



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 174/2026/COSEP/DIREP/SIPRI

PROCESSO Nº 00190.110798/2025-73

INTERESSADOS: Diretoria de Responsabilização de Entes Privados (DIREP) e Financiadora de Estudos e Projetos (Finep).

1. ASSUNTO

1.1. Consulta técnica realizada pela Corregedoria da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) sobre a possibilidade - ou não - de enquadramento da conduta de utilização irregular de recursos em Termos de Outorga de Subvenção Econômica no art. 5º da Lei nº 12.846/2013.

2. REFERÊNCIAS

2.1. Normas legais e infralegais

- 2.1.1. Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004;
- 2.1.2. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013;
- 2.1.3. Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016;
- 2.1.4. Decreto nº 9.283, de 7 de fevereiro de 2018.
- 2.1.5. Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022;
- 2.1.6. Portaria Normativa CGU nº 145, de 8 de julho de 2024;

2.2. Doutrina

- 2.2.1. CGU. Manual de Responsabilização de Entes Privados. Edição atualizada até junho de 2026. Disponível em: < <https://basedeconhecimento.cgu.gov.br/handle/1/22990> >.
- 2.2.2. ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. Contrato Administrativo. São Paulo: Quartier Latin, 2012.
- 2.2.3. ARAGÃO, Alexandre Santos de. A Evolução da Proteção do Equilíbrio Econômico-Financeiro nas Concessões de Serviços Públicos e nas PPPs. Revista De Direito Administrativo, 263, 35–66, 2013.
- 2.2.4. MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. São Paulo: Fórum, 2018.
- 2.2.5. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- 2.2.6. RIBEIRO, Márcio de Aguiar. Responsabilização Administrativa de Pessoas Jurídicas à Luz da Lei Anticorrupção Empresarial. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

2.3. Precedentes da CGU

- 2.3.1. BRASIL. Controladoria-Geral da União. Processo Administrativo de Responsabilização nº 00190.106298/2019-99. Disponível em: < <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/73511> >
- 2.3.2. BRASIL. Controladoria-Geral da União. Processo Administrativo de Responsabilização nº 00190.103466/2020-28. Disponível em: < <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/73650> >.
- 2.3.3. BRASIL. Controladoria-Geral da União. Processo Administrativo de Responsabilização nº 00190.106782/2022-13. Parecer nº 122/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU. Disponível em: < <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/95205> >.
- 2.3.4. BRASIL. Controladoria-Geral da União. Processo Administrativo de Responsabilização nº 00190.106781/2022-79. Disponível em: < <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/94319> >.

2.4. BRASIL. Controladoria-Geral da União. Processo Administrativo de Responsabilização nº 00190.110756/2023-71. Parecer nº 335/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU. Disponível em: < <https://basedeconhecimento.cgu.gov.br/handle/1/22698> >.

2.5. BRASIL. Controladoria-Geral da União. Processo Administrativo de Responsabilização nº 00190.103452/2021-95. Parecer nº 20/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU. Disponível em: < <https://basedeconhecimento.cgu.gov.br/handle/1/19367> >.

2.6. BRASIL. Controladoria-Geral da União. Processo Administrativo de Responsabilização nº 00190.100312/2020-84. Disponível em: < <https://basedeconhecimento-h.cgu.gov.br/handle/1/16286> >.

3. EMENTA

ANÁLISE DE CONSULTA TÉCNICA. ART.2º, INCISO II C/C ART. 9º DA PORTARIA NORMATIVA CGU Nº 145/2024. CORREGEDORIA DA FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS (FINEP). UTILIZAÇÃO IRREGULAR DE RECURSOS. TERMO DE OUTORGA DE SUBVENÇÃO ECONÔMICA. NATUREZA JURÍDICA CONTRATUAL. INTERPRETAÇÃO LÓGICO-SISTEMÁTICA. ENQUADRAMENTO EM ATOS LESIVOS PREVISTOS nos incisos I, II, III, V, e alíneas "a", "b", "c", "d", "f", do inciso IV, do art. 5º da Lei nº 12.846/2013.

Os atos lesivos previstos no art. 5º da Lei nº 12.846/2013 configuram rol taxativo para fins de responsabilização da pessoa jurídica.

Em tese, vislumbra-se a possibilidade de responsabilização de empresa beneficiária no contexto de uma relação jurídica instituída mediante Termo de Outorga de Subvenção Econômica, desde que seja constatada, na situação concreta, a presença dos elementos essenciais à responsabilização objetiva da Lei Anticorrupção, sendo estes: (i) a existência de conduta que se enquadre nos incisos I, II, III, V e nas alíneas "a" a "d", e "f" do inciso IV do art. 5º da Lei nº 12.846/2013; (ii) interesse ou benefício almejado ou obtido pela empresa beneficiária; e (iii) nexo de causalidade entre a conduta tipificada como ato lesivo e o interesse ou benefício almejado ou obtido.

Os procedimentos previstos nas alíneas "a", "b", "c", "d" e "f" do inciso IV do art. 5º da Lei nº 12.846/2013 não englobam apenas as licitações regidas pela Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, ou a outras normas de licitações e contratos da administração pública, mas também seleção ou chamadas públicas para subvenção econômica no âmbito da FINEP.

As hipóteses previstas nas alíneas "d", "f" e "g" do inciso IV do art. 5º da Lei n. 12.846/2013 não englobam apenas os contratos administrativos regidos pela Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, ou a outras normas de licitações e contratos da administração pública, mas também contratações, convênios, parcerias e outros instrumentos congêneres sujeitos a normas previstas em legislação própria.

As hipóteses previstas na alínea "e" do inciso IV do art. 5º da Lei nº 12.846/2013 deve ser interpretado restritivamente, abrangendo apenas os contratos administrativos regidos pela Lei nº 14.133/2021 e normas congêneres.

No caso, é inviável a subsunção à alínea "g" do inciso IV aos Termos de Outorga de Subvenção Econômica, por ausência de equação econômico-financeira nos instrumentos de fomento, nos quais o risco é elemento estrutural e previamente alocado, não se aplicando a lógica de recomposição típica dos contratos comutativos.

A mera rejeição de contas, a inadimplência ou a obrigação de ressarcimento ao erário não configuram, por si sós, o ato lesivo previsto no inciso V do art. 5º da Lei nº 12.846/2013, sendo indispensável a demonstração de conduta que efetiva ou potencialmente dificulte a atividade de investigação ou fiscalização.

4. RELATÓRIO

4.1. Trata-se de Consulta Técnica realizada pela Corregedoria da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) sobre a possibilidade - ou não - de enquadramento da conduta de utilização irregular de recursos em contratos de financiamento (via Contrato de Subvenção Econômica antecedido de Seleção Pública) em atos lesivos tipificados no art. 5º da Lei nº 12.846/2013.

4.2. A consulta foi inicialmente dirigida à Corregedoria-Geral da União, por meio do Ofício Finep/ACOR/07-2025 (3842216).

4.3. Após encaminhamento do referido ofício a esta área competente, foi realizada reunião (29/09/2025) entre a Coordenação de Supervisão de Responsabilização de Entes Privados (COSEP) e a

Corregedoria da Finep. Na ocasião, a COSEP orientou que a Corregedoria enviasse novo ofício à DIREP, com a finalidade de dar melhor esclarecimento às dúvidas suscitadas. Diante disso, foram recebidos, em 23/10/2025, o Ofício Finep/ACOR/07-2025 (3842219) e seus respectivos anexos (3844460 e seguintes), todos instruídos nos presentes autos.

4.4. Em síntese, a unidade setorial de correição informa ter recebido, via encaminhamento eletrônico da Ouvidoria da Empresa Pública, pedido de informação com relatos de irregularidades na prestação de contas de um contrato firmado com determinada pessoa jurídica.

4.5. Apontou que após a fiscalização do setor técnico responsável pelo acompanhamento do projeto, foram instaurados dois processos de Tomada de Contas Especial (TCE) com intuito de reaver os valores utilizados indevidamente pela empresa em dois contratos de subvenção econômica (regidos pela Lei nº 10.973/2004).

4.6. Desse modo, questiona-se se "a utilização irregular de recursos públicos em contratos de financiamento é passível de enquadramento no Artigo 5º da Lei nº 12.846/2013, possibilitando desta forma a atuação correcional através de instauração de Processo de Responsabilização de Entes Privados – PAR."

4.7. Vieram como anexos o Edital de Seleção Pública 17/2022 (3844460), a análise que ratificou a reprovação do Relatório Técnico Final do instrumento celebrado com a pessoa jurídica privada (3844465), o Termo de Outorga de Subvenção Econômica com a pessoa jurídica privada (3844471) e a Comunicação para Devolução de Recursos recebidos pela pessoa jurídica privada (3844479).

4.8. Diante do grau de complexidade dos questionamentos, optou-se por instruir o presente processo, de modo a ensejar a acurada análise da matéria e assim subsidiar a resposta da Diretoria de Responsabilização de Entes Privados (DIREP), em estrito cumprimento do art. 9º da Portaria Normativa CGU nº 145/2024.

5. ANÁLISE TÉCNICA

A. COMPETÊNCIA E DELIMITAÇÃO DO TEMA

A.1 Competência e delimitação do tema

5.1. Consoante aponta o *caput* do art. 9º da Portaria Normativa nº 145/2024, cabe ao Diretor de Responsabilização de Entes Privados (DIREP) decidir sobre consultas técnicas realizadas por órgão ou entidade integrante do Siscor, no tocante à aplicação de dispositivos legais ou regulamentares concernentes à matéria de sua competência, após a emissão de parecer técnico por esta Coordenação de Supervisão de Responsabilização de Entes Privados (COSEP).

5.2. No caso concreto trazido pela Corregedoria Setorial, são relatadas irregularidades na prestação de contas de um Termo de Outorga de Subvenção Econômica celebrado com determinada pessoa jurídica.

5.3. Aponta que a Finep, em parceria com a Agência Espacial Brasileira (AEB), lançou a Seleção Pública MCTI/AEB/FINEP/FNDCT - Subvenção Econômica à Inovação 17/2022, no qual o projeto aprovado foi a proposta da pessoa jurídica Akaer Engenharia S.A, cujo objetivo era desenvolver um Programa de desenvolvimento de Veículo Lançador de Nanossatélites comercialmente competitivo. Assim, a Finep e este ente privado firmaram um Termo de Outorga de Subvenção Econômica, amparado na Lei nº 10.973/2004 e no Decreto nº 9.283/2018.

5.4. A Corregedoria da Finep teria recebido relatos de irregularidades na prestação de contas deste contrato, e após fiscalização do setor técnico responsável, comprovou-se que a empresa utilizou dos recursos da Subvenção Econômica transferidos pela Finep para fins diversos do projeto contratado.

5.5. A pessoa jurídica teria sido instada a realizar a devolução de recursos, entretanto, sem sucesso. Desse modo, foi instaurado processo de Tomada de Contas Especial — TCE com intuito de reaver os valores utilizados indevidamente, atualmente em trâmite no âmbito do Tribunal de Contas da União. Assim, o Corregedor questiona "*se a utilização irregular de recursos públicos em contratos de financiamento é passível de enquadramento no Artigo 5º da Lei nº 12.846/2013, possibilitando desta forma a atuação correcional através de instauração de Processo de Responsabilização de Entes Privados — PAR*".

5.6. Inicialmente, cumpre pontuar que a resposta à consulta não se limita ao caso específico

apresentado, mas se destina a uma análise em tese, cabendo às unidades de correição, observadas as balizas estabelecidas, realizar a subsunção do caso concreto ao tipo previsto na Lei nº 12.846/2013. Além disso, não foi compartilhado os detalhes e provas em relação à conduta específica da pessoa jurídica, o que impede tecer maiores considerações sobre o caso concreto.

5.7. Pois bem. Diante disso, transcrevemos abaixo o mencionado dispositivo legal, cuja redação deu origem aos questionamentos:

Lei nº 12.846/2013

Art. 5º Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos:

I - prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada;

II - comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei;

III - comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados;

IV - no tocante a licitações e contratos:

a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público;

b) impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público;

c) afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo;

d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;

e) criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo;

f) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais; ou

g) manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública;

V - dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional.

5.8. Assim, a dúvida diz respeito à interpretação do art. 5º da Lei nº 12.846/2013, sendo, portanto, pertinente às competências desta DIREP/SIPRI.

A.2 Do regime jurídico dos instrumentos relacionados à Ciência, Tecnologia e Informação

5.9. O Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Informação - CT&I (Lei nº 10.973/2004) estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, as Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTs) e suas agências de fomento promoverão e incentivarão a pesquisa e o desenvolvimento de produtos, serviços e processos inovadores em empresas brasileiras e em entidades brasileiras de direito privado sem fins lucrativos, mediante a concessão de recursos financeiros, humanos, materiais ou de infraestrutura, a serem ajustados em instrumentos específicos e destinados a apoiar atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação, para atender às prioridades das políticas industrial e tecnológica nacional.

5.10. Os instrumentos de estímulo à inovação previstos no art. 19, §§ 2º e 2º-A, da Lei nº 10.973, de 2004, abrangem, dentre outros, a concessão de recursos financeiros, sob a forma de subvenção econômica, financiamento ou participação societária, visando ao desenvolvimento de produtos ou processos inovadores. Os recursos destinados à subvenção econômica serão aplicados no financiamento de atividades de pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação em empresas, admitida sua destinação

para despesas de capital e correntes, desde que destinadas à atividade financiada.

5.11. Trata-se de mecanismo vocacionado a fomentar projetos alinhados às prioridades da política industrial e tecnológica nacional, cuja concessão pressupõe, necessariamente, a prévia aprovação do projeto pela entidade concedente e a formalização por termo de outorga específico. Embora não reembolsável, a subvenção econômica não se confunde com liberalidade estatal: sua outorga implica, de modo obrigatório, a assunção de contrapartida pela empresa beneficiária, conforme o art. 19, §3º, da Lei nº 10.973/2004 e o art. 20 do Decreto nº 9.283/2018, refletindo a lógica de compartilhamento de riscos, compromissos e resultados entre o Estado fomentador e o agente econômico executor. Vejamos:

Lei nº 10.973/2004

Art. 19. A União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, as ICTs e suas agências de fomento promoverão e incentivarão a pesquisa e o desenvolvimento de produtos, serviços e processos inovadores em empresas brasileiras e em entidades brasileiras de direito privado sem fins lucrativos, mediante a concessão de recursos financeiros, humanos, materiais ou de infraestrutura a serem ajustados em instrumentos específicos e destinados a apoiar atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação, para atender às prioridades das políticas industrial e tecnológica nacional.

§ 1º As prioridades da política industrial e tecnológica nacional de que trata o caput deste artigo serão estabelecidas em regulamento.

§ 2º A concessão de recursos financeiros, sob a forma de subvenção econômica, financiamento ou participação societária, visando ao desenvolvimento de produtos ou processos inovadores, será precedida de aprovação de projeto pelo órgão ou entidade concedente.

§ 2º-A. São instrumentos de estímulo à inovação nas empresas, quando aplicáveis, entre outros:

I - subvenção econômica;

[...]

§ 3º A concessão da subvenção econômica prevista no § 1º deste artigo implica, obrigatoriamente, a assunção de contrapartida pela empresa beneficiária, na forma estabelecida nos instrumentos de ajuste específicos.

Decreto 9.283/2018

Da subvenção econômica

Art. 20. A concessão da subvenção econômica implicará, obrigatoriamente, a assunção de contrapartida pela empresa beneficiária, na forma estabelecida em termo de outorga específico.

§ 1º A concessão de recursos financeiros sob a forma de subvenção econômica, financiamento ou participação societária, com vistas ao desenvolvimento de produtos ou processos inovadores, será precedida de aprovação do projeto pelo órgão ou pela entidade concedente.

§ 2º Os recursos destinados à subvenção econômica serão aplicados no financiamento de atividades de pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação em empresas, admitida sua destinação para despesas de capital e correntes, desde que destinadas à atividade financiada.

§ 3º Os valores recebidos a título de subvenção econômica deverão ser mantidos em conta bancária de instituição financeira pública federal até sua utilização ou sua devolução, atualizados monetariamente, conforme exigido para a quitação de débitos para com a Fazenda Nacional, com base na variação da Taxa Referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia - Selic, acumulada mensalmente, até o último dia do mês anterior ao da devolução dos recursos, acrescidos de um por cento no mês de efetivação da devolução dos recursos à conta única do Tesouro Nacional.

5.12. A finalidade da subvenção econômica é a aplicação de recursos financeiros em projetos de risco tecnológico, ou seja, nos quais há possibilidade de insucesso no desenvolvimento de solução, decorrente de processo em que o resultado é incerto em função do conhecimento técnico-científico insuficiente à época em que se decide pela realização da ação (art. 2º, inciso III, Decreto n. 9.283/2018). Desse modo, a subvenção ocorre como um tipo de financiamento não reembolsável, de modo que o Estado compartilha os riscos do negócio com o mercado e o terceiro setor, fomentando a inovação tecnológica.

5.13. O instrumento jurídico que concretiza essa forma de concessão de recursos financeiros é o Termo de Outorga de Subvenção Econômica, objeto da presente Consulta.

Lei 10.973/2004

Art. 9º-A. Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios são autorizados a conceder recursos para a execução de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação às ICTs ou diretamente aos pesquisadores a elas vinculados, por **termo de outorga**, convênio, contrato ou instrumento jurídico assemelhado.

Decreto 9.283/2018

Art. 21. O termo de outorga de subvenção econômica conterá obrigatoriamente:

I - a descrição do projeto de pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação a ser executado pela empresa, dos resultados a serem atingidos e das metas a serem alcançadas, os prazos de execução e os parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas;

II - o valor total a ser aplicado no projeto, o cronograma de desembolso e a estimativa de despesas, que deverão constar do plano de trabalho; e

III - a forma de execução do projeto e de cumprimento das metas a ele atreladas, assegurada ao beneficiário a discricionariedade necessária para o alcance das metas estabelecidas.

§ 1º O plano de trabalho constará como anexo do termo de outorga e será parte integrante e indissociável deste, e somente poderá ser modificado segundo os critérios e a forma definidos pela concedente, desde que não desnature o objeto do termo:

I - por meio de comunicação justificada do responsável pelo projeto, quando a modificação implicar alteração de até vinte por cento nas dotações orçamentárias estimadas ou na distribuição entre grupos de natureza de despesa, desde que o valor global do projeto não seja alterado, e

II - por meio de anuência prévia e expressa da concedente, nas demais hipóteses.

§ 2º Os termos de outorga deverão ser assinados pelo dirigente máximo do órgão ou da entidade da administração pública, permitida a delegação, vedada a subdelegação.

Art. 22. As despesas realizadas com recursos da subvenção serão registradas na plataforma eletrônica de que trata o § 5º do art. 38, dispensada a inserção de notas, comprovantes fiscais ou recibos.

§ 1º Na hipótese de a plataforma eletrônica de que trata o *caput* não estar disponível, os pagamentos deverão ser realizados em conta bancária específica por meio de transferência eletrônica que permita a identificação do beneficiário final.

§ 2º Para fins do disposto no § 1º, o pagamento em espécie somente poderá ser realizado mediante justificativa, o que não dispensará a identificação do beneficiário final da despesa nos registros contábeis do projeto.

§ 3º A concedente, em ato próprio, poderá exigir, além do registro eletrônico de que tratam o *caput* e o § 1º, relatório simplificado de execução financeira para projetos de maior vulto financeiro, conforme estabelecido, consideradas as faixas e as tipologias aplicáveis aos projetos.

Art. 23. A concedente adotará medidas para promover a boa gestão dos recursos transferidos, entre as quais serão obrigatórias:

I - a divulgação da lista completa dos projetos apoiados, de seus responsáveis e dos valores desembolsados;

II - a divulgação de canal para denúncia de irregularidades, de fraudes ou de desperdício de recursos no seu sítio eletrônico oficial;

III - a definição de equipe ou estrutura administrativa com capacidade de apurar eventuais denúncias; e

IV - a exigência de que os participantes do projeto assinem documento do qual constem informações sobre como fazer denúncias, sobre o canal existente no sítio eletrônico e sobre a importância da integridade na aplicação dos recursos.

Art. 24. A Financiadora de Estudos e Projetos - Finep, na qualidade de Secretaria-Executiva do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, observado o disposto no art. 1º, parágrafo único, inciso IV, da Lei nº 10.973, de 2004, credenciará agências de fomento regionais, estaduais e locais, e instituições de crédito oficiais, com vistas a descentralizar e a aumentar a capilaridade dos programas de concessão de subvenção às microempresas e às empresas de pequeno porte, sem prejuízo da concessão direta.

Parágrafo único. A Finep adotará procedimentos simplificados, inclusive quanto aos formulários de apresentação de projetos, para a concessão de subvenção às microempresas e às empresas de pequeno porte.

[...]

Art. 34. O termo de outorga é o instrumento jurídico utilizado para concessão de bolsas, de auxílios, de bônus tecnológico e de subvenção econômica.

§ 1º Cada órgão ou entidade estabelecerá em ato normativo as condições, os valores, os prazos e as responsabilidades dos termos de outorga que utilizar, observadas as seguintes disposições:

I - a vigência do termo de outorga terá prazo compatível com o objeto da pesquisa;

II - os valores serão compatíveis com a complexidade do projeto de pesquisa e com a qualificação dos profissionais;

III - os critérios de seleção privilegiarão a escolha dos melhores projetos, segundo os critérios definidos pela concedente; e

IV - o processo seletivo assegurará transparência nos critérios de participação e de seleção.

[...]

§ 4º O termo de outorga de auxílio somente poderá ser modificado segundo os critérios e a forma definidos pela concedente, desde que não desnature o objeto do termo:

I - por meio de comunicação justificada do responsável pelo projeto, quando a modificação implicar alteração de até vinte por cento nas dotações orçamentárias estimadas ou na distribuição entre grupos de natureza de despesa, desde que o valor global do projeto não seja alterado; e

II - por meio da anuência prévia e expressa da concedente, nas demais hipóteses.

5.14. Assim, conclui-se que o Termo de Outorga de Subvenção Econômica é um instrumento que visa à transferência de recursos públicos não reembolsáveis (subvenção) do Estado para entes privados, estabelecendo obrigações recíprocas de aplicação do recurso financeiro, sujeito à prestação de contas e fiscalização, para pesquisa e desenvolvimento de produtos, serviços e processos inovadores, conforme a Lei nº 10.973/2004 e decretos pertinentes.

B. SUBSUNÇÃO, EM TESE, NOS ATOS LESIVOS PREVISTOS NO ART. 5º DA LEI Nº 12.846/2013

5.15. A responsabilização por ato lesivo, nos termos da Lei nº 12.846/2013, fundamenta-se em quatro pressupostos jurídicos essenciais: (i) a existência de conduta imputável à pessoa jurídica, ainda que praticada por terceiros em seu interesse ou representação; (ii) que a prática da conduta tenha sido realizada para interesse ou benefício da pessoa jurídica, ainda que potencial ou não exclusivo; (iii) que a lesão tenha ocorrido a certos bens jurídicos, a saber, o patrimônio público, os princípios da administração pública e os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil; e (iv) a conduta praticada pela pessoa jurídica, seus funcionários, prepostos ou representantes tenha enquadramento em alguma das hipóteses previstas no rol taxativo art. 5º da Lei nº 12.846/2013.

5.16. Inicialmente, a respeito da natureza taxativa dos tipos previstos nos incisos do art. 5º da Lei nº 12.846/2013, o legislador, ao tipificar os atos lesivos à administração pública nacional ou estrangeira, optou por um catálogo fechado de comportamentos juridicamente relevantes, delimitando de forma precisa o campo de incidência da responsabilidade administrativa e civil da pessoa jurídica. Não se trata de enumeração exemplificativa nem de cláusula aberta a permitir ampliações analógicas ou integrações criativas pelo intérprete.

5.17. Assim, somente as condutas enquadradas, de maneira objetiva e comprovada, em um dos incisos do art. 5º podem fundamentar a responsabilização da pessoa jurídica, sendo juridicamente vedada a criação de novos tipos lesivos por interpretação extensiva, analogia ou invocação genérica de princípios.

5.18. Nessa mesma linha de compreensão, eventuais irregularidades verificadas no âmbito de Termos de Outorga de Subvenção Econômica e praticadas por pessoa jurídica com vistas à obtenção de benefício próprio, ainda que potencial ou não exclusivo, podem caracterizar, em tese, lesão aos princípios da administração pública e, conforme o caso, ao patrimônio público.

5.19. No entanto, não são todas as irregularidades praticadas no âmbito desse instrumento que podem atrair a responsabilização administrativa prevista na Lei nº 12.846/2013.

B.1 Incisos I, II, III e V do art. 5º da Lei nº 12.846/2013

5.20. Em relação aos tipos previstos nos incisos I, II, III e V do art. 5º da Lei nº 12.846/2013, não há maiores problemas, porquanto a adequação típica da conduta pode se dar independentemente da relação com os instrumentos de subvenção econômica previstos na Lei nº 10.973/2004 e no Decreto nº 9.283/2018.

5.21. Desse modo, prometer, oferecer ou conceder, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada, no contexto de irregularidades que envolvam o certame antecedente, a celebração ou a execução do Termo de Outorga de Subvenção Econômica, amolda-se ao ato lesivo previsto no **inciso I** do art. 5º da Lei nº 12.846/2013.

5.22. Por sua vez, a utilização comprovada de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular os reais interesses da pessoa jurídica ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados, com a finalidade, por exemplo, de participar da Seleção Pública que antecede o Termo de Outorga de Subvenção Econômica, celebrar o instrumento ou fraudar a execução do Termo de Outorga, atrai a responsabilização pelo ato lesivo tipificado no **inciso III** do art. 5º da Lei nº 12.846/2013.

5.23. Ainda, o ato de financiar, custear, patrocinar ou, de qualquer modo, subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos nos incisos anteriores também configura conduta típica, nos termos do art. 5º, **inciso II**, da Lei nº 12.846/2013.

5.24. Além disso, embora não tenha sido identificado precedente específico, no âmbito desta CGU, relativo a irregularidades em Termos de Outorga de Subvenção Econômica, verifica-se a existência de conjunto consistente de julgados envolvendo a prestação de informações inverídicas em prestações de contas relativas a recursos públicos oriundos de renúncia fiscal, os quais contribuem para a delimitação do alcance do **inciso V** do art. 5º da Lei nº 12.846/2013.

5.25. Tais precedentes concentram-se, sobretudo, em projetos culturais financiados por meio dos incentivos previstos na Lei Rouanet, nos quais a natureza indireta do dispêndio público não afastou a possibilidade de responsabilização das pessoas jurídicas.

5.26. A título de exemplo, no **PAR 00190.106298/2019-99** (julgado em 09/02/2023), a pessoa jurídica teria desviado recursos públicos federais em projetos culturais (Pronacs - Ministério da Cultura - MinC), no âmbito dos incentivos da Lei Rouanet, objeto da denominada Operação Boca Livre, e fornecido informações falsas no âmbito da posterior prestação de contas, dificultando a fiscalização do MinC sobre a execução do projeto cultural. Nesse sentido, o Relatório Final da Comissão (p. 9) indicou que, em relação ao ato lesivo previsto no inciso V, do art. 5º da Lei nº 12.846/2013, "o dispêndio de recursos a título de patrocínio de execução de projeto cultural com desvio de objeto, com posterior prestação de contas com informação inverídica realizada para dificultar a fiscalização amolda-se, por si só, ao enquadramento". No mesmo sentido se posicionou a Consultoria Jurídica da CGU em seu Parecer 3/2023 (p. 2): "Em relação a este ponto, é importante salientar que não se pode apresentar informação falsa em uma prestação de contas, mesmo que presumidamente haja ali um intuito defensivo. Com efeito, não há a figura de um acusado na prestação de contas, de modo que o fornecimento de informações falsas (mesmo que para fins defensivos futuros) pode certamente dificultar a atividade de investigação, podendo ser enquadrada como infração na LAC e em outros dispositivos legais".

5.27. No mesmo sentido, o **PAR 00190.103466/2020-28**, no qual um escritório de advocacia e uma empresa de empreendimentos culturais foram condenadas pela prática da conduta descrita no inciso V, pela realização de evento social no mesmo dia da realização de evento privado de comemoração do aniversário do escritório, no intuito de transparecer que o projeto cultural financiado via Lei Rouanet estava sendo realizado, e pela apresentação, na prestação de contas, de documentos que não retratavam as despesas efetivamente realizadas.

5.28. No caso concreto, a prestação de contas pelo beneficiário está prevista entre os artigos 47 e 60 do Decreto nº 9.283/2018:

Art. 47. A prestação de contas observará as seguintes etapas:

I - monitoramento e avaliação por meio de formulário de resultado; e

II - prestação de contas final por meio da apresentação de relatório.

§ 1º O disposto neste Capítulo aplica-se aos seguintes instrumentos:

I - convênio para pesquisa, desenvolvimento e inovação;

II - termo de outorga para subvenção econômica; e

III - termo de outorga de auxílio.

Art. 50. O responsável pelo projeto deverá apresentar formulário de resultado parcial, anualmente, durante a execução do objeto, conforme definido no instrumento de concessão, ou quando solicitado pela instituição concedente.

§ 1º Caberá ao responsável pelo projeto manter atualizadas as informações indicadas no sistema eletrônico de monitoramento do órgão ou da entidade, se houver.

§ 2º No formulário de que trata o **caput**, constarão informações quanto ao cumprimento do cronograma e à execução do orçamento previsto, hipótese em que deverão ser comunicadas eventuais alterações necessárias em relação ao planejamento inicial para a consecução do objeto do instrumento.

Art. 57. Encerrada a vigência do instrumento, o responsável pelo projeto encaminhará à concedente a prestação de contas final no prazo de até sessenta dias.

§ 1º O prazo a que se refere o **caput** poderá ser prorrogado por igual período, a pedido, desde que o requerimento seja feito anteriormente ao vencimento do prazo inicial.

§ 2º A concedente dos recursos financeiros disponibilizará, preferencialmente, sistema eletrônico específico para inserção de dados com vistas à prestação de contas, ou, na hipótese de não possuí-lo, a prestação de contas ocorrerá de forma manual, de acordo com as exigências requeridas nesta Seção.

§ 3º Se, durante a análise da prestação de contas, a concedente verificar irregularidade ou omissão passível de ser sanada, determinará prazo compatível com o objeto, para que o beneficiário apresente as razões ou a documentação necessária.

§ 4º Transcorrido o prazo de que trata o § 3º, se não for sanada a irregularidade ou a omissão, a autoridade administrativa competente adotará as providências para a apuração dos fatos, nos termos da legislação vigente.

[...]

Art. 58. A prestação de contas será simplificada, privilegiará os resultados obtidos e compreenderá:

[...]

§ 2º Quando o relatório de execução do objeto não for aprovado ou quando houver indício de ato irregular, a concedente exigirá a apresentação de relatório de execução financeira.

§ 3º A concedente estabelecerá em ato próprio modelo de relatório de execução financeira e a relação de documentos que deverão ser apresentados na hipótese de que trata o § 1º deste artigo.

§ 4º Nos projetos que forem objeto de apuração formal pelos órgãos de controle ou pelos órgãos de investigação e persecução criminal ou que contiverem indício de irregularidade, os beneficiários deverão apresentar os documentos suplementares exigidos pela concedente.

5.29. A Finep aponta que rescindiu o Termo de Outorga porque a pessoa jurídica não comprovou a aplicação e/ou o repasse aos coexecutores de R\$ 24.672.331,10 de um total de R\$ 41.305.907,38, relativo à primeira parcela liberada pela Finep para o projeto. O instrumento em questão foi objeto de rescisão, baseada na infração das obrigações contratuais descritas na Cláusula Sexta, item 2, alíneas "a", "c" e "d" do Termo de Outorga. Destaca-se o trecho de análise da Finep sobre a prestação de contas:

Conforme atestado pelo DPCI há indícios suficientes para comprovar desvio de finalidade dos gastos em relação ao objeto do projeto, uma vez que foram apresentadas despesas no valor de R\$ 16.678.576,28, embora os extratos bancários das contas corrente e investimento relacionadas ao projeto encontravam-se com saldo zerado, restando um saldo a comprovar de R\$ 24.672.331,10 a ser comprovado financeiramente.

[...]

A decisão administrativa da [...] de utilizar-se dos recursos de subvenção econômica para outras atividades desvinculadas do projeto contratado, tornou o projeto inexecutável, gerando evidente prejuízo ao erário público, motivo pelo qual solicita-se que seja cobrada a devolução integral dos recursos desembolsados da primeira parcela devidamente corrigido nos termos dos normativos vigentes.

5.30. Assim, é necessário analisar, sob a ótica do **inciso V, do art. 5º, da Lei nº 12.846/2013**, a natureza da conduta empresarial, inclusive quanto a existência de outras sanções pecuniárias em relação ao descumprimento do termo pela pessoa jurídica. Nesse sentido, o Manual de Responsabilização de Entes Privados (Edição atualizada até junho de 2026, p. 82), recomenda que sua aplicação seja feita com racionalidade, de modo a punir os atos graves que efetivamente inviabilizaram a atividade de investigação. Vejamos:

Entretanto, não se pode perder de vistas a existência de debate relevante acerca do alcance do inciso V. Uma interpretação literal do dispositivo poderia levar a uma aplicação indiscriminada da norma com a eventual imposição de sanções desproporcionais à conduta praticada ou, ainda, sem levar em consideração a existência de outros normativos do ramo do Direito Administrativo Sancionador que igualmente poderão incidir sobre o ilícito sob investigação, em descompasso com a previsão do art. 22, §3º, LINDB.

Nesse sentido, recomenda-se que o juízo de admissibilidade de eventual incidência do inciso V seja acompanhado de análise detida a respeito da gravidade da conduta sob avaliação, considerando especialmente se as evidências apontam para a prática de atos ardis que efetivamente inviabilizaram a atividade de investigação ou fiscalização do ente público, ou ainda que intervieram em sua atuação de forma significativa a prejudicar o regular andamento de suas atividades.

5.31. No caso, devem existir elementos probatórios de que uma conduta (ação ou omissão) da empresa dificultou a atividade de fiscalização pela Finep. A responsabilização pode ocorrer em decorrência de conduta que, de forma efetiva, se subsuma ao tipo normativo. Por exemplo, a prestação de informação ou documento inverídico, ou ainda tentativas diversas de ludibriar a Finep na análise da prestação de contas, somente será caracterizada quando a informação falsa tiver impactado ou puder impactar análises, fiscalizações ou decisões no exercício regular das funções da entidade.

5.32. Nesse sentido, ainda que se admita tratar-se de hipótese de responsabilidade subsidiária, nos casos em que a gravidade da conduta revela tentativa deliberada de fraudar sua prestação de contas, a tomada de contas especial, por si só, mostra-se insuficiente, dado que se destina exclusivamente à recomposição do erário, não ostentando caráter sancionador. De fato, essa previsão se coaduna com aquela prevista nos art. 40 c/c art. 60, III do Decreto nº 9.283/2018, que prevê que a rejeição da prestação de contas do ente privado impede a celebração de convênio para pesquisa, sem prejuízo das sanções civis, penais e administrativas cabíveis.

5.33. No caso apresentado, o Edital de Seleção Pública MCTI/AEB/FINEP/FNDCT - Subvenção Econômica à Inovação – 17/2022 prevê multa apenas no caso de cessão ou transferência irregular de direitos relacionados ao desenvolvimento do objeto:

18.2 Considerando o interesse público envolvido, o volume de recursos investidos na presente ação, a necessidade de se garantir a autonomia tecnológica do Brasil com a diminuição da dependência tecnológica externa, e a opção ministerial pela persecução desses objetivos por meio do presente Edital de concessão de recursos de subvenção econômica à inovação, as beneficiárias ficam sujeitas ao cumprimento da seguinte cláusula:

18.2.1. As Beneficiárias da Subvenção não poderão ceder ou transferir seus direitos relacionados ao desenvolvimento do objeto deste edital, salvo mediante prévia e expressa autorização do MCTI, a ser obtida por intermédio da Finep. O descumprimento do estabelecido nessa disposição implicará na penalidade de devolução integral dos recursos que lhes foram transferidos, corrigidos na forma estabelecida pelo TCU, acrescidos de multa de 50% relativa ao valor do financiamento do FNDCT/MCTI/Finep.

5.34. Por fim, a mera rejeição das contas e a necessidade de ressarcimento não ensejam a caracterização automática do ato lesivo previsto no inciso V do art. 5º da Lei nº 12.846/2013. Quando, por exemplo, a identificação de irregularidades ocorre em face de informações verdadeiras trazidas pela empresa e há um entendimento diverso quanto à valoração jurídica ou técnico-contábil desses elementos, não há, em regra, possibilidade de converter tal divergência interpretativa em ilícito sancionável.

B.2 Inciso IV do art. 5º, da Lei nº 12.846/2013

5.35. Para iniciar esta seção, é importante explorar o conceito de contrato, de modo a compreender se o Termo de Outorga pode ser enquadrado no *caput* do inciso IV da Lei nº 12.846/2013.

5.36. A conceituação jurídica do contrato e a sua distinção em relação aos outros negócios

jurídicos bilaterais de objeto com valor econômico - como convênios e acordos - constituem tema marcado por acentuada controvérsia doutrinária, especialmente em razão da natureza dos interesses envolvidos. Enquanto a construção clássica civilista associa o contrato à presença de interesses contrapostos entre as partes e os convênios e acordos à convergência de finalidades entre os celebrantes, a aplicação rígida dessa dicotomia revela-se insuficiente diante da complexidade das formas contemporâneas de atuação administrativa, nas quais instrumentos cooperativos podem comportar obrigações assimétricas, repartição de riscos e deveres recíprocos que desafiam classificações estanques. A divergência doutrinária, portanto, não decorre apenas de disputa terminológica, mas da tensão estrutural entre modelos tradicionais do direito administrativo e a expansão de arranjos jurídicos híbridos, voltados à execução de políticas públicas e à promoção de interesses públicos compartilhados.

5.37. No âmbito da doutrina administrativista, estas distinções são ainda mais sutis.

5.38. Celso Antônio Bandeira de Mello (2009, p. 214), define contrato como "acordo de vontades, perfazendo ato jurídico único, entre as partes correlatas e contrapostas, sobre objeto jurídico diverso, relativo a direitos e obrigações das que nele participam". Tal entendimento segue o antigo art. 2º, parágrafo único da extinta Lei 8.666/1993, cuja conceituação de contrato que coloca como elementos essenciais apenas o acordo de vontades entre Estado e particular e a estipulação de obrigações recíprocas: "Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, sejam qual for a denominação".

5.39. Por sua vez, Odete Medauar (2018, p. 233), em trecho que enfrenta diretamente a polêmica, afasta estas visões excessivamente restritivas:

Quanto à natureza, parte da doutrina publicista pátria distingue os convênios e consórcios dos contratos. Para facilidade de redação se invocam, a seguir, os convênios, aplicando-se o exposto, quanto à natureza, aos consórcios públicos. Segundo essa linha doutrinária, diferenciam-se do seguinte modo, em essência: a) no contrato há interesses opostos; no convênio há interesses convergentes; b) o contrato realiza composição de interesses opostos; o convênio realiza conjugação de interesses; c) no contrato há partes: uma que pretende o objeto (exemplos: obra, serviço) e remunera; a outra que visa ao preço; no convênio não há partes, mas partícipes com as mesmas pretensões; d) nos contratos há obrigações recíprocas, o que falta nos convênios.

Vários argumentos em oposição a tais diferenças poderiam ser expostos. Serão mencionados somente alguns. Quanto aos interesses, a presença do Poder Público num dos polos levaria a raciocinar que o interesse público necessariamente será o fim visado pelos convênios e contratos administrativos; por outro lado, no caso de convênios celebrados com particular poder-se-ia argumentar que este não atua com fim de interesse público, havendo, então, interesses contrapostos; por um e outro raciocínio, não se fixa a distinção. E ainda: nas situações de contratos e convênios entre entidades estatais é difícil separar as duas figuras, porque o interesse público aparece como denominador comum. Além do mais, no setor privado há contratos de sociedade em que o interesse dos sócios ou cotistas é comum (não havendo contraposição), e revestem-se de natureza contratual.

No tocante à remuneração, nem sempre nos contratos administrativos uma das partes remunera a outra, como ocorre na concessão de serviço público, na concessão de serviço antecedida de obra, em que inexistente preço como contraprestação recíproca. Bem mais peculiar se apresenta a concessão para radiodifusão sonora e por imagem, na qual nem existe tarifa paga pelo usuário, e tais tipos incluem-se entre os contratos administrativos.

Parece igualmente difícil raciocinar em termos de existência ou inexistência de obrigações recíprocas para diferenciar os contratos dos convênios e consórcios. Os convênios implicam, claramente, encargos recíprocos; por exemplo: num convênio entre uma Secretaria Estadual de Educação e uma Prefeitura para construção de uma escola, cabendo à primeira a obra e à segunda o oferecimento do terreno, há encargos recíprocos para ser atingido o resultado.

A dificuldade de fixar diferenças entre contrato, de um lado, e convênio e consórcio, de outro, parece levar a concluir que são figuras da mesma natureza, pertencentes à mesma categoria, a contratual. A característica dos convênios e consórcios está na sua especificidade, por envolverem duas ou mais entidades estatais ou pelo tipo de resultado que pretendem atingir com o acordo firmado. O mesmo vale para os consórcios. Daí a Lei nº 11.107/2005 ter caracterizado os consórcios públicos como contratos. E, ainda, o teor do art. 4º, XII, da mesma lei, relativo ao direito do consorciado, quando adimplente com suas obrigações, de exigir o pleno cumprimento das cláusulas do contrato de consórcio.

5.40. Fernando Dias Menezes de Almeida (2012, p. 243) tem compreensão semelhante, indicando que "usualmente, os convênios praticados pela Administração dão margem a uma situação jurídica subjetiva de obrigações recíprocas entre as partes, em regra envolvendo prestação de serviços, buscando afastar o maior rigor legalmente previsto para a celebração de contratos (...). Ou seja, o convênio é, no Brasil, no mais das vezes, instrumento para a criação de situação subjetiva - ainda que envolvendo interesses convergentes - e, nesse aspecto, merece receber o mesmo tratamento jurídico do contrato (no sentido estrito que lhe dá tradicionalmente a doutrina)".

5.41. No campo desta CGU, a edição de 2026 do Manual de Responsabilização de Entes Privados da CGU (p. 83-84), comentando o inciso IV do art. 5º da Lei nº 12.846/2013, considera que a interpretação acrítica do dispositivo, no sentido de abranger apenas aqueles contratos decorrentes de procedimento licitatório (ou de sua dispensa ou inexigibilidade), não seria a interpretação mais correta, por impor limitação excessiva justamente onde o texto legal não restringe. Vejamos:

É importante destacar que o inciso engloba não só os contratos públicos regidos pela Lei nº 14.133/2021 e normas congêneres. Uma leitura superficial do dispositivo poderia fazer acreditar que os contratos ali mencionados são somente os decorrentes de procedimento licitatório (ou de sua dispensa ou inexigibilidade). Todavia, percebe-se um especial cuidado do legislador de não vincular os dois instrumentos ao longo das alíneas elencadas pelo inciso IV. Essa preocupação é especialmente demonstrada ao se comparar a redação empregada na alínea 'd', com as constantes das alíneas 'e', 'f' e 'g'. Enquanto a alínea 'd' adota expressamente a concepção "contrato decorrente de licitação pública", os demais dispositivos não o fizeram.

Portanto, os atos lesivos ali tipificados aplicam-se inclusive para outros instrumentos contratuais firmados pela Administração Pública, como é o caso de financiamentos públicos concedidos por bancos de fomento, utilizando-se de recursos constitucionais com essa finalidade. Interpretação diversa acabaria por advogar em favor de não responsabilizar fraudes perpetradas em instrumentos firmados pela Administração Pública em diversas outras searas que não a de contratação de obras e prestação de serviços.

[...]

Portanto, embora o inciso IV do art. 5º da Lei nº 12.846/2013 não restrinja sua aplicação apenas a contratos administrativos, é necessário que a conduta averiguada na situação concreta seja averiguada de acordo com cada alínea daquele dispositivo, uma vez que algumas delas se aplicam apenas aos contratos administrativos, como é o caso das alíneas "d" e "e".

5.42. Passemos, então, ao caso sob consulta. A seção A.2 desta Nota Técnica definiu o Termo de Outorga de Subvenção Econômica como um instrumento que visa a transferência de recursos públicos não reembolsáveis (subvenção) do Estado para entes privados, estabelecendo obrigações recíprocas entre eles. Nesse sentido, os documentos relacionados pela Corregedoria Setorial, como exemplificativos da controvérsia, trazem que a seleção pública objetivou conceder recursos de subvenção econômica para o desenvolvimento e lançamento de, pelo menos, 02 (dois) protótipos do veículo lançador.

5.43. Entre as pessoas jurídicas elegíveis ao recebimento de recursos financeiros públicos, o Chamamento Público restringiu a participação apenas para aquelas que exerciam atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens ou de serviços com intuito lucrativo, afastando-se expressamente as pessoas jurídicas sem finalidade lucrativa, como associações, fundações e cooperativas, bem como o empresário individual e o microempreendedor individual.

5.44. Assim, diferentemente da concepção clássica dos convênios administrativos, nos quais as partes envolvidas buscam interesses convergentes relacionados à execução de um interesse público por entidades sem fins lucrativos, os Termos de Outorga de Subvenção Econômica apresentam, em regra, estrutura jurídica e finalidade distintas. Embora o objetivo dos celebrantes seja o desenvolvimento de tecnologia de ponta, os interesses subjacentes não são coincidentes. O ente público fundamenta sua atuação na existência de interesse público qualificado, notadamente na necessidade de fortalecimento da autonomia tecnológica nacional e de redução da dependência tecnológica externa, enquanto a pessoa jurídica beneficiária orienta sua atuação ao desenvolvimento do produto e à sua posterior exploração econômica, com vistas à comercialização e à obtenção de lucro, o que afasta a lógica de cooperação típica dos convênios administrativos tradicionais.

5.45. No entanto, ainda que se entenda o contrário, ou ainda, que existam casos em que os interesses sejam convergentes, como na celebração do instrumento com pessoas jurídicas sem fins lucrativos, deve-se utilizar a interpretação lógico-sistemática, identificando a norma analisada em conexão

com todo o ordenamento jurídico, buscando harmonia, coerência e consistência, evitando contradições e identificando o real sentido do que foi pedido ou legislado, mesmo que implícito.

5.46. Como visto, doutrina administrativista mais atualizada dissolve as diferenças rígidas entre convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres, afastando classificações meramente formais ou assentadas em dicotomias simplificadoras, como a oposição entre interesses contrapostos e interesses convergentes. O que emerge dessa releitura crítica é o reconhecimento de que tais instrumentos compartilham natureza essencialmente contratual, na medida em que pressupõem a manifestação de vontades juridicamente vinculantes, a assunção de encargos recíprocos e a submissão a um regime de responsabilidades, ainda que orientados à consecução de fins públicos comuns. A distinção, quando existente, não reside na presença ou ausência de obrigações, de remuneração ou de contraposição de interesses, mas na especificidade do objeto pactuado, na posição institucional dos partícipes e no desenho normativo do instrumento utilizado para a execução da política pública. Assim, convênios e consórcios não se apresentam como categorias ontologicamente diversas dos contratos da Administração Pública, mas como espécies contratuais.

5.47. Nesse sentido, Márcio de Aguiar Ribeiro (2017) pondera:

Ao fazer menção, no inciso IV, do art. 5º, da Lei nº 12.846/13, sobre a existência de atos lesivos “no tocante a licitações e contratos”, cumpre consignar que o termo ‘contratos’ deve ser interpretado como gênero, do qual o contrato administrativo, conforme previsto no Capítulo III, da Lei nº 8.666/93, é apenas uma de suas espécies, de maneira que as infrações legais ora previstas também abarcarão as ilegalidades verificadas no bojo de instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração, a exemplo de contratos de gestão, termos de parcerias e convênios. O quanto afirmado não chega a violar o postulado de interpretação restritiva de normas do regime jurídico sancionador, mas, antes de tudo, consiste em legítima interpretação sistemática da intercessão normativa verificada entre o regime legal de licitações e contratos e a Lei Anticorrupção. (RIBEIRO, Márcio de Aguiar. Responsabilização Administrativa de Pessoas Jurídicas à Luz da Lei Anticorrupção Empresarial. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 167.)

5.48. **Assim, as terminologias "contratos celebrados com a administração pública", previstas nas alíneas "f" e "g" do inciso IV do art. 5º da Lei nº 12.846/2013 não englobam apenas os contratos administrativos regidos pela Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, ou a outras normas de licitações e contratos da administração pública, mas também contratações, convênios, parcerias e outros instrumentos congêneres sujeitos a normas previstas em legislação própria.**

5.49. **Do mesmo modo, as terminologias "procedimento licitatório público" e "licitante", utilizadas ao longo das alíneas "a", "b" e "c" do inciso IV do art. 5º da Lei nº 12.846/2013 não englobam apenas as licitações regidas pela Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, ou a outros procedimentos objetivos da administração pública.**

5.50. Com efeito, os incisos III e IV do art. 34 do Decreto nº 9.283/2018 não estabelecem um procedimento específico para a seleção do parceiro privado, limitando-se a determinar que os critérios de seleção privilegiem a escolha dos melhores projetos, segundo os parâmetros definidos pela concedente, e que o processo seletivo assegure transparência nos critérios de participação e de seleção. De forma semelhante, o § 4º do art. 3º do Decreto nº 6.938/2009 dispõe que a seleção das empresas e dos projetos a serem contemplados com recursos de subvenção econômica será realizada mediante chamamento público. Nesse contexto, observa-se que tais procedimentos possuem natureza competitiva e finalidade análoga à dos processos licitatórios, na medida em que visam à seleção, pela Administração Pública, de particulares aptos à celebração de ajustes ou à obtenção de benefícios públicos.

5.51. Com efeito, não se trata de entendimento inédito no âmbito da Controladoria-Geral da União. Nos PARs nº 00190.103452/2021-95 e nº 00190.110756/2023-71, reconheceu-se expressamente a aplicabilidade das condutas tipificadas no inciso IV do art. 5º da Lei nº 12.846/2013 a irregularidades praticadas em chamamentos públicos e em parcerias deles decorrentes. Desse modo, evidencia-se que a incidência do referido dispositivo não se limita às licitações regidas pela legislação geral de contratações públicas, alcançando também outros procedimentos competitivos de seleção conduzidos pela Administração Pública, inclusive aqueles voltados à celebração de parcerias com organizações da sociedade civil e instrumentos congêneres. Ao contrário, sua aplicação estende-se a outros procedimentos competitivos de seleção promovidos pela Administração Pública, abrangendo os chamamentos públicos e os processos seletivos destinados à celebração de parcerias, termos de fomento, outorga ou colaboração, assim como instrumentos congêneres, desde que presentes os elementos caracterizadores das condutas

tipificadas em lei.

5.52. Assim, não se pode afirmar que sejam instrumentos que possuem características totalmente diferenciadas ao ponto de justificar o sancionamento pela fraude em contratos e licitações regidas pela Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, ou a outras normas de licitações e contratos da administração pública, mas não para o Termo de Outorga de Subvenção Econômica. Afinal, ambos se submetem ao mesmo regime jurídico administrativo e mantêm os mesmos aspectos materialmente relevantes, uma vez que envolvem a transferência de recursos públicos, a assunção de obrigações recíprocas e a submissão a deveres pelo contratado.

5.53. O mesmo raciocínio aplica-se às Chamadas ou Seleções Públicas. Embora não se confundam formalmente com a licitação, consistem em procedimentos administrativos destinados à seleção de particulares para a celebração de ajustes com o Poder Público, observando critérios objetivos previamente estabelecidos em instrumento convocatório, de modo a assegurar a isonomia entre os participantes, a transparência do procedimento e a seleção da proposta ou projeto mais adequado ao interesse público.

5.54. Desse modo, sob a perspectiva dos bens jurídicos tutelados pela Lei nº 12.846/2013, especialmente a probidade administrativa, a moralidade, a impessoalidade e a adequada aplicação dos recursos públicos, não se identifica, em abstrato, correlação lógica que justifique a diferenciação do regime de responsabilização aplicável às fraudes praticadas em licitações e contratos administrativos em relação àquelas perpetradas em Chamadas Públicas, Seleções Públicas ou Termos de Outorga de Subvenção Econômica. Trata-se, em todos os casos, de instrumentos por meio dos quais a Administração Pública seleciona particulares e estabelece relações jurídicas voltadas à consecução de finalidades públicas, estando igualmente sujeitos a riscos de direcionamento, fraude, conluio e demais condutas lesivas à Administração.

5.55. Tampouco se verifica, em concreto, que tal distinção atenda a interesses constitucionalmente protegidos ou se funde em razão juridicamente valiosa à luz do texto constitucional. Ao contrário, a diferenciação enfraquece a tutela do patrimônio público e compromete a realização dos princípios da moralidade, uma vez que enfraqueceria os mecanismos de prevenção e repressão a irregularidades praticadas na gestão de recursos públicos, e da eficiência, que impõe à Administração Pública o dever de alcançar os melhores resultados possíveis na gestão dos recursos públicos, com racionalidade, economicidade e efetividade, ambos consagrados no *caput* do art. 37 da Constituição Federal.

5.56. Assim, é consequência de uma interpretação lógico-sistemática da Lei nº 12.846/2013, orientada pelos princípios da moralidade, da impessoalidade, da eficiência e da proteção ao patrimônio público, que irregularidades praticadas no âmbito das Chamadas Públicas, Seleções Públicas e Termos de Outorga de Subvenção Econômica utilizados pela FINEP possam, em tese, subsumir-se às hipóteses previstas nas alíneas inciso IV do art. 5º da referida lei, senão vejamos:

a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público;

5.57. Embora a Chamada Pública ou Seleção Pública não constitua licitação em sentido estrito, trata-se de procedimento administrativo competitivo destinado à seleção de particulares segundo critérios previamente estabelecidos e visando a celebração dos respectivos instrumentos jurídicos. Dessa forma, eventual ajuste, combinação ou conluio destinado a comprometer a disputa e a obtenção do resultado mais vantajoso para a Administração pode, em tese, enquadrar-se na hipótese prevista nesta alínea.

5.58. Nesse sentido, por meio dos PARs nº 00190.106782/2022-13 e nº 00190.106781/2022-79, a CGU sancionou Organizações Sociais, pessoas sem fins lucrativos, por irregularidades em Contratos de Gestão celebrados com o Estado, aplicando o art. 5º, inciso IV, alíneas “b” e “d”, da Lei nº 12.846/2013, o que demonstra, na prática, o entendimento deste Órgão Central quanto à possibilidade de enquadramento de condutas fraudulentas praticadas em outros instrumentos de acordo de vontades que não sejam, necessariamente, os contratos administrativos.

b) impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público;

5.59. As Chamadas e Seleções Públicas possuem estrutura procedimental de procedimento

licitatório público, conforme se viu no item a). Assim, condutas voltadas a impedir, perturbar ou fraudar a prática desses atos podem, em tese, apresentar identidade material com a conduta descrita nesta alínea.

c) afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo;

5.60. A Chamada Pública ou Seleção Pública tem evidente concorrência entre os participantes do procedimento seletivo. Por essa razão, o oferecimento de vantagens indevidas ou a prática de fraudes destinadas a afastar concorrentes de Chamadas ou Seleções Públicas pode, em tese, configurar situação materialmente equivalente à prevista no dispositivo.

d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;

5.61. Trata-se de hipótese de redação ampla, voltada à repressão de fraudes praticadas tanto na fase de seleção quanto na execução dos contratos dela resultantes. No entanto, a edição de 2026 do Manual de Responsabilização de Entes Privados da CGU (p. 84), comentando as hipóteses do inciso IV do art. 5º da Lei 12.846/2013, entendeu pela aplicação restrita da norma legal, justificando que "embora o inciso IV do art. 5º da Lei nº 12.846/2013 não restrinja sua aplicação apenas a contratos administrativos, é necessário que a conduta averiguada na situação concreta seja averiguada de acordo com cada alínea daquele dispositivo, uma vez que algumas delas se aplicam apenas aos contratos administrativos, como é o caso das alíneas “d” e “e”.

5.62. No entanto, esse entendimento merece reparo, à luz dos elementos que se seguem.

5.63. O Parecer nº 335/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU (PAR 00190.110756/2023-71) já entendeu que esta alínea também se aplica aos instrumentos de parceria com o Poder Públicos, senão vejamos:

212. Apesar de o art. 5º, inciso IV da Lei nº 12.846, de 2013 usar a expressão “licitações”, não se questiona a sua aplicabilidade, especialmente da alínea “d” (fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente), aos ilícitos cometidos em procedimentos de contratação direta. Da mesma forma, se tal dispositivo se aplica ao chamamento público da Lei nº 13.019, de 2014, também deverá abranger as hipóteses de celebração direta dos instrumentos de parceria.

213. Embora haja divergências na doutrina quanto à natureza, se contratual ou não, de instrumentos de parceria firmados pelo poder público, expressa na tradicional contraposição entre "contratos x convênios", não nos parece que o inciso IV do art. 5º da Lei nº 12.846, de 2013, ao referir-se a “contratos”, pretendesse excluir de seu âmbito outros ajustes firmados pela administração pública com particulares.

[...]

218. Dessa forma, entende-se pela plena aplicabilidade Lei nº 12.846, de 2013, em especial dos tipos previstos no inciso IV do art. 5º, no que concerne às infrações cometidas na celebração e na execução dos termos de fomento que foram objeto de apuração no PAR.

5.64. Conforme se verá mais adiante, a Nota Técnica nº 157/2025/COSEP/DIREP/SIPRI, ao responder consulta acerca do âmbito de aplicação da Lei nº 12.846/2013, notadamente quanto à incidência do referido diploma sancionador sobre a relação jurídica estabelecida entre o banco de fomento e o ente privado por ocasião da contratação de operações de crédito, estabelece uma diferenciação entre a alínea “e” do inciso IV do art. 5º da Lei nº 12.846/2013, que emprega expressamente o termo “contrato administrativo”, e as demais alíneas do mesmo inciso. Com efeito, o inciso IV faz referência, de forma genérica, a “licitações e contratos”, sem restringir sua abrangência aos contratos administrativos em sentido estrito. Assim, à luz do princípio segundo o qual, onde a lei não restringe, não cabe ao intérprete fazê-lo, a alínea “d” deve ser compreendida como abrangendo também os contratos celebrados pela Administração Pública.

5.65. Nesse sentido, cabe pontuar que a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), ao acrescentar disposições voltadas à segurança jurídica e à eficiência na criação e na aplicação do direito público, estabelece, em seu art. 30, parágrafo único, que as respostas a consultas possuem caráter vinculante em relação ao órgão ou à entidade a que se destinam.

5.66. Desse modo, podemos concluir que a alínea "d" trata de hipótese de redação ampla, voltada à repressão de fraudes praticadas tanto na fase de seleção quanto na execução dos instrumentos jurídicos dela resultantes. Considerando que os Termos de Outorga de Subvenção Econômica decorrem de procedimentos seletivos e estabelecem vínculo jurídico com a Administração Pública, mostra-se possível,

em tese, a incidência desta hipótese quando constatadas fraudes relacionadas à sua celebração ou execução.

e) criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo;

5.67. Caso a pessoa jurídica tenha sido criada para participar de Chamada ou Seleção Pública materialmente equivalente a procedimento competitivo promovido pela Administração, não se afasta, em tese, a incidência do dispositivo, a depender das circunstâncias concretas.

5.68. Cabe, neste ponto, estabelecer a necessária distinção terminológica. Enquanto o *caput* do dispositivo emprega a expressão “contratos” de forma genérica, e outros incisos fazem referência a “contratos celebrados com a administração pública”, o legislador, no trecho ora examinado, opta deliberadamente pela utilização da expressão “contrato administrativo”, dotada de significado jurídico específico e não intercambiável com as demais.

5.69. Um princípio basilar da hermenêutica jurídica é o de que a lei não contém palavras inúteis (*verba cum effectum sunt accipienda*). Trata-se de máxima segundo a qual todo termo ou expressão de um dispositivo legal possui finalidade e significado jurídico próprios, não podendo ser considerados supérfluos ou arbitrários. Cuida-se, assim, de uma presunção de racionalidade do legislador, que orienta a atividade interpretativa e assegura lógica interna, coerência normativa e segurança ao sistema jurídico. Ainda que não se desconsiderem eventuais erros gráficos, incoerências ou lacunas redacionais, no âmbito do direito administrativo sancionador, o cuidado interpretativo deve ser reforçado, em razão da natureza punitiva das normas aplicáveis e da incidência intensificada dos princípios da legalidade estrita, da tipicidade e da segurança jurídica.

5.70. Assim, salvo melhor juízo, esta alínea não poderia ser invocada para punir administrativamente uma pessoa jurídica no âmbito do Termo de Outorga de Subvenção Econômica. Isso porque o termo "contrato administrativo" é pacificamente reconhecido na doutrina como uma espécie do gênero "contratos da Administração Pública". Nesse sentido, os instrumentos de subvenção econômica voltados ao fomento tecnológico e ao desenvolvimento do mercado, por serem regidos pelo Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação - CT&I, não se qualificam como "contratos administrativos", mas sim como um contrato atípico da administração. Tanto é assim que o art. 3º, inciso II, Lei nº 14.133/2021, prevê explicitamente que contratações sujeitas a normas previstas em legislação própria não se subordinam a essa lei.

5.71. Nesse sentido, precedente recente desta COSEP corrobora este entendimento.

5.72. A fundamentação da Nota Técnica nº 157/2025/COSEP/DIREP/SIPRI pode ser sintetizada, em linhas gerais, no seguinte:

5.2. No âmbito do Direito Administrativo Sancionador e, particularmente, no que tange à Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), a subsunção - ou seja, a identificação de que uma conduta praticada está abrangida pelo preceito normativo - exige que a Administração Pública deve ater-se a critérios hermenêuticos para considerar não somente a literalidade da norma, mas também o atendimento aos princípios administrativos e a manutenção da lógica e da integridade do microsistema anticorrupção e de proteção da probidade administrativa.

5.3. Dadas essas premissas, passemos aos questionamentos. O primeiro ponto de dúvida refere-se à aplicabilidade - ou não - da Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) aos contratos finalísticos do BNB - que tratam especificamente de operações de crédito.

5.4. Pois bem. Segundo o próprio site institucional¹ da entidade consulente, o BNB é uma instituição financeira múltipla organizada sob a forma de sociedade de economia mista, de capital aberto e tem mais de 90% de seu capital sob o controle do Governo Federal. A criação da instituição foi autorizada mediante a Lei nº 1.649/1952 e, a partir da Lei nº 7.827/1989, o BNB foi designado como entidade administradora do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE).

5.5. O FNE, por sua vez, foi criado a partir da Constituição Federal de 1988, que, em seu art. 159, inciso I, alínea "c", determina que a União entregue 3% do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza (IR) e do imposto sobre produtos industrializados (IPI) para a aplicação em programas de financiamento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

5.6. Além das fontes tributárias, o art. 6º da Lei nº 7.827/1989 estabelece outras fontes de recurso ao FNE, sendo elas: (i) retornos e resultados de suas aplicações; (ii) resultado da remuneração dos recursos momentaneamente não aplicados, calculado com base em indexador oficial; (iii)

contribuições, doações, financiamentos e recursos de outras origens, concedidos por entidades de direito público ou privado, nacionais ou estrangeiras; e (iv) dotações orçamentárias ou outros recursos previstos em lei.

[...]

5.13. Entende-se, outrossim, que a instauração de processo administrativo de responsabilização (PAR), com o eventual sancionamento com fulcro na Lei Anticorrupção, é medida que pode ser adotada paralelamente às já usualmente implementadas pelo BNB, quais sejam, a instauração de tomada de contas especial (TCE), encaminhamento ao Ministério Público ou ajuizamento de ação judicial de cobrança de dívida e descumprimento contratual. Isso porque as medidas atualmente adotadas pelo banco visam a quantificação e o ressarcimento pelo dano e a responsabilização civil e penal dos responsáveis. O PAR, diferentemente, objetiva a responsabilização administrativa das pessoas jurídicas.

5.14. Tendo sido respondido o primeiro questionamento, passemos ao seguinte: no caso de aplicação da LAC aos contratos finalísticos do banco, seria unicamente na situação de criação de empresa fictícia ("empresa laranja")?

5.15. Em abstrato, é possível identificar hipóteses de casos que poderiam se subsumir a outros tipos administrativos contidos na Lei nº 12.846/2013. Por exemplo, se uma pessoa jurídica prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a empregado público, ou a terceira pessoa a ele relacionada, em tese, se estaria diante de uma conduta tipificada no art. 5º, inciso I, da Lei nº 12.846/2013, o que ensejaria a responsabilização da pessoa jurídica. O mesmo poderia ocorrer quanto a vários outros atos lesivos praticados.

5.16. É necessário, contudo, ater-se à tipicidade como um dos princípios norteadores da interpretação legal sancionatória. Nesse sentido, vislumbra-se que a alínea "e", qual seja, "criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo", salvo melhor juízo, não poderia ser invocada para punir administrativamente uma pessoa jurídica no âmbito de uma operação de crédito mantida com recursos públicos do FNE. Isso porque o termo "contrato administrativo" é pacificamente reconhecido na doutrina como uma espécie do gênero "contratos da Administração Pública".

5.17. A Administração Pública, na execução de suas atribuições, necessita realizar contratos com diversas pessoas, físicas e jurídicas. São os chamados "contratos da Administração Pública". Sob esse gênero, existem duas espécies: (i) os contratos privados da Administração Pública, que têm o direito privado como regente de suas bases e efeitos, embora sempre haja algum tipo de imposição própria do direito público a eles; e (ii) os contratos administrativos, que estão sujeitos a maior incidência do regime jurídico de direito público, sendo o direito privado aplicado a eles supletivamente.

5.18. As operações de crédito, por serem regidas pelo direito privado, não se qualificam como "contrato administrativo", mas sim como "contrato privado da Administração Pública". Tanto é assim que o art. 3º, inciso I, Lei nº 14.133/2021, prevê explicitamente que contratos que têm por objeto operação de crédito não se subordinam a essa lei.

5.19. Portanto, como a alínea "e" do inciso IV do art. 5º da Lei nº 12.846/2013 especifica o termo "contrato administrativo", devemos considerar que, em razão da tipicidade administrativa, não seria cabível o sancionamento de empresa pela criação irregular ou fraudulenta de pessoa jurídica para celebrar contrato de operação de crédito. Entender de maneira diversa poderia resultar em insegurança jurídica, posto que se estaria abrangendo uma relação jurídica a que a norma, explicitamente, buscou não regular.

5.20. Esse entendimento, porém, não deve ser levado para todas as alíneas do inciso IV do art. 5º da Lei Anticorrupção, uma vez que o inciso mencionado aplica-se genericamente a "licitações e contratos", bem como porque a Lei nº 12.846/2013 tutela juridicamente o patrimônio público, sem se limitar, ao menos em regra, à modalidade contratual.

[...]

5.28. Assim, em resumo, entende-se que, embora o inciso IV do art. 5º da Lei nº 12.846/2013 possa ser aplicado, em regra, para sancionar atos lesivos praticados no bojo de qualquer contrato da Administração Pública (privado ou administrativo), sua alínea "e", particularmente, não seria aplicável aos atos cometidos no âmbito de contratos de operações de crédito, por constituírem estes contratos privados, ao passo que a referida alínea aplica-se exclusivamente quando o ato é praticado no contexto de licitações ou contratos administrativos.

5.29. Não obstante, se as particularidades do caso concreto permitirem, seria possível a incidência do inciso V do art. 5º da Lei Anticorrupção para sancionar a pessoa jurídica "de fachada", desde que o BNB exerça uma fiscalização sobre essas contratações, a qual venha a ser frustrada ou dificultada pelo fato de a empresa ser "de fachada".

5.73. Diante do exposto, conclui-se que o ato lesivo em exame não se aplica às relações

estabelecidas por meio de Termos de Outorga de Subvenção Econômica celebrados com particulares.

f) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais; ou

5.74. A obtenção fraudulenta de vantagens decorrentes de alterações, aditamentos, reprogramações ou prorrogações de Termos de Outorga de Subvenção Econômica pode, em tese, enquadrar-se nesta hipótese, desde que presentes os demais elementos exigidos pelo tipo legal.

5.75. Isso porque, esgotado o prazo de vigência do Termo de Outorga de Subvenção Econômica sem a integral utilização dos recursos, incumbe à pessoa jurídica beneficiária o dever de restituir à Finep eventual saldo financeiro remanescente, inclusive os valores correspondentes aos rendimentos de aplicações financeiras, devidamente atualizados, conforme aponta o § 3º do art. 20 do Decreto nº 9.238/2018, bem como consta preceituado no respectivo instrumento juntado a esta consulta, sob a alínea j), item 2, da Cláusula Sexta do Termo de Outorga (3844471, p. 6).

5.76. Este entendimento já foi aplicado no âmbito do PAR nº 00190.100312/2020-84, em que a CGU chegou a reconhecer a possibilidade de aplicação do art. 5º, inciso IV, alínea "f", da Lei Anticorrupção em face de empresa que havia oferecido garantia já previamente gravada por terceiros, sem o conhecimento da Administração Pública, para assim firmar contrato de operação de crédito mantido com recursos do FNE.

5.77. Nesse contexto, a prorrogação da vigência obtida de forma fraudulenta tem o efeito de afastar indevidamente o dever de restituição imediata dos recursos, possibilitando à empresa a fruição de benefício indevido. Desse modo, entende-se ser possível, em tese, a subsunção de eventual ato irregular praticado pela pessoa jurídica beneficiária na alínea "f" do inciso IV do art. 5º da Lei nº 12.846/2013, desde que presentes, no caso concreto, todos os requisitos para a responsabilização objetiva.

g) manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública;

5.78. Grande parte dos contratos administrativos é estruturada sob mecanismos jurídicos de proteção contra a instabilidade contratual, os quais se materializam, sobretudo, na manutenção das condições efetivas da proposta apresentada pelo particular e a contraprestação pactuada, com previsão no art. 37, XXI, da Constituição Federal, na Lei nº 14.133/2021 e na revogada Lei nº 8.666/1993.

5.79. Conforme leciona Alexandre Santos de Aragão (p. 37, 2013), essa "proteção manifesta-se, sobretudo, na garantia de manutenção da equação econômico-financeira originalmente pactuada, entendida como a relação de equilíbrio entre os encargos assumidos pelo contratado e a retribuição a que faz jus", cuja finalidade é "evitar o enriquecimento injustificado de qualquer das partes".

5.80. No caso em exame, não se mostra juridicamente adequado o enquadramento da situação sob a lógica da recomposição do equilíbrio econômico-financeiro. Isso porque o instrumento analisado configura-se como espécie de fomento estatal à iniciativa privada, com vistas ao desenvolvimento de produtos ou processos inovadores para compartilhar com as empresas os custos e riscos inerentes a tais atividades, e não como contrato administrativo típico de prestação de produtos ou serviços para a Administração.

5.81. Nos instrumentos de fomento, inexistente a comutatividade característica dos contratos administrativos clássicos. O Estado não adquire uma prestação individualizada em troca de remuneração previamente definida, mas promove determinado comportamento ou atividade de interesse público, assumindo, de forma consciente, a existência de incertezas quanto aos resultados.

5.82. O risco, nesses casos, não constitui evento extraordinário ou superveniente apto a romper um equilíbrio originalmente estabelecido. Ao contrário, trata-se de elemento intrínseco ao próprio desenho jurídico-econômico do instrumento, previamente conhecido, alocado e precificado no momento de sua celebração.

5.83. Assim, o compartilhamento do risco com o particular é pressuposto do ajuste, e não fator externo a ele. Não há, portanto, base jurídica para invocar a teoria da manutenção da equação econômico-financeira, uma vez que não se formou, originariamente, uma relação de equivalência entre encargos e contraprestação nos moldes exigidos por essa categoria dogmática.

5.84. Desse modo, entende-se não ser possível o enquadramento do caso em análise na alínea "g" do inciso IV do art. 5º.

5.85. Ressalta-se que nem todos os instrumentos previstos no Decreto nº 9.283, de 7 de fevereiro de 2018, afastam a subsunção à hipótese prevista nesse inciso. Os contratos de encomenda tecnológica, conforme disposto no art. 29, § 4º, inciso III, bem como as contratações de produtos de pesquisa e desenvolvimento, nos termos do art. 66, inciso I, admitem a modificação do preço com a finalidade de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, quando decorrente de caso fortuito ou força maior.

6. CONCLUSÃO

6.1. À luz dos fundamentos expostos nesta Nota Técnica, à luz do entendimento atualmente prevalente nos precedentes administrativos identificados no âmbito desta Controladoria-Geral da União, recomenda-se que seja apresentada à Corregedoria da FINEP a seguinte resposta ao questionamento formulado:

Questão: "a utilização irregular de recursos públicos em contratos de financiamento é passível de enquadramento no Artigo 5º da Lei nº 12.846/2013, possibilitando desta forma a atuação correccional através de instauração de Processo de Responsabilização de Entes Privados – PAR."?

Considerando que:

- a) Os atos lesivos previstos no art. 5º da Lei nº 12.846/2013 configuram rol taxativo para fins de responsabilização da pessoa jurídica;
- b) Em tese, vislumbra-se a possibilidade de responsabilização de empresa beneficiária no contexto de uma relação jurídica instituída mediante Termo de Outorga de Subvenção Econômica, desde que seja constatada, na situação concreta, a presença dos elementos essenciais à responsabilização objetiva da Lei Anticorrupção, sendo estes: (i) a existência de conduta que se enquadre nos incisos I, II, III, V e nas alíneas "a" a "d", e "f" do inciso IV do art. 5º da Lei nº 12.846/2013; (ii) interesse ou benefício almejado ou obtido pela empresa beneficiária; e (iii) nexo de causalidade entre a conduta tipificada como ato lesivo e o interesse ou benefício almejado ou obtido;
- c) Os procedimentos previstos nas alíneas "a", "b", "c", "d" e "f" do inciso IV do art. 5º da Lei nº 12.846/2013 não englobam apenas as licitações regidas pela Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, ou a outras normas de licitações e contratos da administração pública, mas também seleção ou chamadas públicas para subvenção econômica no âmbito da Finep;
- d) As hipóteses previstas nas alíneas "d", "f" e "g" do inciso IV do art. 5º da Lei nº 12.846/2013 não englobam apenas os contratos administrativos regidos pela Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, ou a outras normas de licitações e contratos da administração pública, mas também contratações, convênios, parcerias e outros instrumentos congêneres sujeitos a normas previstas em legislação própria;
- e) A hipótese prevista na alínea "e" do inciso IV do art. 5º da Lei nº 12.846/2013 deve ser interpretada restritivamente, abrangendo apenas os contratos administrativos regidos pela Lei nº 14.133/2021 e normas congêneres.
- f) No caso, é inviável a subsunção à alínea "g" do inciso IV aos Termos de Outorga de Subvenção Econômica, por ausência de equação econômico-financeira nos instrumentos de fomento, nos quais o risco é elemento estrutural e previamente alocado, não se aplicando a lógica de recomposição típica dos contratos comutativos.
- g) A mera rejeição de contas, a inadimplência ou a obrigação de ressarcimento ao erário não configuram, por si sós, o ato lesivo previsto no inciso V do art. 5º da Lei nº 12.846/2013, sendo indispensável a demonstração de conduta que efetiva ou potencialmente dificulte a atividade de investigação ou fiscalização, inclusive quanto a existência de outras sanções pecuniárias em relação ao descumprimento do termo pela pessoa jurídica.

Conclui-se:

A utilização, pela empresa beneficiária, dos recursos oriundos da Subvenção Econômica, para fins diversos dos estabelecidos no Termo de Outorga, caracteriza-se como descumprimento contratual que, embora potencialmente grave, não atrai, por si só, a aplicabilidade da Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção).

Para que seja possível a responsabilização objetiva com fundamento na Lei Anticorrupção, é necessário que seja praticada uma das condutas tipificadas no art. 5º, incisos I, II, III, IV, alíneas "a", "b", "c", "d" e "f", e V da Lei nº 12.846/2013. Porém, a simples inércia da pessoa jurídica em realizar a devolução dos recursos não é motivo suficiente para caracterizar um ato lesivo. Na ausência da prática de conduta tipificada, mas havendo o descumprimento do Termo de Outorga e a utilização irregular dos recursos públicos, o ente público deve proceder às medidas cabíveis.

6.2. Por essas razões, recomenda-se o envio de resposta à Corregedoria da Finep, dando ciência das análises e conclusões realizadas na presente nota técnica.

6.3. À consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **THIAGO MEOKAREM ANDRADE GODOY**, Auditor Federal de Finanças e Controle, em 28/09/2026, às 10:00, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 3940025 e o código CRC 9C31849F



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO COSEP

À DIREP,

Aprova a Nota Técnica 174/2026/COSEP/DIREP/SIPRI (3940025), que consolida os entendimentos desta CGU sobre a possibilidade - ou não - de enquadramento da conduta de utilização irregular de recursos em Termos de Outorga de Subvenção Econômica no art. 5º da Lei nº 12.846/2013, elaborada como resposta à consulta técnica formulada pela Superintendência de Correição Financiadora de Estudos e Projetos – Finep, por meio do Ofício FINEP/ACOR/08-205.

Concluiu-se que a utilização, pela empresa beneficiária, dos recursos oriundos da Subvenção Econômica, para fins diversos dos estabelecidos no Termo de Outorga, caracteriza-se como descumprimento contratual que, embora potencialmente grave, não atrai, por si só, a aplicabilidade da Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção). Para que seja possível a responsabilização objetiva com fundamento na Lei Anticorrupção, é necessário que seja praticada uma das condutas tipificadas no art. 5º, incisos I, II, III, IV, alíneas "a", "b", "c", "d" e "f", e V da Lei nº 12.846/2013. Porém, a simples inércia da pessoa jurídica em realizar a devolução dos recursos não é motivo suficiente para caracterizar um ato lesivo. Na ausência da prática de conduta tipificada, mas havendo o descumprimento do Termo de Outorga e a utilização irregular dos recursos públicos, o ente público deve proceder às medidas cabíveis.

Recomenda-se a resposta à Consulta por meio da Minuta de Ofício 4218434, acompanhada da referida Nota Técnica.

À consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **RENATO AMANCIO MOREIRA SILVA, Coordenador de Supervisão de Responsabilização de Entes Privados**, em 28/09/2026, às 11:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 4218462 e o código CRC 410CFA9D

Referência: Processo nº 00190.110798/2025-73

SEI nº 4218462



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO DIREP

1. De acordo com o Despacho 4218462, que aprovou a Nota Técnica nº 174/2025/DIREP/SIPRI, que analisou consulta técnica apresentada pela Superintendência de Correição da Financiadora de Estudos e Projetos – Finep.
2. Em atenção ao art. 9º da Portaria Normativa CGU nº 145/2024, encaminhe-se o Ofício nº 169904/2025/DIREP/SIPRI/CGU à unidade consultante, juntamente com a respectiva Nota Técnica.



Documento assinado eletronicamente por **FELIPE BARBOSA BRANDT, Diretor de Responsabilização de Entes Privados**, em 28/09/2026, às 18:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 4258957 e o código CRC D8183D9C

Referência: Processo nº 00190.110798/2025-73

SEI nº 4258957