dano estimado de R\$1,3 bilhão. Valdir Lima Carreiro e Ildefonso Colares Filho (este último falecido durante o processo) responderam por fraudes licitatórias na Refinaria Abreu e Lima. Embora inicialmente condenado, Valdir teve a sentença anulada quando o STJ reconheceu, em 20.08.2021, a competência da Justiça Eleitoral do DF para o caso (AgRg no RHC nº 141350-PR). Esta posteriormente rejeitou a ação (nº 0600126-31.2022.6.07.0000) por nulidade processual, conforme decisão do Min. Ricardo Lewandowski na Reclamação

⁷ THE INTERCEPT BRASIL. *As mensagens secretas da lava jato*. Disponível em: <https://www.intercept.com.br/especiais/mensagens-lava-jato/>. Acesso em: 06 fev. 2025.

⁸ CITTADINO, Gisele; TENENBAUM, Marcio, Os múltiplos significados da parcialidade nos diálogos da operação *spoofing*. In: STRECK, Lenio Luiz; PRONER, Carol; CARVALHO, Marco Aurélio de; SANTOS, Fabiano Silva dos (Orgs.). *O livro das parcialidades*. Rio de Janeiro: Telha, 2021.

⁹ ÉPOCA. Na delação premiada, Paulo Roberto Costa revela que os contratos da Petrobras eram superfaturados entre 18% e 20%. Época, 06 out. 2014. Disponível em: <https://epoca.globo.com/tempo/eleicoes/noticia/2014/10/na-delacao-premiada-paulo-roberto-costa-revela-que-os-bcontratos-da-petrobrasb-eram-superfaturados-entre-18-e-20.html>. Acesso em: 18 mar. 2025.

¹⁰ As informações sobre os processos foram extraídas diretamente da consulta pública nos casos em que disponível e das informações disponibilizadas pelo MPF (BRASIL. Ministério Público Federal. *Caso lava jato: ações*. Brasília: MPF, [s.d.]. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/casos-historicos/lava-jato/acoes>. Acesso em: 18 mar. 2025). Trata-se dos seguintes processos: Processo nº 5026212-82.2014.404.7000/JFPR; Processo nº 5023952-90.2018.404.7000/JFPR; Processo nº 5055572-86.2019.4.04.7000/JFPR; Processo nº 5057686-95.2019.404.7000/JFPR; Processos nºs 5045464-71.2014.4.04.7000/JFPR, 5071698-90.2014.4.04.7000/JFPR e 5061879-32.2014.4.04.7000/JFPR.

¹¹ O referido inquérito foi instaurado sob a competência da 35ª Vara Federal da Subseção Judiciária do Cabo de Santo Agostinho/PE. Entretanto, em 19 de novembro de 2014, foi reconhecida a incompetência da vara e determinada a remessa dos autos para a 13ª Vara Federal de Curitiba, questão essa que foi resolvida definitivamente apenas no julgamento do Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1601110, julgado no STJ em 27.11.2018, quando não se conheceu do recurso especial dos Consórcios, fixando a competência da 13ª Vara Federal de Curitiba. Contudo, não foram localizadas informações sobre a tramitação do inquérito na JFPR.

nº 45.691/STF. Para outros casos relacionados à RNEST, o STF definiu competências distintas entre a Justiça Estadual de Pernambuco e a Justiça Federal em Pernambuco.¹²

Por sua vez, a tomada de contas especial instaurada no TCU teve por escopo investigar prejuízos causados ao erário na construção das tubovias da RNEST.

O Contrato nº 0800.005.7000.10-2, firmado em 2010 pela Petrobras com o Consórcio CII, composto pelas empresas Queiroz Galvão e Iesa, inicialmente no valor de R\$2,69 bilhões, sofreu diversas prorrogações e aditivos, totalizando R\$3,54 bilhões após 29 termos aditivos. O relatório do Acórdão menciona superfaturamento, cartel e irregularidades na execução do contrato.

O contrato era referente às tubovias de interligações e foi firmado sob o regime de execução de *Engineering, Procurement and Construction* (EPC). Ele abrangeu de forma integrada as etapas de engenharia, suprimentos e construção, contemplando a implementação de um complexo sistema composto por 30 tubovias de interligação que cruzam toda a Refinaria Abreu e Lima (RNEST), totalizando aproximadamente 60.000 toneladas de tubos instalados.

Além das tubovias, o escopo contratual incluiu o fornecimento de quatro subestações elétricas, essenciais para a operação do complexo, e a instalação do sistema de rede de água para combate a incêndios, fundamental para assegurar a segurança industrial. O contrato também previu a aquisição e instalação de 118 equipamentos rotativos, como bombas utilizadas para o transporte de fluidos, e 151 equipamentos estáticos, incluindo filtros e tanques, empregados nas áreas periféricas em apoio às unidades de processo.

O esquema estava inserido em um cartel de empreiteiras, revelado pela Operação Lava Jato, que atuava de forma coordenada nas licitações da Petrobras entre 2004 e 2014. Grandes empresas da construção civil organizavam rodízios para definir previamente as vencedoras das licitações, eliminando a competição real e elevando artificialmente os preços. No caso das tubovias, o cartel só conseguiu

¹² Cf. BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal. *Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal*, Brasília, n. 160, ano 2023, 04 set. 2023. p. 25-26; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Agravo Regimental na Reclamação nº 45.691/PR*, Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, Brasília, DF, Julgamento em: 27 mar. 2023. Publicação em: 29 mar. 2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1391227/false>. Acesso em: 18 mar. 2025; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Segunda Turma. *Embargos de Declaração no Agravo Regimental na Petição nº 6.727/DF*. Relator: Ministro Edson Fachin. Redator do acórdão: Ministro Dias Toffoli. Julgamento em: 24 abr. 2018. Publicação em: 24 fev. 2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur423310/false>. Acesso em: 18 mar. 2025; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Segunda Turma. *Agravo Regimental na Petição nº 6.863/DF*. Relator: Ministro Edson Fachin. Redator do acórdão: Ministro Gilmar Mendes. Julgamento em: 06 mar. 2018. Publicação em: 11 out. 2018. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur392333/false>. Acesso em: 18 mar. 2025; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Segunda Turma. *Extensão dos efeitos no Agravo Regimental na Petição nº 12.009/DF*. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgamento em: 19 nov. 2024. Publicação em: 02 dez. 2024. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur518743/false>. Acesso em: 18 mar. 2025.

celebrar o contrato na terceira tentativa de licitação, após as duas primeiras terem sido invalidadas por propostas muito acima do orçamento da Petrobras. Essa dinâmica resultou na descaracterização do regime de contratação EPC, que deveria impor mais riscos ao contratado e assegurar maior controle sobre custos e prazos.

Além das fraudes licitatórias e do superfaturamento, o esquema foi alimentado por um sistema de propinas. Segundo o ex-diretor da Petrobras, Paulo Roberto Costa, os contratos firmados pelas empreiteiras cartelizadas, incluindo o Consórcio Ipojuca, tinham embutida uma propina. A corrupção era sistemática: altos executivos da Petrobras favoreciam o cartel ao restringir a concorrência e direcionar os convites para as licitações, assegurando o controle das obras pelas empresas do “Clube”.

2.3 A responsabilização dos envolvidos segundo o Acórdão nº 1.835/2024

Realizada a contextualização do caso, é necessário tecer alguns esclarecimentos quanto aos responsáveis indicados pelo TCU. São eles o consórcio contratado (Consórcio CII – Ipojuca Interligações), as empresas que o integravam (Construtora Queiroz Galvão S.A., Iesa Óleo & Gás S.A.), seus administradores (Idelfonso Colares Filho e Valdir Lima Carreiro), bem como gestores da Petrobras (Renato de Souza Duque, José Sérgio Gabrielli de Azevedo, Pedro José Barusco Filho e Paulo Roberto Costa).

As condutas imputadas a cada um deles foram detalhadamente descritas no relatório do acórdão, sendo as respectivas penalidades aplicadas nos termos do voto do relator, Ministro Benjamin Zymler.

O *Consórcio CII – Ipojuca Interligações*, composto pela Queiroz Galvão e pela Iesa Óleo & Gás, foi responsável pela execução do contrato que apresentou significativo superfaturamento e prorrogações indevidas. O contrato original, firmado em R\$2,69 bilhões, sofreu acréscimos de aproximadamente R\$849 milhões (31% do valor inicial) por meio de 29 termos aditivos, muitos dos quais relacionados a modificações técnicas questionáveis e aumento injustificado de custos. O consórcio também participou do esquema de cartel revelado pela Operação Lava Jato, manipulando licitações para fraudar a concorrência e garantir a obtenção do contrato, além de realizar pagamentos de propinas.

A *Construtora Queiroz Galvão S.A.* (atual Álya Construtora S.A.) foi citada por sua atuação no cartel que fraudava licitações na Petrobras. No contrato das tubovias, a Queiroz Galvão participou do esquema de sobrepreço e propinas, além de ter contribuído para o superfaturamento por meio de aditivos desnecessários e

manipulação de custos. Também foi responsável pela execução de modificações técnicas que elevaram artificialmente os valores pagos.

A empresa *Iesa Óleo & Gás S.A.* foi envolvida no cartel e citada por práticas fraudulentas similares às da Queiroz Galvão. Ela foi responsabilizada pelo sobrepreço do contrato e pelo conluio com outras empresas para fraudar o processo licitatório. Além disso, foi constatada sua participação na concessão de propinas a agentes públicos.

Ildefonso Colares Filho, presidente da Construtora Queiroz Galvão S.A., teve responsabilidade direta na gestão do contrato e no envolvimento da empresa nas práticas ilícitas, incluindo a participação no cartel e o pagamento de propinas. Foi apontado por negligência administrativa e por ter permitido a adoção de estratégias para superfaturamento dos valores contratuais. Idelfonso faleceu durante o processo.

Valdir Lima Carreiro, presidente da Iesa Óleo & Gás S.A., foi responsabilizado pela participação da empresa nas práticas fraudulentas. Teria atuado diretamente na gestão do contrato e participado do esquema de corrupção e superfaturamento, sendo apontado por omissão e conivência nas fraudes apuradas.

Renato de Souza Duque, Diretor de Engenharia e Serviços da Petrobras, foi considerado um dos principais agentes do esquema, atuando na manipulação dos contratos da Petrobras, com participação direta na gestão dos contratos e na organização do cartel, além de ter sido destinatário de propinas pagas pelos consórcios vencedores. Sua atuação teria sido central no favorecimento às empreiteiras e na facilitação dos sobrepreços.

José Sérgio Gabrielli de Azevedo, então presidente da Petrobras, não foi envolvido diretamente nas práticas ilícitas, mas foi responsabilizado por omissão e falhas na sua função como gestor e supervisor das atividades da empresa, porque durante sua gestão ocorreram as fraudes apuradas no contrato das Tubovias.

Pedro José Barusco Filho, gerente executivo de engenharia da Petrobras entre 2003 e 2011, foi responsabilizado por facilitar a atuação do cartel nas contratações da RNEST. Atuando sob influência de Renato de Souza Duque, Barusco colaborou para direcionar licitações mediante o repasse de informações sigilosas às empresas cartelizadas, restringindo a competitividade e permitindo a prática de preços superfaturados. Em diversos depoimentos prestados no âmbito de colaboração premiada, reconheceu ter vazado listas internas da Petrobras às empresas e recebido propinas em troca dessas facilidades. Além disso, Barusco admitiu ter contribuído diretamente para a manutenção do cartel e para o sobrepreço dos contratos firmados. Sua defesa pautou-se na alegação de sua condição de colaborador perante o Poder Judiciário.

Paulo Roberto Costa foi Diretor de Abastecimento da Petrobras de 2004 a 2012. Sua responsabilidade foi reconhecida em razão de haver facilitado a atuação

do cartel na RNEST por meio do recebimento de propinas e do direcionamento de processos licitatórios. Sua participação incluiu o repasse de informações sigilosas e a omissão em seu dever de evitar práticas ilícitas, contribuindo para o superfaturamento de contratos. Em depoimentos de colaboração premiada, Costa confirmou que as licitações da Petrobras, incluindo as da RNEST, foram marcadas por cartelização e pagamento sistemático de propinas. Além disso, solicitou a antecipação do cronograma da refinaria, o que levou à contratação de obras sem a devida maturidade dos projetos, criando ambiente propício à atuação do cartel e à elevação de custos. Paulo Roberto Costa colaborou com as investigações, falecendo durante o processo.

Quanto à condenação ao ressarcimento ao erário, foram responsabilizados pela totalidade dos prejuízos a Construtora Queiroz Galvão S.A. (atual Álya Construtora S.A.), a Iesa Óleo & Gás S.A., Valdir Lima Carreiro, Renato de Souza Duque e o espólio de Idelfonso Colares Filho.

Portanto, segundo o Acórdão do TCU, a aplicação do critério do artigo 944, parágrafo único, do Código Civil, limitou-se a José Sérgio Gabrielli de Azevedo e aos colaboradores Paulo Roberto Costa e Pedro José Barusco Filho, relativamente aos quais foi atribuída a responsabilidade de uma fração do débito: um sétimo sobre o valor do superfaturamento e um oitavo sobre o valor das propinas. As razões para a diferenciação serão explicadas no item abaixo.

Além da condenação ao ressarcimento ao erário, o TCU aplicou multas às seguintes pessoas físicas e jurídicas envolvidas, sendo: José Sérgio Gabrielli de Azevedo (R\$45 mil), Renato de Souza Duque (R\$3,75 milhões), Valdir Lima Carreiro (R\$15 milhões), Queiroz Galvão S.A. (R\$375 milhões) e Iesa Óleo & Gás S.A. (R\$375 milhões). Na condição de colaboradores da Justiça, Paulo Roberto Costa e Pedro José Barusco Filho tiveram suas delações utilizadas como elementos de prova pelo TCU. Embora os acordos firmados por eles não vinculem o Tribunal, em deferência ao sistema de combate à corrupção e por razões de coerência institucional, o TCU decidiu, conforme precedentes (Acórdãos nºs 2.677/2018 e 1.361/2021), não aplicar multas aos referidos colaboradores, reconhecendo a relevância das informações prestadas para o esclarecimento dos ilícitos e o fortalecimento da atuação do controle externo.

3 Solidariedade passiva e redução equitativa do dever de reparação dos prejuízos sofridos pelo Estado

O controle de contas, enquanto expressão do controle externo da Administração Pública, desempenha papel essencial na fiscalização da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos administrativos relacionados à gestão de recursos

públicos, detendo o TCU competência constitucional¹³ para julgar contas de administradores públicos, aplicar sanções e imputar débitos em caso de irregularidades, assegurando a regularidade da aplicação dos recursos públicos.¹⁴ Essa função não se limita à análise contábil, estendendo-se à verificação substancial da execução orçamentária e financeira, como destaca Celso Antônio Bandeira de Mello, ao afirmar que o controle do TCU alcança aqueles que causam prejuízo ao erário.¹⁵

Há, todavia, discussões doutrinárias sobre a natureza jurídica da reparação ao erário. Parte da doutrina defende a *natureza reparatória ou indenizatória* da imputação do dever de indenizar o erário pela Corte de Contas, com o que se pretende afastar qualquer escopo punitivo, relativo às demais sanções¹⁶ previstas em lei. Para essa corrente, o dever de ressarcir os cofres públicos, mesmo quando imposto por decisão de Tribunal de Contas, consiste em *obrigação de indenizar*. Ou seja, a sua natureza não é punitiva, qualificação que deve ser reservada a outras sanções passíveis de imputação pela Corte de Contas.¹⁷

Segundo Gustavo Costa Ferreira,¹⁸ com frequência, confunde-se o ressarcimento ao erário com a sanção administrativa, em razão de ambas frequentemente decorrerem de um ilícito e estarem previstas em normativos sancionadores. No entanto, são institutos distintos: enquanto a sanção administrativa tem finalidade punitiva, visando a impor um castigo, o ressarcimento busca unicamente recompor o patrimônio lesado, restaurando o *status quo* anterior ao dano. Assim, embora compartilhem algumas características, o ressarcimento segue o regime da responsabilidade civil, ao passo que as sanções pertencem ao campo do Direito Administrativo Sancionador, havendo, entre eles, diferenças substanciais de natureza e finalidade.

Nesse sentido, a Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), com as alterações da Lei nº 14.230/2021, distingue claramente a pretensão sancionatória da pretensão de ressarcimento ao erário. O *caput* do artigo 12¹⁹ dessa

¹³ Cf. artigo 71 da Constituição Federal.

¹⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 844.

¹⁵ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 973.

¹⁶ O termo “sanção” deve ser compreendido aqui em seu sentido amplo, não no sentido estrito de uma punição. Nesse sentido cf. HELLER, Gabriel; CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. Reparação e sanção no controle de atos e contratos administrativos: as diferentes formas de responsabilização pelo Tribunal de Contas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 279, n. 1, p. 51-77, jan./abr. 2020.

¹⁷ Nesse sentido cf. HELLER, Gabriel; CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. Reparação e sanção no controle de atos e contratos administrativos: as diferentes formas de responsabilização pelo Tribunal de Contas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 279, n. 1, p. 51-77, jan./abr. 2020.

¹⁸ FERREIRA, Gustavo Costa. *Responsabilidade sancionadora da pessoa jurídica: critérios para aferição da sua ação e culpabilidade no direito administrativo sancionador*. 1. ed. Belo Horizonte: Dialética, 2019, p. 71-72.

¹⁹ Art. 12. Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato.

norma apresenta as sanções aplicáveis aos atos de improbidade, que incluem medidas de natureza política e econômica, como multa, desvinculadas da obrigação de reparar integralmente o dano, cujo fundamento principal está no §4º do artigo 37 da Constituição Federal.²⁰ Essa é a perspectiva acolhida pela jurisprudência, a exemplo do AgRg no REsp nº 1.122.984/PR,²¹ AgRg no REsp nº 1.366.208/MT,²² ARE nº 14.75.101/SP²³ e AgInt no AREsp 1.574.705/PR. Deste último, vale a pena reproduzir trecho:

Isso porque enquanto o ressarcimento tem natureza indenizatória e se vincula ao valor do dano, buscando-se a restituição ao estado anterior, a multa tem natureza punitiva. Lembrando-se que a sanção deve, em tese, exceder o proveito econômico auferido, a ponto de ser forte o suficiente a imprimir freios a conduta do ímprobo.²⁴

No sentido contrário, Rafael Munhoz de Mello defende que as medidas ressarcitórias têm, sim, natureza punitiva, mas sob um regime jurídico diferente:

Parece exagerado retirar as medidas sancionadoras com caráter ressarcitório da categoria das sanções administrativas, pois tais medidas são também sanções jurídicas impostas pela Administração Pública, no exercício de função administrativa, em face da ocorrência de um ilícito. Trata-se de uma espécie de sanção administrativa, cujo regime jurídico é distinto do das sanções administrativas que consistem em medidas afilivas retributivas.²⁵

Sem embargo dessa discussão, na linha do disposto no artigo 16, §2º, da Lei nº 8.443, de 16 de junho de 1992, bem como das regras gerais de responsabilidade civil, que impõe a solidariedade dos autores do ilícito quanto ao dever de indenizar, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União é pacífica quanto à natureza solidária do dever de indenizar prejuízo sofrido pelo erário quando

²⁰ Art. 37 [...] §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.

²¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1.122.984/PR*. Relator: Ministro Humberto Martins. Julgado em: 21 out. 2010. Segunda Turma. Publicado em: DJe, 09 nov. 2010.

²² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1.366.208/MT*. Relator: Ministro Humberto Martins. Julgado em: 26 abr. 2016. Segunda Turma. Publicado em: DJe, 07 out. 2016.

²³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.475.101/SP*. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Julgado em: 22 out. 2024. Primeira Turma. Publicado em: DJe, 04 fev. 2025.

²⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 1.574.705/PR*. Relator: Ministro Herman Benjamin. Julgado em: 25 maio 2021. Segunda Turma. Publicado em: DJe, 03 ago. 2021.

²⁵ MELLO, Rafael Munhoz de. Sanção administrativa e o princípio da culpabilidade. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, v. 5, n. 22, 2007, p. 51.

este for causado por mais de um agente. Nesse sentido destacam-se o Acórdão nº 2876/2018 – Plenário,²⁶ Acórdão nº 368/2018 – Plenário,²⁷ Acórdão nº 7500/2017 – Primeira Câmara²⁸ e Acórdão nº 1785/2017 – Plenário.²⁹

3.1 A natureza solidária do dever de indenizar

Por sua vez, o Acórdão do TCU analisado neste artigo enfrenta um problema que, em verdade, é geral para a responsabilidade civil, no que diz respeito à solidariedade. No voto do relator, é observado que “o instituto da solidariedade, em sua conformação geral trazida pelo Código Civil e a partir da sistemática criada pela Lei nº 8.443/1992, não se compatibiliza com o estabelecimento de quotas diferenciadas entre responsáveis solidários”.³⁰

De fato, o artigo 942, *caput*, do Código Civil estabelece claramente que, “se a ofensa tiver mais de um autor, todos responderão solidariamente pela reparação”. No regime da solidariedade, não se distingue, relativamente à vítima, eventuais graus de contribuição causal de cada um dos responsáveis para a produção do dano. Questões relativas a uma eventual “divisão da quota de responsabilidade” dizem respeito à relação interna entre os autores do ilícito, solucionando-se o problema nos termos do artigo 283 do Código Civil:

Art. 283. O devedor que satisfaz a dívida por inteiro tem direito a exigir de cada um dos co-devedores a sua quota, dividindo-se igualmente por todos a do insolvente, se o houver, presumindo-se iguais, no débito, as partes de todos os co-devedores.

²⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 2876/2018* – Plenário. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Sessão de 5 dez. 2018. Processo nº 012.953/2017-2. Tomada de Contas Especial. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 1º abr. 2025.

²⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 368/2018* – Plenário. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Sessão de 28 fev. 2018. Processo nº 024.246/2016-6. Tomada de Contas Especial. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2268247>. Acesso em: 1º abr. 2025.

²⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 7500/2017* – Primeira Câmara. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 22 ago. 2017. Processo nº 010.512/2014-4. Tomada de Contas Especial. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2274833>. Acesso em: 1º abr. 2025.

²⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1785/2017* – Plenário. Relator: Ministro José Múcio Monteiro. Sessão de 16 ago. 2017. Processo nº 036.939/2012-9. Tomada de Contas Especial. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2123157>. Acesso em: 1º abr. 2025.

³⁰ Item 241 do voto constante do *Acórdão nº 1.835/2024*. BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1.835/2024* – Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 04 set. 2024. Processo nº TC 026.840/2016-2. Tomada de Contas Especial. p. 41. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2656319>. Acesso em: 1º abr. 2025.

Portanto, o credor, na hipótese em discussão, o Estado, “tem direito a exigir e receber de um ou de alguns dos devedores, parcial ou totalmente, a dívida comum” (artigo 275 do Código Civil). Portanto, relativamente à vítima, nenhum dos sujeitos passivos do dever de indenizar pode opor, a fim de redução do *quantum* indenizatório, eventual menor contribuição sua para a produção do dano, relativamente aos demais responsáveis solidários. Em última instância, no tema da responsabilidade civil, a legislação busca resguardar a vítima do risco de insolvência de eventuais corresponsáveis. Se um ou alguns dos codevedores não dispuser de patrimônio suficiente para fazer frente ao prejuízo, os interesses do lesado são colocados à frente daquele dos demais responsáveis, aspecto que é reconhecido pelo voto do relator do Acórdão em análise.³¹

Assim, no direito da responsabilidade civil, em havendo dois ou mais autores do ilícito ou responsáveis pelo fato que originou o prejuízo indenizável, o *quantum* indenizatório segue, primeiramente, as balizas do *caput* do artigo 944, devendo haver fixação de indenização correspondente à extensão do prejuízo sofrido pela vítima. Nesse dever todos os responsáveis concorrem, igualmente, na condição de sujeitos passivos, pela integralidade do débito, não se fazendo qualquer diferenciação entre eles de acordo com o fundamento da sua responsabilidade, o grau de sua culpa, a sua eventual maior ou menor participação causal na produção do dano. Esses aspectos somente são considerados na relação interna entre os devedores solidários. Apenas entre eles e jamais entre qualquer deles e a vítima deve-se discutir qual seria a sua *quota* no valor da indenização a ela devida.

Esse posicionamento é acolhido pelo Superior Tribunal de Justiça em acórdãos nos quais a Corte enfrentou a aplicação do disposto no artigo 942 do Código Civil.³² A concorrência de mais de um autor para o prejuízo importa na responsabilização solidária de todos.

³¹ Item 278 do voto constante do Acórdão nº 1.835/2024: “Veja-se que, ao prever a aplicação do instituto da solidariedade, a Lei busca a preservação do interesse público consistente na máxima possibilidade de ressarcimento do Erário. Entretanto, preservando-se o interesse primário de reparação ao Erário (como no caso da imputação do débito integral à contratada), não vislumbro haver óbices para que se atue buscando a equidade e a justiça na imputação dos danos”. BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.835/2024 – Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 04 set. 2024. Processo nº TC 026.840/2016-2. Tomada de Contas Especial. p. 50. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2656319>. Acesso em: 1º abr. 2025.

³² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial* nº 605.438/DF. Relator: Ministro Paulo de Tarso Sanseverino. Terceira Turma. Julgado em: 19 nov. 2013. Publicado em: DJe, 29 nov. 2013. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial* nº 1.366.676/RS. Relator: Ministro Paulo de Tarso Sanseverino. Terceira Turma. Julgado em: 11 fev. 2014. Publicado em: DJe, 24 fev. 2014. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial* nº 1.350.267/MA. Relator: Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva. Terceira Turma. Julgado em: 19 mar. 2015. Publicado em: DJe, 07 abr. 2015. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial* nº 1.679.154/SP. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Terceira Turma. Julgado em: 22 ago. 2017. Publicado em: DJe, 25 ago. 2017. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial* nº 1.687.511/MS. Relator: Ministro Raul Araújo. Quarta Turma. Julgado em: 04 abr. 2022. Publicado em: DJe, 04 maio 2022. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial* nº 2.029.303/RJ. Relator: Ministro Moura Ribeiro. Terceira Turma. Julgado em: 13 maio 2024. Publicado em: DJe, 15 maio 2024.

Todavia, há na doutrina entendimento no sentido da possibilidade de redução do valor da reparação, mas não da perspectiva de uma exceção à regra da solidariedade entre os autores do ilícito. Em síntese, argumenta-se que os autores do prejuízo respondem solidariamente por ele. No entanto, nenhum deles deve responder para além do prejuízo para o qual concorreu, cuidando-se, pois, de um problema de contribuição causal ou de nexo de causalidade. Assim, nada impediria que dois ou mais réus fossem condenados em valores diferentes de indenização, mas tudo isso da perspectiva da concorrência causal para o prejuízo total sofrido pelo lesado, não de uma exceção à regra prevista no artigo 942 do Código Civil. Em termos singelos, poder-se-ia afirmar haver coautoria, mas tão somente quanto a uma parcela do dano.³³

Como se verá mais adiante, o Acórdão do TCU em análise não trata dessa perspectiva. O julgado parte do pressuposto de que todos os envolvidos no caso da Refinaria Abreu e Lima são coautores do prejuízo sofrido pelo erário, em sua integralidade. Portanto, ao contrário da linha argumentativa seguida por parte da doutrina brasileira, acima referida, a decisão da Corte de Contas contrapõe-se, claramente, à lógica geral de aplicação do artigo 942 do Código Civil. E o fundamento empregado para afastá-la é a previsão do artigo 944, parágrafo único, da lei civil, o que se afigura deveras questionável.

3.2 A redução equitativa da indenização no Código Civil (artigo 944, parágrafo único)

A previsão do artigo 944, parágrafo único, pressupõe a sua contextualização no direito da responsabilidade civil contemporâneo e, mais precisamente, no princípio da reparação integral.

O revogado Código Civil de 1916 cuidava “das perdas e danos” nos artigos 1.059 a 1.061. Em síntese, a Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916, estabelecia, como regra, que “as perdas e danos devidas ao credor, abrangem, além do que ele efetivamente perdeu, o que razoavelmente deixou de lucrar” (artigo 1.059, *caput*) e que “as perdas e danos só incluem os prejuízos efetivos e os lucros cessantes por efeito dela direto e imediato”, “ainda que a inexecução resulte de dolo do devedor” (artigo 1.060). Portanto, a legislação revogada já acolhia o princípio da reparação integral. Fundamentada uma pretensão indenizatória, a quantificação da indenização devida ao credor pelo devedor não deveria levar em consideração o grau da

³³ Sobre o tema cf. PÜSCHEL, Flavia Portella. O parto da montanha: um caso de redução da reparação de dano patrimonial com base no grau de culpa no STJ. *Revista de Direito Civil Contemporâneo*, vol. 38, p. 201-218, jan./mar. 2024; FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson; NETTO, Felipe Peixoto Braga. *Curso de direito civil: responsabilidade civil*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015. v. 3., p. 397.

culpa do responsável. Eventual limite à indenização decorreria tão somente da expressão “efeito dela [da inexecução] direto e imediato”, o que, segundo a doutrina da época, remetia a critérios de causalidade.

O vigente Código Civil de 2002 disciplina o tema “das perdas e danos” em seus artigos 402 a 405, reproduzindo a previsão da lei revogada segundo a qual “as perdas e danos devidas ao credor abrangem, além do que ele efetivamente perdeu, o que razoavelmente deixou de lucrar” (artigo 402). Repete, outrossim, a frase “por efeito dela direto e imediato” (artigo 403), mantendo a tradição do Código Civil de 1916 e sem referir o grau de culpa como critério determinante do valor da indenização. O capítulo intitulado “da indenização” inicia-se, então, com uma regra sem correspondente no Código Civil de 1916, mas que sintetiza o princípio já adotado pela lei revogada: “a indenização mede-se pela extensão do dano” (artigo 944, *caput*).

Trata-se, assim, de uma clara adoção do princípio da reparação integral.³⁴ Havendo fundamentação da responsabilidade civil, ou seja, comprovados os requisitos necessários para a condenação do réu ao pagamento de uma indenização ao autor da ação, em princípio, estaria esgotada a relevância de qualquer ponderação quanto à gravidade da culpa do réu para uma segunda análise, relativa ao *quantum* da indenização devida. Haveria, assim, uma completa cisão entre o juízo de fundamentação da responsabilidade, notadamente nas hipóteses em que necessária a demonstração da culpa do indigitado responsável, e a quantificação do dano indenizável, aspecto em relação ao qual interessaria, tão somente, a constatação do dano e de sua extensão, balizada por critérios outros, notadamente de causalidade. Destarte, a histórica gradação da culpa em grave, leve e levíssima não exerceria função alguma relativamente ao *quantum debeatur*.³⁵

Essa perspectiva consolida uma evolução do direito da responsabilidade civil no sentido de uma total segmentação entre os aspectos punitivo e indenizatório. Indenização e pena não deveriam se confundir, e, para não haver essa espécie de confusão, eventuais juízos de desvalor quanto à conduta do responsável não poderiam interferir, positiva ou negativamente, na quantificação da indenização. Ela não apresentaria qualquer escopo sancionatório, limitando-se à sua função de restituir o lesado à situação patrimonial em que estaria se não houvesse ocorrido o fato lesivo. A culpa ou o grau de culpa não atuariam, assim, na quantificação do dano indenizável, ao que alguns doutrinadores denominam “princípio da indiferença do grau de culpa”.³⁶

³⁴ Parte da doutrina coloca em dúvida a “natureza principiológica” do dispositivo (SCHREIBER, Anderson *et al.* Código Civil comentado: doutrina e jurisprudência. Rio de Janeiro: Forense, 2019, art. 944, p. 629).

³⁵ SCHREIBER, Anderson *et al.* Código Civil comentado: doutrina e jurisprudência. Rio de Janeiro: Forense, 2019, art. 944, p. 630.

³⁶ GODOY, Claudio Luiz Bueno. In: PELUSO, César (Coord.). *Código Civil comentado: doutrina e jurisprudência*. 14. ed. Barueri: Manole, 2020, art. 944, p. 938. Mais genericamente sobre o tema, notadamente da perspectiva

A previsão do artigo 944, parágrafo único, inovação do Código Civil de 2002 relativamente ao Código revogado, estabelece, pois, uma espécie de mitigação ao referido princípio. Parte da doutrina chega a considerar haver uma aproximação do sistema civil do penal, em que o grau de culpa influencia na dosagem da pena.³⁷ Não se trata, todavia, da única hipótese em que a culpa apresenta alguma influência no valor da indenização. Malgrado controvérsias doutrinárias sobre o tema, no arbitramento da indenização por dano moral a jurisprudência adota o grau de culpa do ofensor como critério para a determinação do valor da condenação. Portanto, não surpreende que haja no acórdão analisado neste artigo referência a critérios jurisprudenciais de arbitramento da indenização do dano moral. A relação entre reparação e pena é a tônica que permeia todas essas temáticas.

Especificamente quanto ao artigo 944, parágrafo único, e a natureza da indenização pleiteada, a doutrina não vislumbra relevância do dispositivo para os casos de indenização por dano moral ou extrapatrimonial.³⁸ Sua eventual importância se localizaria na indenização por danos patrimoniais, precisamente a hipótese enfrentada no Acórdão do TCU.

Sem embargo dessa discussão, é importante compreender o escopo da introdução na legislação civil da previsão do artigo 944, parágrafo único. Segundo afirmação muito difundida na doutrina, a inspiração do preceito seria a equidade,³⁹ tema caro ao autor do anteprojeto que originou o Código Civil de 2002, Miguel Reale, que, não por acaso, é referido no acórdão do TCU aqui comentado. Ao tratar da integração e da aplicação do Direito, o citado jurista afirma que:

do direito alemão, cf. REINIG, Guilherme Henrique Lima. *O problema da causalidade na responsabilidade civil: a teoria do escopo da de proteção da norma (Schutzzwecktheorie) e a sua aplicabilidade no direito civil brasileiro*. 293 p. Tese (doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2131/tde-29042015-163932/publico/REINIG_O_problema_da_causalidade_versao_corrigida.pdf. Acesso em: 16 fev. 2025.

³⁷ GODOY, Claudio Luiz Bueno. In: PELUSO, César (Coord.). *Código Civil comentado: doutrina e jurisprudência*. 14. ed. Barueri: Manole, 2020, art. 944, p. 938.

³⁸ Cf. PÜSCHEL, Flavia Portella. O parto da montanha: um caso de redução da reparação de dano patrimonial com base no grau de culpa no STJ. *Revista de Direito Civil Contemporâneo*, v. 38, p. 201-218, jan./mar. 2024: “a própria natureza dos danos extrapatrimoniais, agregada à falta de balizas legais e jurisprudenciais claras para o cálculo de sua compensação, favorece a aplicação da redução com base na culpa a esse tipo de danos, o que, a bem da verdade, não altera substancialmente a situação anterior à entrada em vigor do CC atual”; MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo. Vinte anos do Código Civil e mitigação do princípio da reparação integral: *Much ado about nothing?* *Revista IBERC*, v. 4, n. 3, p. III-XIV, set./dez. 2021, p. 5, segundo “a invocação do dispositivo aparece apenas como mais um fundamento específico do trabalho que as cortes já vinham realizando: a saber, a análise da conduta do ofensor como parâmetro para a quantificação dos danos morais”.

³⁹ Nesse sentido, por todos, cf. SCHREIBER, Anderson *et al.* *Código Civil comentado: doutrina e jurisprudência*. Rio de Janeiro: Forense, 2019, art. 944, p. 630. Importante registrar, todavia, a análise de BORGARELLI, Bruno de Ávila. *Responsabilidade civil e graus de culpa: a redução equitativa da indenização*. São Paulo: YK Editora, 2023, para quem o artigo 944, parágrafo único, não acolhe uma equidade em sentido próprio, com o que, em apertada síntese, o autor pretende combater perspectivas de análise que visualizam no dispositivo “uma considerável liberdade ao juiz” (ibidem, p. 226).

se podem superar as lacunas do direito graças a normas de equidade, e que, mediante juízos de equidade, se amenizam as conclusões esquemática da regra geral, tendo em vista a necessidade de ajustá-la às particularidades que cercam certas hipóteses da vida social.⁴⁰

É nessa função de *abrandamento* da estrita aplicação da regra que o artigo 944, parágrafo único, encontraria fundamento na equidade. O seu preciso escopo consiste em se evitar uma simples *transferência de desgraça* de um para outro, como refere Silvio Rodrigues,⁴¹ ou, nas palavras de Cláudio Luiz Bueno de Godoy, em se corrigir situações em que uma *culpa mínima* possa, pela extensão do dano, acarretar ao ofensor o mesmo infortúnio de que padece a vítima.⁴² A partir disso, é natural que se considere a aplicação da redução equitativa da indenização com fundamento no citado dispositivo uma medida *excepcional* e de *interpretação restritiva*,⁴³ a ponto de se considerarem os resultados jurisprudenciais, na dimensão patrimonial, *pífios*.⁴⁴

No entanto, em 2017, a 3ª Turma do STJ aplicou o artigo 944, parágrafo único, do Código Civil a um caso atinente a prejuízo patrimonial. Trata-se do acórdão que julgou o Recurso Especial nº 1.685.453/SP. O caso envolveu a emissão fraudulenta de Cédula de Produto Rural (CPR), vinculada a um esquema de desvio de recursos financeiros que contribuiu para a falência do Banco Santos S.A. O recorrente, produtor rural, emitira a CPR recebendo apenas 0,5% do valor de face do título (aproximadamente R\$12.600,00), enquanto o prejuízo total gerado pelo esquema foi de R\$2.284.200,00. A controvérsia girou em torno de definir se a responsabilidade do recorrente, considerada de menor gravidade relativamente à participação da corretora no ilícito, justificaria a mitigação do valor da indenização com base no artigo 944, parágrafo único, do Código Civil. O recorrente sustentou que sua participação foi mínima, uma vez que ele não organizou o esquema fraudulento e não obteve proveito significativo. Em contrapartida, a massa falida do Banco Santos argumentou que a responsabilidade solidária não poderia ser afastada, pois a conduta do recorrente contribuiu diretamente para o desvio de recursos que levou à falência da instituição.

⁴⁰ REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 298-299.

⁴¹ RODRIGUES, Silvio. *Direito Civil: responsabilidade civil*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 188.

⁴² GODOY, Claudio Luiz Bueno. In: PELUSO, César (Coord.). *Código Civil comentado: doutrina e jurisprudência*. 14. ed. Barueri: Manole, 2020, art. 944, p. 938.

⁴³ GODOY, Claudio Luiz Bueno. In: PELUSO, César (Coord.). *Código Civil comentado: doutrina e jurisprudência*. 14. ed. Barueri: Manole, 2020, art. 944, p. 938-939.

⁴⁴ MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo. Vinte anos do Código Civil (LGL\2002\400) e mitigação do princípio da reparação integral: *Much a do about nothing?* *Revista IBERC*, v. 4, n. 3, 2021. p. 5: "Não deixa de ser inusitado perceber que a redução equitativa fora concebida em um contexto histórico em que os danos patrimoniais e sua lógica indenizatória predominavam no cenário da responsabilidade civil. Noutras palavras, a *mens legislatoris* supunha empregar a essa modalidade de danos o fator de diminuição e hoje, vinte anos depois, chega a ser irônico que os resultados se revelem, especialmente nessa dimensão patrimonial, tão pífios: *parturient montes, nascetur ridiculus mus*".

A Ministra Nancy Andrighi votou contra a aplicação do artigo 944, parágrafo único, sustentando que a conduta do recorrente foi imprudente e consciente, configurando culpa relevante; que a fraude foi sofisticada e resultou em um prejuízo de grande monta, sendo incompatível com o conceito de culpa leve ou mínima; e que a imposição da responsabilidade solidária integral era necessária para garantir a reparação plena do dano. O entendimento da Ministra foi acompanhado pelo voto do Ministro Marco Aurélio Bellize.

No entanto, prevaleceu a conclusão no sentido da aplicação do dispositivo, nos termos do voto do Ministro Moura Ribeiro, relator para o acórdão. Segundo o Ministro, a culpa do recorrente foi leve, uma vez que sua participação foi acessória e de menor relevância no esquema e a desproporção entre a conduta e o prejuízo justifica a aplicação do art. 944, parágrafo único. Nesse contexto, propôs a fixação da indenização em 0,5% do valor do título (aproximadamente R\$12.600,00), com correção monetária desde a emissão da CPR e juros de mora desde a citação. Na mesma linha votaram os Ministros Ricardo Villas Bôas Cueva e Paulo de Tarso Sanseverino.

Da fundamentação do voto vencedor, cumpre destacar a menção ao tema do negócio jurídico simulado. Segundo o Ministro Moura Ribeiro, a fraude somente era possível em razão da anuência dos produtores rurais que emitiam os títulos, mas que “se beneficiavam com míseros reais diante da monta do ilícito”. Referindo-se à solução aplicada na jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo, o Ministro assinalou que haveria “um negócio jurídico simulado entre produtor rural e a [empresa corretora]”, simulação essa que seria relativa, “porque encoberta negócio diverso do querido pelas partes contratantes”. O “negócio verdadeiro” consistiria “no recebimento de dinheiro em troca do ‘aluguel da assinatura’ da CPR”. Em casos semelhantes, como o Banco Santos teria sido o único beneficiado com a simulação, e diante da má-fé do produtor rural no que se referia ao valor de face do título, os acórdãos do TJSP mencionados pelo Ministro limitavam a sua responsabilidade apenas pelo que se dissimulou, ou seja, pelo valor de 0,5% do valor do título, ao fundamento de que “o negócio jurídico simulado subsistirá se o que se dissimulou for válido na substância e na forma (art. 167, segunda parte, do CC/92)”. Entretanto, segundo o voto do Ministro, tal tese não seria possível de se acolher no caso em análise “porque a questão não foi enfrentada sob esse viés nas instâncias ordinárias”. Daí a razão pela qual, de acordo com o seu voto, a Corte estaria enfrentando o problema da perspectiva do artigo 944, parágrafo único, do Código Civil.

Por si, as ressalvas colocam em dúvida a aplicabilidade do instituto. Sem adentrar no mérito do argumento da simulação relativa, que não foi enfrentado pelo STJ, evidencia-se, no acórdão, um esforço por uma solução de equidade, o

que, todavia, merece ressalvas.⁴⁵ É no mínimo duvidosa a qualificação da culpa do produtor rural como leve ou levíssima, uma vez que assinara, conscientemente, CPR no valor de R\$2.284.200,00, mas recebendo valor diverso, de apenas R\$12.600,00. Em princípio, tal questão fática seria mais afeita às instâncias ordinárias. Sem embargo desse aspecto, o tema da gravidade da culpa não se confunde com a constatação, encontrada no voto vencedor, de que a “sua participação [do produtor rural] no esquema fraudulento foi mínima se comparada à atuação da [corretora], que foi a responsável pela transferência de inúmeros títulos para a instituição bancária e pelo recebimento dos respectivos valores, posteriormente desviados para diferentes contas bancárias”.

Assim, são muito bem ponderadas as considerações tecidas por Flávia Portella Püschel em comentários ao citado acórdão. Segundo a jurista, o voto vencedor

não analisa realmente a previsibilidade do resultado por parte do produtor rural ou o grau da sua falta de cuidado ao celebrar o negócio jurídico simulado, mas apenas o fato de que sua participação no esquema fraudulento foi mínima se comparada à atuação da corretora e que “a conduta isolada do produtor rural não foi apta a ocasionar a bancarrota da instituição financeira”, embora tenha contribuído para isso.⁴⁶

Verifica-se, pois, que, sob as vestes do artigo 944, parágrafo único, do Código Civil, o STJ realizou, em verdade, uma análise de contribuição causal, e não propriamente de culpabilidade, conforme corretamente conclui a citada autora em sua análise do acórdão. Esse é um risco e um problema que se repete no acórdão do TCU objeto deste artigo, como se verá em seguida. Em uma contextura linguística muito vaga, permeada por imprecisões relacionadas ao sentido de equidade, que informaria o artigo 944, parágrafo único, do Código Civil, verifica-se, na jurisprudência, uma possível tendência de aplicação não criteriosa do dispositivo, contra o que recentes publicações acadêmicas fazem um importante alerta.⁴⁷ Com isso, não se quer afirmar ser incorreta a conclusão do STJ no sentido da redução da indenização devida pelo produtor rural, no caso referido. O problema, como

⁴⁵ Sobre o tema cf. BORGARELLI, Bruno de Ávila. *Responsabilidade civil e graus de culpa: a redução equitativa da indenização*. São Paulo: YK Editora, 2023, passim. O autor, após analisar dispositivos do Código Civil relacionados ao tema da equidade, observa que “a equidade surge como bitola de um cálculo feito proporcionalmente a valores econômicos”, concluindo que, “[i]nspirado por uma técnica legislativa típica do nosso tempo, como a das cláusulas gerais, o legislador ‘permitiu-se’ usar uma expressão (equidade) que fica plasmada na lei, mas tem de ser bem compreendida. E podemos compreender que *não* corresponde a toda a carga semântica, historicamente observável, de equidade”.

⁴⁶ PÜSCHEL, Flavia Portella. O parto da montanha: um caso de redução da reparação de dano patrimonial com base no grau de culpa no STJ. *Revista de Direito Civil Contemporâneo*, v. 38, p. 201-218, jan./mar. 2024. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2024, item 1 [da versão digital].

⁴⁷ Cf. especialmente BORGARELLI, Bruno de Ávila. *Responsabilidade civil e graus de culpa: a redução equitativa da indenização*. São Paulo: YK Editora, 2023.

apontado no citado artigo de Flávia Portella Püschel, diz respeito à fundamentação da decisão no artigo 944, parágrafo único.

A repercussão disso se nota no recente acórdão do TCU.

3.3 Análise do Acórdão do TCU (Acórdão nº 1.835/2024)

No voto do relator do Acórdão do TCU concluiu-se não haver, na regra do artigo 944, parágrafo único, do Código Civil, “qualquer restrição à sua aplicação a situações em que houver potencial solidariedade entre os responsáveis em concurso pelo dano”. Como fundamento, afirmou-se que “[a] lei não estabeleceu tal exceção e não cabe ao intérprete fazê-lo, sob pena de se violar um princípio básico do direito que é a busca da justiça”.

O citado acórdão do STJ de 2017 (REsp nº 1.685.453/SP) parece corroborar essa afirmação. Nos casos enfrentados pelo STJ e pelo TCU, o tema da aplicação da redução da indenização deu-se em um contexto de responsabilidade solidária. E, de fato, não há no artigo 944, parágrafo único, qualquer restrição à aplicação da redução em hipótese de devedores solidários, nos termos do artigo 942 do Código Civil.

Ocorre que, se admitida a aplicação da redução equitativa às hipóteses de solidariedade passiva, corre-se o risco de frustrar o escopo da previsão da responsabilização solidária do artigo 942 do Código Civil. Há fortes razões para se reservar o tema da divisão das quotas à relação interna entre os codevedores, conforme previsão expressa do artigo 283 do Código Civil. Em princípio, a divisão das quotas seria igualitária, nada impedindo, ao menos hipoteticamente, que, no juízo relativo às relações internas (e com os quais a vítima não tem interesse), o magistrado decida, com base em critérios de causalidade e, eventualmente, também com fundamento no artigo 944, parágrafo único, estabelecer uma divisão distinta das quotas.

É interessante observar que essa solução atingiria o mesmo objetivo declarado no acórdão do TCU:

O montante total continuará a ser cobrado de quem efetivamente tem capacidade para tanto, qual seja, a empreiteira ou contratada que se beneficiou do ilícito.

Assim, em uma análise consequencialista, não vislumbro que a busca pela reparação integral do dano seja afetada em situações da espécie [...]

Cabe, pois, prevalecer o entendimento de que o dispositivo legal busca evitar situações de injustiças, caracterizadas por desproporção excessiva entre a culpa e o dano, não havendo restrições sobre o grau de culpa verificado para ser permitida a aplicabilidade do dispositivo.

Ora, se as pessoas jurídicas envolvidas nas fraudes e ilícitos dispuserem de patrimônio suficiente para fazer frente ao prejuízo ao erário, não haverá, da referida perspectiva “consequencialista”, maiores dificuldades em se alcançar a solução que o TCU considera justa para o caso, mesmo sem a redução equitativa do artigo 944, parágrafo único, do Código Civil. Isso porque a questão seria solucionada na relação interna, entre os devedores da indenização. Nesse momento, critérios como o do enriquecimento sem causa, o grau de contribuição causal, a desproporção entre a culpa e o prejuízo poderiam ser levados em consideração. Ao final e ao cabo, para aplicar o artigo 944, parágrafo único, do Código Civil, o TCU acaba por pressupor a inexistência do problema de fundo: eventual insuficiência de recursos das pessoas jurídicas para arcar com o valor total da indenização. Da lógica da solidariedade, é precisamente o cenário contrário que se deve cogitar, o da ausência de bens suficientes para tanto. Nesse caso, é duvidoso afastar o dever de indenizar o valor integral do prejuízo com amparo em ponderações vagas e imprecisas sobre um possível (mas discutível) senso ético de justiça no caso concreto.

Assim como observado por Flávia Portella Püschel, acerca do referido acórdão do STJ, a solução passaria pelos conceitos de autoria e de nexo de causalidade. Seria necessário ao TCU indicar não serem determinados corresponsáveis autores da integralidade do prejuízo sofrido pelo erário. A aplicação do artigo 944, parágrafo único, do Código Civil, servindo como uma espécie de abertura para juízos imprecisos de equidade e justiça, acabou por impedir essa espécie de análise.

Ainda quanto ao excerto acima transcrito do acórdão, deve-se registrar a existência de entendimento doutrinário no sentido de não ser necessário, para o fim de aplicação do artigo 944, parágrafo único, do Código Civil, que a culpa seja qualificada como levíssima. Em princípio, a tripartição da culpa em grave, leve e levíssima sequer se sustenta dogmaticamente, como demonstra Bruno de Ávila Borgarelli.⁴⁸ Assim, para o fim de aplicabilidade do artigo em comento, basta que a culpa seja leve. Em outros termos, a culpa não deve ser grave.

No caso em comento, o TCU aplicou o artigo 944, parágrafo único, do Código Civil exclusivamente em benefício de José Sérgio Gabrielli de Azevedo, Pedro José Barusco Filho e Paulo Roberto Costa.

José Sérgio Gabrielli de Azevedo não se encontrava diretamente envolvido nas práticas ilícitas. A ele foram imputados ilícitos por omissão, notadamente no que diz respeito à sua função de supervisor das atividades da empresa. O TCU qualificou a sua omissão como grave, o que, por si, afastaria a aplicabilidade do

⁴⁸ BORGARELLI, Bruno de Ávila. *Responsabilidade civil e graus de culpa: a redução equitativa da indenização*. São Paulo: YK Editora, 2023, p. 77 a 118.

artigo 944, parágrafo único, do Código Civil. Mesmo assim, limitou a sua responsabilização em R\$4.649.338,85. A Corte de Contas utilizou como critério os parâmetros adotados pelo TCU nos Acórdãos nºs 2.677/2018 e 1.361/2021, ambos do Plenário, que tratam de fraudes em contratações da RNEST, em que TCU aplicou multas de 60% sobre o valor atualizado do débito para as pessoas jurídicas e de 0,6% para as pessoas físicas envolvidas. A dosimetria das sanções, nesses casos, considerou a gravidade diferenciada das condutas e o nível de responsabilidade de cada agente, em consonância com o art. 57 da Lei nº 8.443/1992.⁴⁹ O acórdão considera especialmente a capacidade financeira do responsável. A ponderação é mais afeita a um juízo punitivo do que propriamente de reparação civil.

A qualificação da omissão como grave afasta, por completo, o cabimento da redução equitativa. Todavia, especialmente por se tratar de hipótese de conduta omissiva, um vínculo causal entre o ilícito e o prejuízo ao erário não seria de todo simples. Mas o TCU não adentra nessa questão. Seria necessário investigar se o dano ao erário teria de fato ocorrido e em que medida houvesse o ex-presidente da Petrobras exercido a sua função de supervisão. O problema se afiguraria por demasiado complexo, e, se efetivamente enfrentado, talvez conduziria à não condenação do ex-presidente ao ressarcimento ao erário. E, evidentemente, totalmente prejudicada estaria a aplicação do artigo 944, parágrafo único, do Código Civil. Mas, da leitura do acórdão, resta a impressão de que a Corte não desejaria “exonerar” a referida pessoa da aludida “sanção” ressarcitória. Ao final e ao cabo, no juízo imiscuem-se claras ponderações típicas da aplicação de penas, o que, mais uma vez, coloca em dúvida a aplicabilidade do artigo 944, parágrafo único, do Código Civil ao caso em testilha.

Relativamente a Pedro José Barusco Filho e Paulo Roberto da Costa, a Corte de Contas também aplicou o artigo 944, parágrafo único, mas “considerando o comportamento *post facto* dos colaboradores”. Portanto, a redução não se fundamentou verdadeiramente no critério do referido dispositivo, que prevê, tão somente, a desproporção entre a gravidade da culpa e o dano. A referência ao artigo 944, parágrafo único, não passou de um expediente de legitimação argumentativa para uma solução de equidade, considerando a colaboração das referidas pessoas para a investigação, o que é afirmado expressamente no acórdão:

Em suma, embora os colaboradores não devam ficar em situação idêntica àquela dos não colaboradores, eles também não devem ficar em uma situação melhor ou similar àquela que seria verificada caso não tivessem praticado o ilícito.⁵⁰

⁴⁹ Art. 57. Quando o responsável for julgado em débito, poderá ainda o Tribunal aplicar-lhe multa de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao Erário.

⁵⁰ Item 348 (BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1.835/2024* – Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 04 set. 2024. Processo nº TC 026.840/2016-2. Tomada de Contas Especial.

É importante lembrar que Pedro José Barusco Filho facilitou a atuação do cartel nas contratações da RNEST. Sua responsabilização se deu por ato comissivo e por dolo. Não se trata de culpa, o que excluiria, em absoluto, a aplicabilidade do artigo 944, parágrafo único. No acórdão consta que ele admitiu ter contribuído diretamente para a manutenção do cartel e para o sobrepreço dos contratos, havendo a sua defesa se pautado na sua condição de colaborador. Igualmente, Paulo Roberto da Costa também facilitou a atuação do cartel, repassando informações sigilosas e omitindo-se no dever de evitar práticas ilícitas. Paulo Roberto da Costa foi, portanto, responsabilizado por dolo. Novamente, não há espaço para a aplicação do artigo 944, parágrafo único, invocado no acórdão apenas com expediente argumentativo formal para uma solução que, se correta, não deve, todavia, fundamentar-se no referido dispositivo.

4 Conclusão

O presente artigo buscou analisar, a partir do Acórdão nº 1.835/2024 do Tribunal de Contas da União, os limites da responsabilidade solidária e a possível aplicação do artigo 944, parágrafo único, do Código Civil no âmbito da responsabilização por dano ao erário. O caso concreto, relativo à Refinaria Abreu e Lima e à atuação de gestores e empresas envolvidas em fraudes e sobrepreços contratuais, representa exemplo emblemático da complexidade na imputação de responsabilidade em contextos de pluralidade de agentes e vultosos prejuízos aos cofres públicos.

No contexto normativo, a Lei nº 8.443/1992 prevê expressamente a possibilidade de imposição de responsabilidade solidária entre gestores e terceiros que tenham concorrido para a prática do ilícito. A aplicação dessa solidariedade, segundo a regra geral do artigo 942 do Código Civil, implica a responsabilização integral e indistinta, perante a vítima, de todos os envolvidos no dano. Trata-se de uma técnica destinada a assegurar a efetividade da reparação do prejuízo, especialmente em casos nos quais a multiplicidade de agentes pode dificultar a recomposição patrimonial do lesado.

O acórdão do TCU, todavia, opta por uma mitigação da regra da solidariedade, com base no artigo 944, parágrafo único, do Código Civil, que permite a redução equitativa do montante da indenização nos casos em que se verificar que a culpa do agente foi de menor gravidade e o dano, desproporcional. No caso analisado, o TCU aplicou essa regra a alguns dos responsáveis, notadamente em relação aos dois colaboradores envolvidos, além do ex-presidente da Petrobras.

p. 45. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2656319>. Acesso em: 1º abr. 2025).

A análise demonstrou que a aplicação do artigo 944, parágrafo único, no caso, revela-se juridicamente questionável. No tocante aos colaboradores, a imputação foi fundada em condutas dolosas, circunstância que, por si só, afastaria a incidência da norma de mitigação, destinada a hipóteses de culpa de menor gravidade. A Corte de Contas, no entanto, utilizou o dispositivo como justificativa formal para premiar a colaboração, embora essa finalidade esteja mais próxima de um juízo de política pública do que de uma análise de responsabilidade civil em sentido estrito.

Em relação ao então presidente da Petrobras, a Corte reconheceu omissão grave em sua atuação como gestor, o que, igualmente, inviabilizaria a redução com base na culpa leve. Ainda assim, houve limitação de sua responsabilidade em valor muito inferior ao prejuízo total, com fundamento em precedentes que se referem, majoritariamente, a critérios de dosimetria de sanções, e não propriamente a critérios indenizatórios fundados no princípio da reparação integral.

Conclui-se, portanto, que a aplicação do artigo 944, parágrafo único, na hipótese concreta foi instrumentalizada como cláusula aberta de equidade, desconectada de seus pressupostos legais e dogmáticos. A jurisprudência, tanto do TCU quanto do STJ, caminha, nesse ponto, em direção perigosa: o esvaziamento das balizas objetivas do instituto da solidariedade, em nome de juízos subjetivos de justiça e proporcionalidade. Essa tendência pode comprometer a segurança jurídica e a função reparatória do direito da responsabilidade civil, especialmente quando a reparação dos danos ao erário se vê relativizada com base em fatores externos ao nexo causal e à extensão do dano.

Assim, sem desconsiderar os valores de justiça e razoabilidade que informam o sistema jurídico, defende-se que a equidade deve operar nos marcos delimitados pela norma legal e pela dogmática civilista, sob pena de converter-se em válvula de escape argumentativa. A crítica ao acórdão do TCU, nesse sentido, não se dirige à solução em si — que até pode ter sido a mais adequada ao caso —, mas à fundamentação adotada, que pode fragilizar o sistema normativo, caso venha a consolidar-se como padrão decisório.

Equitable Reduction of Compensation in Liability for Damage to Public Funds: Analysis of Judgment No. 1835/2024 of the Federal Court of Accounts (TCU) in the Case of the Abreu e Lima Refinery

Abstract: This article examines Judgment No. 1835/2024 by the Brazilian Federal Court of Accounts (TCU), addressing the civil liability of public and private agents involved in irregularities during the construction of the Abreu e Lima Refinery (RNEST) under Operation Car Wash. The study analyzes the criteria adopted by the TCU for the equitable reduction of indemnities under Article 944, sole paragraph, of the Civil Code, contrasting it with the principle of joint and several liability under Article 942 of the same code. The methodology included a doctrinal review, case law analysis, and a case study of the Special Accountability Proceeding No. 026.840/2016-2. Findings revealed that the Court prioritized proportionality and equity in limiting the liability of managers and collaborators, even in

cases of intentional misconduct, diverging from the civilist tradition of full restitution. The decision sets a precedent for modulating penalties in large-scale corruption cases while sparking debates on legal certainty and the balance between public treasury restitution and distributive justice.

Keywords: Civil liability. Public funds restitution. Joint and several liability. Equity. TCU case law.

Referências

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BORGARELLI, Bruno de Ávila. *Responsabilidade civil e grau de culpa: a redução equitativa da indenização*. São Paulo: YK Editora, 2023.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado, 1988.

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. Brasília, 1992.

BRASIL. Ministério Público Federal. *Caso Lava Jato: ações*. Brasília: MPF, [s.d.]. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/casos-historicos/lava-jato/acoes>. Acesso em: 18 mar. 2025.

BRASIL. Ministério Público Federal. *Conheça a linha do tempo*. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/casos-historicos/lava-jato/linha-do-tempo>. Acesso em: 007 fev. 2025.

BRASIL. Ministério Público Federal. *Entenda o caso*. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/casos-historicos/lava-jato/entenda-o-caso>. Acesso em: 007 fev. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 1.574.705/PR*. Relator: Ministro Herman Benjamin. Julgado em: 25 maio 2021. Segunda Turma. Publicado em: *DJe*, 03 ago. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 1.687.511/MS*. Relator: Ministro Raul Araújo. Quarta Turma. Julgado em: 04 abr. 2022. Publicado em: *DJe*, 04 maio 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Agravo Interno no Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 2.029.303/RJ*. Relator: Ministro Moura Ribeiro. Terceira Turma. Julgado em: 13 maio 2024. Publicado em: *DJe*, 15 maio 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1.122.984/PR*. Relator: Ministro Humberto Martins. Julgado em: 21 out. 2010. Segunda Turma. Publicado em: *DJe*, 09 nov. 2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1.366.208/MT*. Relator: Ministro Humberto Martins. Julgado em: 26 abr. 2016. Segunda Turma. Publicado em: *DJe*, 07 out. 2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial nº 1.350.267/MA*. Relator: Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva. Terceira Turma. Julgado em: 19 mar. 2015. Publicado em: *DJe*, 07 abr. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial* nº 1.366.676/RS. Relator: Ministro Paulo de Tarso Sanseverino. Terceira Turma. Julgado em: 11 fev. 2014. Publicado em: *DJe*, 24 fev. 2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial* nº 1.679.154/SP. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Terceira Turma. Julgado em: 22 ago. 2017. Publicado em: *DJe*, 25 ago. 2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial* nº 605.438/DF. Relator: Ministro Paulo de Tarso Sanseverino. Terceira Turma. Julgado em: 19 nov. 2013. Publicado em: *DJe*, 29 nov. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Agravo em Recurso Extraordinário* nº 1.475.101/SP. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Julgado em: 22 out. 2024. Primeira Turma. Publicado em: *DJe*, 04 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Agravo Regimental na Reclamação* nº 45.691/PR. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Julgado em: 27 mar. 2023. Publicado em: 29 mar. 2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1391227/false>. Acesso em: 18 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança* nº 35.920/DF. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão: Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Julgado em: 18 mar. 2023. Publicado em: 13 abr. 2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur477235/false>. Acesso em: 16 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Segunda Turma. *Agravo Regimental na Petição* nº 6.863/DF. Relator: Min. Edson Fachin. Redator do acórdão: Min. Gilmar Mendes. Julgado em: 06 mar. 2018. Publicado em: 11 out. 2018. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur392333/false>. Acesso em: 18 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Segunda Turma. *Embargos de Declaração no Agravo Regimental na Petição* nº 6.727/DF. Relator: Min. Edson Fachin. Redator do acórdão: Min. Dias Toffoli. Julgado em: 24 abr. 2018. Publicado em: 24 fev. 2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur423310/false>. Acesso em: 18 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Segunda Turma. *Extensão dos efeitos no Agravo Regimental na Petição* nº 12.009/DF. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgado em: 19 nov. 2024. Publicado em: 02 dez. 2024. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur518743/false>. Acesso em: 18 mar. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão* nº 1.785/2017 – *Plenário*. Relator: Ministro José Múcio Monteiro. Sessão de 16 ago. 2017. Processo nº 036.939/2012-9. Tomada de Contas Especial. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2123157>. Acesso em: 1º abr. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão* nº 1.835/2024 – *Plenário*. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 04 set. 2024. Processo nº TC 026.840/2016-2. Tomada de Contas Especial. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2656319>. Acesso em: 1º abr. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão* nº 2876/2018 – *Plenário*. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Sessão de 5 dez. 2018. Processo nº 012.953/2017-2. Tomada de Contas Especial. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 1º abr. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão* nº 368/2018 – *Plenário*. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Sessão de 28 fev. 2018. Processo nº 024.246/2016-6. Tomada de Contas Especial. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2268247>. Acesso em: 1º abr. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 7500/2017 – Primeira Câmara*. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 22 ago. 2017. Processo nº 010.512/2014-4. Tomada de Contas Especial. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2274833>. Acesso em: 1º abr. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal. *Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal*, Brasília, ano 2023, n. 160, p. 25-26, 04 set. 2023.

CITTADINO, Gisele; TENENBAUM, Marcio, Os múltiplos significados da parcialidade nos diálogos da operação *spoofing*. In: STRECK, Lenio Luiz; PRONER, Carol; CARVALHO, Marco Aurélio de; SANTOS, Fabiano Silva dos (Orgs.). *O livro das parcialidades*. Rio de Janeiro: Telha, 2021.

DALLAGNOL, Deltan. *A luta contra a corrupção*. Rio de Janeiro: Primeira Pessoa, 2017. [recurso eletrônico].

ÉPOCA. Na delação premiada, Paulo Roberto Costa revela que os contratos da Petrobras eram superfaturados entre 18% e 20%. *Época*, Rio de Janeiro, 06 out. 2014. Disponível em: <https://epoca.globo.com/tempo/eleicoes/noticia/2014/10/na-delacao-premiada-paulo-roberto-costa-revela-que-os-bcontratos-da-petrobrasb-eram-superfaturados-entre-18-e-20.html>. Acesso em: 18 mar. 2025.

FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson; NETTO, Felipe Peixoto Braga. *Curso de direito civil: responsabilidade civil*. 2. ed. São Paulo: Atlas, v. 3, 2015.

FERREIRA, Daniel. *Sanções administrativas*. Belo Horizonte: Malheiros, 2001.

FERREIRA, Gustavo Costa. *Responsabilidade sancionadora da pessoa jurídica: critérios para aferição da sua ação e culpabilidade no direito administrativo sancionador*. Belo Horizonte: Dialética, 2019.

G1. O que se sabe sobre a *operação spoofing* e os suspeitos de interceptar mensagens de autoridades. *G1*, 24 jul. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/07/24/o-que-se-sabe-sobre-a-operacao-spoofing-e-os-suspeitos-de-interceptar-mensagens-de-autoridades.gh.html>. Acesso em: 06 fev. 2025.

GODOY, Claudio Luiz Bueno. Comentário ao art. 944. In: PELUSO, Cezar (Coord.). *Código Civil comentado: doutrina e jurisprudência*. 14. ed. Barueri: Manole, 2020.

GOMES, Josiane Araújo. Impenhorabilidade do bem de família x ressarcimento integral ao erário pela prática de ato de improbidade administrativa: comentário ao Tema 1316 do STF. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 1072, p. 281-292, fev. 2025.

HELLER, Gabriel; CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. Reparação e sanção no controle de atos e contratos administrativos: as diferentes formas de responsabilização pelo Tribunal de Contas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 279, n. 1, p. 51-77, jan./abr. 2020.

KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie Correa. *A política no banco dos réus: a operação lava jato e a erosão da democracia no Brasil*. 1. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2022.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Rafael Munhoz de. Sanção administrativa e o princípio da culpabilidade. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, v. 5, n. 22, p. 25-57, 2007. DOI: 10.21056/aec.v5i22.624.

MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo. Vinte anos do Código Civil e mitigação do princípio da reparação integral: *much ado about nothing?* *Revista IBERC*, Porto Alegre, v. 4, n. 3, p. 3-14, set./dez. 2021.

MORO, Sérgio Fernando. Preventing Systemic Corruption in Brazil. *Daedalus*, v. 147, n. 3, p. 157-168, Summer 2018.

NETTO, Vladimir. *Lava Jato*. 1. ed. Rio de Janeiro: Primeira Pessoa, 2016. [recurso eletrônico].

PÜSCHEL, Flavia Portella. O parto da montanha: um caso de redução da reparação de dano patrimonial com base no grau de culpa no STJ. *Revista de Direito Civil Contemporâneo*, São Paulo, v. 38, p. 201-218, jan./mar. 2024.

REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

REINIG, Guilherme Henrique Lima. *O problema da causalidade na responsabilidade civil: a teoria do escopo de proteção da norma (Schutzzwecktheorie) e a sua aplicabilidade no direito civil brasileiro*. 2015. 293f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2131/tde-29042015-163932/publico/REINIG_O_problema_da_causalidade_versao_corrigida.pdf. Acesso em: 16 fev. 2025.

RODRIGUES, Silvio. *Direito civil: responsabilidade civil*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

SARAI, Leandro. *Disregard doctrine* e sua aplicação pela Administração Pública. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, v. 15, n. 62, p. 193–219, 2016. DOI: 10.21056/aec.v15i62.38. Disponível em: <https://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/38>. Acesso em: 16 mar. 2025.

SCHREIBER, Anderson. Comentário ao art. 944. In: SCHREIBER, Anderson *et al.* *Código Civil comentado: doutrina e jurisprudência*. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Silveira Dias de Arruda. Limites da jurisdição dos tribunais de contas sobre particulares. *Revista Justiça do Direito*, v. 33, n. 2, p. 198-221, 2019.

THE INTERCEPT BRASIL. *As mensagens secretas da Lava Jato*. São Paulo: The Intercept Brasil, 2019. Disponível em: <https://www.intercept.com.br/especiais/mensagens-lava-jato/>. Acesso em: 06 fev. 2025.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

REINIG, Guilherme Henrique Lima; FERREIRA, Otávio Sendtko. A redução equitativa da indenização na responsabilidade por dano ao erário: análise do Acórdão nº 1.835/2024 do TCU no caso da Refinaria Abreu e Lima. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC*, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, p. 53-79, maio/out. 2025. DOI: 10.52028/tce-sc.v03.i05.ART.03.SC
