



## CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

### NOTA TÉCNICA Nº 157/2025/COSEP/DIREP/SIPRI

**PROCESSO Nº 00190.100574/2025-53**

INTERESSADO: Diretoria de Responsabilização de Entes Privados (DIREP)

#### 1. ASSUNTO

1.1. Consulta técnica realizada pela Corregedoria do Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB) acerca da incidência ou não da Lei nº 12.846/2013 aos contratos de operações de crédito.

#### 2. REFERÊNCIAS

- 2.1. Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989;
- 2.2. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção);
- 2.3. Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005;
- 2.4. Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022;
- 2.5. Portaria Normativa CGU nº 145, de 8 de julho de 2024;
- 2.6. CGU. Manual de responsabilização de entes privados. Edição atualizada até março de 2022.
- 2.7. Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 38 ed. rev. Barueri, SP: Atlas, 2024.
- 2.8. Di Pietro, Maria Sylvia Zanella; Marrara, Thiago (Coord.). Lei Anticorrupção comentada. Belo Horizonte: Fórum, 2017.
- 2.9. Ribeiro, Márcio de Aguiar. Responsabilização administrativa de pessoas jurídicas à luz da Lei Anticorrupção empresarial. Belo Horizonte: Forum, 2017.
- 2.10. Superior Tribunal de Justiça; Segunda Turma. REsp nº 1.803.585-RN; Relator Ministro Herman Benjamin; Data de julgamento: 22.9.2020; Data de publicação: 1.7.2021.

#### 3. EMENTA

3.1. Análise de consulta técnica. Artigo 2º, inciso I e § 2º, do Decreto nº 5.480/2005; e artigo 2º, inciso II, e artigo 9º da Portaria Normativa CGU nº 145/2024. Corregedoria do Banco do Nordeste do Brasil S.A. Âmbito de aplicação da Lei nº 12.846/2013. Operações de crédito. Incidência da Lei nº 12.846/2013 quando as operações de crédito forem mantidas com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste. Artigo 159, inciso I, alínea "c", da Constituição Federal. Tipicidade administrativa. Diferença entre contrato privado da Administração Pública e contrato administrativo. Não incidência do artigo 5º, inciso IV, alínea "e", da Lei nº 12.846/2013. Não incidência da Lei nº 12.846/2013 quando os recursos forem de natureza privada. Sugestão por oficiar a unidade setorial consultante e atualizar trecho do Manual de Responsabilização de Entes Privados da CGU.

#### 4. SUMÁRIO EXECUTIVO

4.1. Trata-se de consulta técnica realizada pela Corregedoria do Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB) acerca de dúvidas quanto ao âmbito de aplicação da Lei nº 12.846/2013, notadamente se o referido diploma normativo sancionador deve incidir sobre a relação jurídica que se estabelece entre o banco de fomento e o ente privado, quando da contratação de operações de crédito. A consulta foi dirigida a esta Coordenação de Supervisão de Responsabilização de Entes Privados (COSEP) por e-mail (3492426).

4.2. Em síntese, a unidade setorial de correição apresenta orientações contidas no Manual de Responsabilização de Entes Privados e algumas premissas sobre a origem dos recursos que custeiam as operações de crédito, sendo parte delas oriundas de fundos constitucionais (ou seja, recursos públicos). Acrescenta que, nos casos de contratação com empresas "laranja", o banco adota providências administrativas e/ou judiciais em desfavor dos entes privados, a exemplo de instauração de tomada de contas especial (TCE), encaminhamento para o Ministério Público ou ajuizamento de ação judicial de cobrança de dívida por descumprimento contratual. Ademais, a corregedoria salienta que não há processo

licitatório para a efetivação dos contratos finalísticos (categoria em que se enquadram as operações de crédito).

4.3. Ao final, são apresentados os seguintes questionamentos:

A LAC deve ser aplicada nos contratos finalísticos do Banco (celebração de operações de crédito)?

No caso de aplicação da LAC nos contratos finalísticos do Banco, seria unicamente na situação de criação de empresa fictícia (“empresa laranja”)?

No caso de aplicação da LAC nos contratos finalísticos do Banco, só devem ser enquadrados no caso de utilização da fonte constitucional, qual seja: Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE)? Observado que o Banco na contratação de operações de crédito utiliza outras fontes, por exemplo: recursos internos, que não guardam relação com o fundo constitucional.

4.4. 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

5.1. A norma jurídica sancionadora consiste em um conceito abstrato que estabelece tipos, hipóteses de conduta que, se concretizadas, darão ensejo ao sancionamento do sujeito que as praticou, o qual vem a ser conhecido como sujeito ativo da relação antijurídica. Conforme se infere a partir dos ensinamentos de Maria Helena Diniz (2025, p. 60), essa adequação entre a conduta praticada e o conceito abstrato da norma (tipo), que vem a ser chamada de subsunção, exige do aplicador do direito uma correta interpretação, no sentido de identificar o sentido exato da norma aplicável e se esta norma aplica-se ao fato em questão.

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 institucional<sup>1</sup> da entidade consultante, 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.

5.7. De acordo com Abraham (2025, p. 116), ao analisar as receitas públicas tributárias transferidas pela União:

Cabe ainda registrar que os Fundos de Participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (FPE e FPM), e os Fundos Regionais (FNO, FNE e FCO) são entes jurídicos de natureza financeira, desprovidos de personalidade jurídica e fiscalizados pelo TCU. A finalidade desses fundos é gerir os recursos recebidos para o posterior repasse aos destinatários, através de critérios sociais, econômicos e demográficos (população e renda per capita), tendo relevante papel de distribuição de renda para a busca do equilíbrio socioeconômico entre os entes federativos. Cabe ao Tesouro Nacional, em cumprimento aos dispositivos constitucionais, efetuar as transferências desses recursos aos entes federados (creditados no Banco do Brasil), nos prazos legalmente estabelecidos. Já os fundos regionais são geridos por instituições financeiras federais de caráter regional, tais como o Banco da Amazônia e o Banco do Nordeste do Brasil.

5.8. Diante disso, entende-se que o FNE é mantido por recursos públicos. Tanto é assim que esses recursos são previstos no orçamento fiscal da Lei Orçamentária Anual (LOA). Ademais, o art. 2º da Lei nº 7.827/1989 vincula ao FNE a finalidade de contribuir para o desenvolvimento econômico e social da região Nordeste, em consonância com o respectivo plano regional de desenvolvimento, o que dá destaque ao interesse público relacionado à destinação desses

recursos.

5.9. Ao seu turno, a Lei nº 12.846/2013 tem como bens jurídicos tutelados o **patrimônio público** nacional ou estrangeiro, os princípios da administração pública e os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, conforme consta do *caput* do seu art. 5º. Essa tutela é possibilitada mediante a responsabilização civil ou administrativa das pessoas jurídicas listadas na Lei Anticorrupção, quando estas incidirem nos tipos ou hipóteses de conduta previstas em seu art. 5º. Em resumo, esse seria, pois, o âmbito de abrangência da lei em pauta.

5.10. Assim, embora os recursos do FNE se enquadrem no conceito de patrimônio público, o qual é objeto de proteção da Lei nº 12.846/2013, o princípio da tipicidade administrativa exige que a conduta praticada se amolde ao ato ilícito abstratamente previsto (tipo administrativo). A tipicidade, pois, consiste em uma limitação para a prática de atos não previamente estipulados em lei (Carvalho, 2021, p. 296). Ressalta-se, todavia, que a tipicidade administrativa, embora exija uma adequada relação entre o ato praticado e a previsão, não é tão restrita quanto a tipicidade penal. Nesse sentido, o Manual de Responsabilização de Entes Privados da CGU (2022, p. 56) dispõe o seguinte:

"(...) Para a aplicação do referido dispositivo, mostra-se essencial que o intérprete tenha a compreensão de que a tipicidade administrativa contempla expressões mais amplas e, por vezes, até mesmo conceitos jurídicos indeterminados, no intuito de abranger uma maior gama de fatos.

Nessa linha, segundo a doutrina de Márcio de Aguiar Ribeiro, "é o nível de detalhamento da conduta vedada que costuma ser um dos principais diferenciais entre a 'tipicidade penal' e a 'tipicidade administrativa'."

5.11. Diante do exposto, e considerando que o art. 5º da Lei Anticorrupção prevê doze hipóteses de ilícitos, as quais foram criadas com observância da tipicidade administrativa e, por vezes, contemplam expressões abrangentes ou conceitos jurídicos indeterminados, entende-se que a Lei nº 12.846/2013 é, em tese, plenamente aplicável a pessoas jurídicas que cometam algum dos tipos administrativos nela previstos com o objetivo de celebrar contrato de operação de crédito custeado com recursos públicos do FNE.

5.12. Ainda que se argumente tratar-se de contratos finalísticos do BNB, classificados como uma relação jurídica típica de direito privado celebrada pela Administração Pública, estamos diante de contratos que são mantidos com recursos públicos, majoritariamente resultantes de parcela da arrecadação do IR e do IPI. Nesse diapasão, entende-se que a Administração não deve se furtar de aplicar a Lei Anticorrupção quando for verificado, no caso concreto, que a conduta praticada se subsume a um dos tipos nela previstos.

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.

5.21. Tanto é assim que, no âmbito do PAR nº 00190.100312/2020-84 ([link](#)), a CGU chegou a reconhecer a possibilidade de aplicação do art. 5º, inciso IV, alínea "f", da Lei Anticorrupção ("*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*"), 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.

5.22. Em um trecho do relatório final, a comissão processante argumentou no seguinte sentido²:

Inicialmente, é mister destacar que o artigo 5º da Lei 12.846/2013 (LAC) busca claramente proteger o patrimônio público nacional. E no contrato em questão, constituem patrimônio público destinado à nobre finalidade de desenvolvimento econômico e social da região Nordeste os valores liberados pelo BNB à Cervejaria Petrópolis, posto que provenientes do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE). E sob essa égide de tutela do bem público é que são elencados os atos lesivos passíveis de sanção, referindo-se o inciso IV aos atos lesivos relativos a licitações e contratos, mas não se restringindo aos contratos administrativos. Assim, ainda que se distancie a análise do propósito basilar trazido pelo caput do artigo 5º, de tutela do patrimônio público, adentrando ao âmbito mais específico e estrito dos ditames legais deste dispositivo, constata-se claramente que estão nele abarcados não só os contratos administrativos, em stricto sensu. Interpretação diversa significa advogar em favor de que não sejam responsabilizadas fraudes perpetradas em instrumentos firmados pela Administração Pública em situações outras que não sejam basicamente compras públicas, contratação de obras e prestação de serviços. Vale ainda registrar que o artigo 1º, caput, da LAC estabelece claramente que a lei responsabiliza pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, não fazendo distinção, em momento algum, a respeito da natureza do ato ou do contrato, bastando a existência de órgão ou de ente administrativo no polo passivo do ilícito. Portanto, a LAC incide em qualquer contrato firmado pela administração pública, seja contrato administrativo seja contrato da administração, sendo, assim, aplicada na espécie, em que o BNB consiste em sociedade de economia mista integrante da administração pública federal.

5.23. O caso concreto acima apurado, no entanto, resultou em arquivamento dos autos em razão de o BNB ter conhecimento, previamente, que a garantia oferecida já estava gravada, bem como porque a empresa havia sido transparente sobre a questão, o que afastou a ocorrência de induzimento a erro, engano, falseamento ou mentira intencional de documentos e declarações, que, segundo o entendimento da Consultoria Jurídica (Conjur) junto à CGU, seriam elementos necessários à configuração da fraude. Nesse diapasão, segue abaixo o trecho em que a Conjur desenvolve essa argumentação:

10. O Argumento 6 do Relatório da CPAR trata precisamente desta questão, mas a respectiva Análise a descarta como sendo uma discussão de elemento subjetivo do tipo, incabível no caso de responsabilidade objetiva da LAC. Discordamos da CPAR, *maxima venia*. Não se trata este ponto de discussão sobre eventual intenção subjetiva de fraude. Ignoramos se havia ou não tal intenção, e tampouco isso importa no modelo de imputação objetiva da LAC. O fato é que, objetivamente, o BNB sempre soube deste fato, e a acusada sempre foi transparente sobre ele, inclusive entregando ao BNB a documentação respectiva. Houve irregularidade fiduciária, e possivelmente enquadramento em um tipo penal específico da legislação de capitais, mas a transparência documental indica que nunca houve engano, ardil, artifício ou outro meio fraudulento. Não há, portanto, elementos objetivos de fraude neste caso, suficientes ao enquadramento no citado dispositivo da LAC.

5.24. Percebe-se, pois, que a Conjur não afastou o entendimento sobre a possibilidade do ato fraudulento praticado no bojo de contrato de operação de crédito subsumir-se a um dos tipos administrativos dispostos no inciso IV do art. 5º da Lei nº 12.846/2013. Em verdade, o Parecer nº 315/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU pronunciou-se explicitamente sobre a possibilidade de ato com essas características ser enquadrado no respectivo inciso, conforme trecho a seguir:

67. O contrato de empréstimo celebrado pela indiciada foi obtido com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), composto por recursos transferidos pela União, nos termos do art. 159, I, "c", da Constituição [...]

68. Por outro lado, **o inciso IV do art. 5º da Lei nº 12.846/13 refere-se aos contratos celebrados pela Administração, independentemente da espécie (compra, alienação, empréstimo, convênio, concessão, etc) da natureza (de direito público ou privado), ou do respectivo regime jurídico aplicável (Lei nº 8.666/93, Lei nº 8.078/90, Lei nº 9.784/95, Lei nº 12.462/11), e independentemente, ainda, se o contrato foi precedido ou não de processo de licitação ou qualquer outro processo, público ou privado, de seleção da empresa contratada.** Como bem esclarece Márcio de Aguiar Ribeiro, a Lei nº 12.846/13 faz menção à figura dos contratos como gênero, a qual

abrange todas as espécies previstas em Direito:

"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 parceria e convênios." (RIBEIRO, Márcio de Aguiar. Responsabilização administrativa de pessoas jurídicas à luz da lei anticorrupção empresarial. In: Belo Horizonte: Editora Forum. 2017, p. 167)

**69. Portanto, ao contrário do que argumenta a defesa, a LAC aplica-se aos contratos celebrados pelo BNB, entidade integrante da Administração Pública federal indireta. [GRIFEI]**

5.25. No mesmo sentido é o entendimento da doutrinadora Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

A referência indistinta da norma a "contratos", sem qualquer qualificativo adicional, impõe a aplicabilidade a todas as modalidades contratuais às quais pode se sujeitar o Estado-Administração, independentemente de seu regime jurídico. Nesse sentido, não são excluídos nem mesmo os contratos de regime predominantemente de direito privado celebrados pelos sujeitos submetidos a esta lei.

5.26. Não obstante a constituição de pessoa jurídica "de fachada" para a obtenção de empréstimo proveniente de recursos públicos não possa ser, *s.m.j.*, subsumida ao art. 5º, inciso IV, alínea "e", da Lei Anticorrupção, a Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ) já se posicionou, por mais de uma ocasião, no sentido de que cabe o sancionamento de pessoa jurídica "de fachada" com fundamento no inciso V do mesmo dispositivo legal, a depender das peculiaridades do caso concreto.

5.27. Ao que se pode compreender dos julgados, a Segunda Turma do STJ entendeu que pessoa jurídica "de fachada", que nunca funcionou e foi exclusivamente utilizada para ocultar e branquear reais ganhos e sonegar tributos, estaria ludibriando a fiscalização exercida pela Receita Federal. Nesse sentido, segue trecho do acórdão proferido no Recurso Especial nº 1.803.585-RN, de relatoria do Ministro Herman Benjamin:

ADMINISTRATIVO. LEI ANTICORRUPÇÃO. EMPRESA CONSTITUÍDA PARA A FISCALIZAÇÃO TRIBUTÁRIA. ENQUADRAMENTO NO ART. 5º, V, DA LEI 12.846/2013. FATOS MINUDENTEMENTE DESCRITOS NA PETIÇÃO INICIAL. PRÉVIA INSTAURAÇÃO DE DESNECESSIDADE. PROCEDIMENTO HISTÓRICO DA DEMANDA ADMINISTRATIVO.

1. Trata-se, na origem, de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público Federal contra Premolds Indústria & Comércio Ltda., imputando-lhe a conduta descrita no art. 5º, V, da Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção).

2. O Tribunal de origem manteve a sanção de "dissolução compulsória da pessoa jurídica", sob o fundamento de que a recorrente foi "mais uma empresa *paper company* do Grupo Líder" (fl. 345, e-STJ) e "nunca funcionou de fato, foi única e simplesmente criada para ocultar e branquear seus reais ganhos, sonegando e ludibriando a Receita Federal, o que gerou um prejuízo ao erário na monta de R\$ 527.869.928,06 (quinhentos e vinte e sete milhões, oitocentos e sessenta e nove mil e novecentos e vinte e oito reais e seis centavos)" (fl. 346, e-STJ).

[...]

ENQUADRAMENTO DA CONDUTA NA LEI 12.486/2013

10. Aponta-se nas razões recursais ofensa ao art. 5º, V, da Lei 12.486/2013, sob o argumento de que "*paper company* que dificulta atividades de investigação e fiscalização tributária não lesa o patrimônio público" (fls. 473-474, e-STJ).

[...]

Por fim, a recorrente aduz ofensa ao art. 5º, V, da Lei 12.486/2013, sustentando que "*paper company* que dificulta atividades de investigação e fiscalização tributária não lesa o patrimônio público" (fls. 473-474, e-STJ).

**A previsão do art. 5º, V, da Lei 12.486/2013, que caracteriza como ato atentatório contra o patrimônio público nacional a conduta consistente em "dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos", abrange a constituição das chamadas "empresas de fachada" com o fim de frustrar a fiscalização tributária.**

Afirma-se no acórdão recorrido que a recorrente "**nunca funcionou de fato, foi única e simplesmente criada para ocultar e branquear seus reais ganhos, sonegando e ludibriando a Receita Federal, o que gerou um prejuízo ao erário na monta de R\$ 527.869.928,06 (quinhentos e vinte e sete milhões, oitocentos e sessenta e nove mil e novecentos e vinte e oito reais e seis centavos)**" (fl. 346, e-STJ).

Portanto, o Tribunal de origem corretamente subsumiu a conduta descrita nos autos ao art. 5º, V, da Lei 12.486/2013.

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".

5.30. Ao final, o consulente questiona o seguinte: no caso de aplicação da LAC nos contratos finalísticos do banco, só devem ser enquadrados no caso de utilização da fonte constitucional, qual seja: **Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE)? Observado que o Banco na contratação de operações de crédito utiliza outras fontes, por exemplo: recursos internos, que não guardam relação com o fundo constitucional.**

5.31. Conforme explicado na resposta ao primeiro questionamento, um dos requisitos para a incidência da Lei Anticorrupção no contexto de um contrato de operação de crédito é que o seu recurso mantenedor seja público, de modo que, nesse caso, é atraída a tutela do patrimônio público, disposta no *caput* do art. 5º do citado diploma normativo.

5.32. Quanto aos recursos internos e recursos internacionais citados, é necessário analisar se esses recursos são de natureza pública ou privada.

5.33. Na hipótese de serem recursos de natureza pública, por exemplo, oriundos de repasses ou convênios com a União para a aplicação em programas específicos, seria possível a incidência da Lei nº 12.846/2013, ainda que não se tratassem de recursos vinculados ao FNE.

5.34. Por outro lado, se os recursos mantenedores das operações forem de natureza privada, por exemplo, oriundos da própria atividade financeira do banco, não se vislumbra a aplicabilidade da Lei nº 12.846/2013. Isso porque, em regra, o patrimônio das sociedades de economia mista é constituído por bens privados (CARVALHO FILHO, 2024, p. 415).

5.35. Ainda que seja discutível a aplicabilidade da lei mesmo nesses casos, por força da tutela dos princípios da administração pública (art. 5º, *caput*, da LAC), não se pode perder de vista que as instituições financeiras que fazem parte da Administração Pública indireta, como é o caso do BNB, estão inseridas no mercado financeiro e concorrem entre si e com diversos bancos na oferta de produtos e serviços. Entender que a Lei Anticorrupção se aplicaria em casos que envolvem exclusivamente recursos privados poderia afetar a livre concorrência, princípio de raiz constitucional (art. 170, inciso IV, da Constituição Federal), já que os bancos privados não ostentam a possibilidade de responsabilizar administrativamente seus tomadores de crédito com fundamento na mesma norma.

## 6. CONCLUSÃO

6.1. Diante do exposto, conclui-se que:

a) é possível, em abstrato, a aplicação da Lei nº 12.846/2013 para responsabilização da pessoa jurídica que pratique ato lesivo à Administração Pública no contexto de uma celebração ou execução de contrato de operação de crédito, desde que o ato possa ser subsumido a um dos tipos administrativos previstos no art. 5º da citada lei e que os recursos mantenedores da operação de crédito sejam de natureza pública, a exemplo dos fundos constitucionais dispostos no art. 159, inciso I, alínea "c", da Constituição Federal;

b) não é possível a aplicação do art. 5º, inciso IV, alínea "e", da Lei nº 12.846/2013, para sancionar pessoa jurídica "de fachada", ou quem a institua, para obter fraudulentamente contratação de operação de crédito mantida com recursos públicos do FNE, uma vez que o termo "*contrato administrativo*" não permite a correta subsunção de um contrato de direito privado, por força da tipicidade administrativa;

c) a possibilidade de incidência da Lei nº 12.846/2013 abarca também outros contratos de operações de crédito mantidos com recursos públicos, como repasses ou convênios com a União, mas não abrange aqueles mantidos com recursos privados, entendidos como todos os demais que pertencem ao BNB.

6.1.1. Por essas razões, recomenda-se o envio de resposta à Corregedoria do Banco do Nordeste do Brasil S.A., dando ciência das análises e conclusões realizadas na presente nota técnica, bem como a oportuna atualização do trecho do Manual de Responsabilização de Entes Privados da CGU, no que se refere ao tema ora apurado.

6.1.2. À consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **Ruan Carlos Albergaria D'Avila, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 13/03/2025, às 13:58, 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://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 3492428 e o código CRC E45CE500

<sup>1</sup> Site institucional do BNB: <https://www.bnb.gov.br/institucional/historia#:~:text=O%20Banco%20do%20Nordeste%20do,o%20controle%20do%20Governo%20Federal.>, acesso em 23.1.2025.

<sup>2</sup> Relatório final do PAR 00190.100312/2020-84: [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/73543/4/Relat%e3%b3rio%20Final\\_Cervejaria%20Petropolis.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/73543/4/Relat%e3%b3rio%20Final_Cervejaria%20Petropolis.pdf), acesso em 27.1.2025.



## CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

### DESPACHO COSEP

1. De acordo com os fundamentos da Nota Técnica nº 157/2025/COSEP/DIREP/SIPRI (3492428).
2. Encaminhem-se os autos à consideração superior do Sr. Diretor de Responsabilização de Entes Privados, com proposta de envio de resposta à consulta técnica realizada pela área disciplinar do Banco do Nordeste, nos termos do artigo 9º da Portaria Normativa CGU nº 145, de 2024.



Documento assinado eletronicamente por **THIAGO YUDI TAKARA FERREIRA, Coordenador de Supervisão de Responsabilização de Entes Privados**, em 14/03/2025, às 10:39, 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://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 3504971 e o código CRC 1A2B50FF

Referência: Processo nº 00190.100574/2025-53

SEI nº 3504971



## CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

### DESPACHO DIREP

1. No exercício da competência estabelecida pelo artigo 9º da [Portaria Normativa CGU nº 145/2024](#), aprovo a Nota Técnica nº 157/2025/COSEP/DIREP/SIPRI (3492428), a qual, em síntese, analisou consulta técnica oriunda do Banco do Nordeste (BNB) acerca da incidência ou não da Lei nº 12.846/2013 aos contratos de operação de crédito.
2. Encaminhe-se cópia da referida nota técnica à unidade consulente.
3. Após, conclua-se os autos nesta DIREP.



Documento assinado eletronicamente por **FELIPE BARBOSA BRANDT, Diretor de Responsabilização de Entes Privados**, em 14/03/2025, às 19:36, 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://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 3553991 e o código CRC 660C80C3

**Referência:** Processo nº 00190.100574/2025-53

SEI nº 3553991