



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Aviso nº 1336 - GP/TCU

Brasília, 16 de dezembro de 2025.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 2931/2025 (acompanhado dos respectivos Relatório, Voto e Instrução Técnica) proferido pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão Extraordinária de 8/12/2025, ao apreciar o TC-017.443/2025-3, da relatoria do Ministro Augusto Nardes.

O mencionado processo trata de Solicitação do Congresso Nacional, originária do Ofício nº 134/2025/CFFC-P, de 28/8/2025, referente ao Requerimento nº 276/2025, de autoria do Deputado Evair Vieira de Melo.

Consoante consignado no subitem 9.3 da mencionada Deliberação, a Solicitação em tela foi considerada integralmente atendida.

Atenciosamente,

*(Assinado eletronicamente)*

Vital do Rêgo  
Presidente

A Sua Excelência o Senhor  
Deputado Federal BACELAR  
Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle  
Câmara dos Deputados  
Brasília – DF

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 017.443/2025-3

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional.

Unidade Jurisdicionada: não há.

Solicitante: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. PROJETO DE LDO 2026. CLÁUSULA DE REVERSÃO PATRIMONIAL DE BENS ADQUIRIDOS COM RECURSOS PÚBLICOS NO ÂMBITO DE CONVÊNIOS COM ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS. EXAME OBJETIVO DAS QUESTÕES SUSCITADAS. RESPOSTA AO SOLICITANTE. ATENDIMENTO INTEGRAL DA SOLICITAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

## RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado e Inovação (AudGestãoInovação), peça 9, ratificada pelos dirigentes da unidade técnica (peças 10-11):

### “INTRODUÇÃO

1. Trata-se de solicitação formulada pelo presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, deputado federal Bacelar, por intermédio do Ofício 134/2025/CFFC-P, de 28/8/2025 (peça 2).

2. No referido expediente, o solicitante requer o encaminhamento de solicitação de informações ao Tribunal de Contas da União (TCU) quanto à alteração, na proposta de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) para 2026, da cláusula – reiterada anualmente – que obrigava a reversão patrimonial de bens adquiridos com recursos públicos no âmbito de convênios com entidades sem fins lucrativos, solicitando esclarecimentos sobre os impactos dessa medida na proteção do patrimônio público e na fiscalização da correta aplicação dos recursos federais transferidos ao terceiro setor.

### EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. O art. 62 da Resolução-TCU 259/2014 c/c o art. 38, II, da Lei 8.443/1992, c/c art. 232, III, do RI/TCU conferem legitimidade aos presidentes das comissões da Câmara dos Deputados para requerer informações ou cópia de peças processuais a este Tribunal, devendo o pedido ser atendido.

4. O objeto da solicitação diz respeito a alteração na política de garantias sobre bens adquiridos com recursos públicos no âmbito de convênio firmados com entidades sem fins lucrativos, atraindo a competência do Tribunal de Contas da União nos termos do art. 71 da Constituição Federal. Assim, legítima a autoridade solicitante e reconhecida a competência fiscalizatória desta corte de contas, cabe o conhecimento do expediente como Solicitação do Congresso Nacional (SCN).

5. Portanto, a solicitação deve ser conhecida com base no art. 71, VII, da CF/1988, c/c art. 38, II, da Lei 8.443/1992, c/c art. 232, III, do RI/TCU, c/c art. 4º, I, “b”, da Resolução-TCU 215/2008.

### EXAME TÉCNICO

6. A solicitação encaminhada pelo presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, deputado federal Barcelar, por meio do Ofício 134/2025/CFFC-P, reproduz os questionamentos presentes no REQ n. 276/2025, de 16/6/2025 (peça 3), de autoria do também deputado federal Evair Vieira de Melo.

7. No documento da peça 3, o parlamentar afirma que a cláusula de reversão patrimonial, que integrava a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) desde, pelo menos, o ano de 2015, foi substituída por dispositivo genérico, que remete a uma "legislação específica" para definição do destino dos bens, na PLDO 2026, apresentada ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo federal, conforme quadro abaixo.

Quadro 1 - Comparativo LDO 2025 e PLDO 2026

LEI 15.080/2024 (LDO 2025)	PLDO 2026 (Enviado ao CN)
<b>Art. 89.</b> Sem prejuízo das disposições contidas nos art. 85 a art. 88, as transferências de recursos previstas na Lei nº 4.320, de 1964, à entidade privada sem fins lucrativos, nos termos do disposto no § 3º do art. 12 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, dependerá de a entidade complementar de forma adequada os serviços prestados diretamente pelo setor público, conforme justificação do órgão concedente, e ainda de:	<b>Art. 93.</b> Sem prejuízo das disposições contidas nos art. 89 a art. 92, as transferências de recursos, previstas na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, à entidade privada sem fins lucrativos, nos termos do disposto no art. 12, § 3º, da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, dependerá de a entidade complementar de forma adequada os serviços prestados diretamente pelo setor público, conforme justificação do órgão concedente, e ainda de:
<b>VIII</b> - inclusão de cláusula de reversão patrimonial no convênio ou instrumento congênere, válida até a depreciação integral do bem ou a amortização do investimento, que constituirá garantia real em favor do concedente em montante equivalente aos recursos de capital destinados à entidade, cuja execução ocorrerá caso se verifique desvio de finalidade ou aplicação irregular dos recursos;	<b>IX</b> - inclusão de cláusula específica no convênio ou instrumento congênere que trate da destinação dos bens remanescentes, conforme legislação específica;

Fonte: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamentos-anuais/2026#PLDO>, acessado em 8/10/2025

8. O deputado argumenta que a suposta alteração foi feita em “total descompasso” com parecer técnico da própria consultoria jurídica do Ministério do Planejamento, que alertou para os riscos de abrir espaço para a apropriação privada de bens adquiridos com recursos públicos e apontou expressamente que a medida contraria os princípios constitucionais da administração pública.

9. Segundo Vieira de Melo, a cláusula de reversão patrimonial seria, reconhecidamente, um dos principais instrumentos de proteção do erário, funcionando como garantia real de que os bens adquiridos com recursos públicos seriam revertidos ao patrimônio da União nos casos de descumprimento das obrigações pactuadas, desvio de finalidade ou inadimplemento das entidades beneficiárias. Com isso, sua supressão comprometeria a integridade dos mecanismos de controle, fiscalização e responsabilização no âmbito dos repasses públicos ao terceiro setor.

10. Além disso, a medida teria sido adotada em contexto de expansão acelerada dos repasses a organizações não governamentais, muitas das quais supostamente sem histórico comprovado de capacidade técnica, operacional ou financeira, o que agravaria ainda mais o risco de desvios, malversações e apropriação indevida de bens financiados com dinheiro público.

11. Na conclusão, Vieira de Melo diz que essa medida configuraria fragilização dos controles, abrindo margem para interpretações arbitrárias e enfraquecendo os pilares da governança pública. Além disso, promoveria a institucionalização de ambiente normativo permissivo à ineficiência, à corrupção e ao patrimonialismo, numa afronta escancarada aos princípios da moralidade, legalidade e eficiência administrativa.

12. Antes da resposta aos questionamentos apresentados, importa ressaltar que o objeto em análise se trata de um projeto de lei. Neste sentido, entende-se que não cabe ao TCU, em um processo de solicitação de informações, emitir um posicionamento sobre proposições legislativas ainda em andamento. Com isso, não serão avaliadas as propostas para o texto da LDO, concentrando

a análise nos questionamentos apresentados pelos parlamentares, individualmente respondidos na sequência.

13. Ademais, na busca realizada nos sistemas internos do Tribunal, não foram encontrados processos que abordassem diretamente a temática de reversão patrimonial ou execução de garantias em casos de convênios com entidades sem finalidade lucrativa. Deste modo, não há informações oriundas de trabalhos do TCU que pudessem ser compartilhados ou detalhados na presente solicitação de informações.

*Questão 1 – Quais os impactos da supressão da cláusula de reversão patrimonial na LDO 2026 sobre os mecanismos de proteção do patrimônio público federal?*

14. Não foram realizadas ações estruturantes e abrangentes pelo TCU exclusivamente com ênfase na cláusula de reversão patrimonial usualmente prevista nas LDOs. Dentro do universo dos convênios, tal previsão é um recorte específico, de modo que uma eventual fiscalização necessitaria de uma avaliação de materialidade e de impacto do instituto legal sobre a recuperabilidade de débitos. Com isso, diante das informações atualmente disponíveis no Tribunal, não é possível estimar o impacto econômico-financeiro da eventual atualização normativa.

15. Para o efeito de estimativa da materialidade do tema, verificou-se, no Portal da Transparência do Governo Federal, que foram assinados pela União aproximadamente 13.183 convênios com entidades sem fins lucrativos entre 2015 e 2021 (cerca de R\$ 19 bilhões em montante total). Destes, 23 (menos de R\$ 55 milhões em montante total) tiveram suas prestações de contas consideradas rejeitadas (0,2% da quantidade de convênio assinados). Em média, o valor anual das prestações de contas rejeitadas neste tipo de acordo é de aproximadamente R\$ 8 milhões anuais.

*Questão 2 – Tal medida é compatível com os princípios constitucionais da legalidade, moralidade, eficiência, publicidade e economicidade que regem a Administração Pública, conforme o art. 37 da Constituição Federal?*

16. A ausência de informações suficientes e precisas sobre o tema impede uma avaliação adequada sobre a adesão da eventual medida a princípios administrativos previstos no art. 37 da Constituição Federal de 1988. Para tanto, seria necessário o levantamento dos casos individuais relacionados que resultaram em condenações definitivas em processos de contas e uma posterior avaliação do impacto de possíveis garantias reais na recuperabilidade dos respectivos débitos. Adicionalmente, haveria que se fazer um estudo sobre os bens efetivamente incorporados ao patrimônio público e os benefícios e ônus incorridos no processo.

*Questão 3 – A exclusão desse dispositivo compromete a efetividade dos controles interno e externo sobre a destinação dos bens adquiridos com recursos públicos, notadamente no encerramento dos convênios ou no caso de inadimplemento das obrigações pactuadas?*

17. Primeiramente, cabe destacar que, de acordo com o art. 249, III, do RI/TCU, cabe ao TCU fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a estado, ao Distrito Federal, a município, e a qualquer outra pessoa, física ou jurídica, pública ou privada. Além disso, o art. 254 da norma prevê que a fiscalização da aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio ou outros instrumentos congêneres, será feita pelo Tribunal por meio de levantamentos, auditorias, inspeções, acompanhamentos ou monitoramentos, bem como por ocasião do exame dos processos de tomadas ou prestações de contas da unidade ou entidade transferidora dos recursos.

18. Apesar disto, no mesmo sentido da resposta à questão anterior, não é possível concluir sobre a interferência de eventual atualização do dispositivo previsto na LDO 2025 sobre a efetividade do controle externo desta corte de contas na destinação dos bens adquiridos com recursos públicos. Nesse sentido, seria necessário a instauração de fiscalização específica com as ênfases descritas, além de uma análise de impacto das garantias reais sobre o trabalho do TCU e dos órgãos responsáveis pelas cobranças administrativas e judiciais.

*Questão 4 – Há risco de que, sem essa cláusula, bens públicos sejam apropriados por entidades privadas sem qualquer contrapartida ao interesse público?*

19. Os bens adquiridos com recursos públicos constituiriam, segundo o texto da LDO 2025, garantia real em favor do concedente para eventual reversão patrimonial. Com isso, os ativos em questão não constituem, de forma estrita, bens públicos, por não serem formalizados sob a propriedade de um órgão ou entidade pública. Neste sentido, não há configuração do risco de ‘apropriação de bens públicos por entidades privadas’ no caso apresentado pelo requerente.

*Questão 5 – Existem precedentes no TCU que tratem da necessidade de cláusula de reversão patrimonial como mecanismo de salvaguarda?*

20. Não foram identificadas deliberações do TCU que avaliem a necessidade de cláusula de reversão patrimonial como mecanismo de salvaguarda no caso de convênios federais ou instrumentos congêneres, seja para casos específicos ou de forma genérica.

21. Cabe destacar que na Lei 14.133/2021 existe previsão obrigatória de cláusula de reversão patrimonial apenas em casos de doação com encargos (art. 76, §6º). Além desta previsão, não foi observado outro amparo jurídico-normativo que, de modo suficiente, requeira a presença deste tipo de garantia real em convênios ou instrumentos congêneres.

*Questão 6 – Na avaliação do TCU, a justificativa apresentada pelo Ministério do Planejamento — de que nem sempre seria interessante à União receber tais bens — encontra respaldo na legislação vigente e nas boas práticas de governança pública?*

22. Inicialmente, cabe destacar que a unidade técnica não teve acesso à íntegra da justificativa apresentada pelo Ministério do Planejamento. As afirmações atribuídas foram disponibilizadas apenas na solicitação inicial e por meio da notícia do jornal Estadão referenciada na peça 3. Ademais, não é possível realizar uma análise do tema sem as informações suficientes, como o impacto das garantias reais no recebimento e as circunstâncias dos bens recebidos. Com base no exposto, não é possível um diagnóstico completo e definitivo do embasamento decisório utilizado pelo órgão do Poder Executivo federal.

23. Sobre o argumento reproduzido na questão 6 (“nem sempre seria interessante à União receber tais bens”), é razoável prever que alguns bens recebidos por meio de uma reversão patrimonial de entidades podem acarretar ônus ao erário superiores aos seus benefícios. Como exemplo, bens que demandem custos logísticos (como transporte ou estoque), de manutenção ou de segurança podem incorrer em prejuízos significativos ao órgão contratante.

24. Ademais, o valor patrimonial dos ativos revertidos pode não corresponder aos benefícios potenciais a serem extraídos do seu uso ou da sua venda pela Administração Pública federal. Em complemento, bens patrimoniais não gozam da mesma liquidez que outros meios de pagamento, acarretando potencialmente em custos extras para sua alienação, se for o caso.

25. Neste sentido, sem amplo acesso ao universo dos casos concretos, é possível entender a justificativa do órgão como um argumento plausível, embora não aborde todas as consequências práticas da substituição do texto normativo.

26. Cabe ressaltar que esta unidade técnica não teve acesso ao parecer técnico da consultoria jurídica do Ministério do Planejamento, mencionado por Vieira de Melo (peça 3, p. 3).

*Questão 7 – A ausência da cláusula de reversão patrimonial poderá dificultar a responsabilização dos gestores públicos e das entidades?*

27. A previsão legal da reversão patrimonial, válida até a depreciação integral do bem ou a amortização do investimento, constitui garantia real em favor do concedente. Deste modo, é inegável que a presença do dispositivo em norma primária cria um cenário de maior salvaguarda para recuperação de recursos investidos caso se verifique desvio de finalidade ou aplicação irregular dos recursos por parte de entidades sem fins lucrativos.

28. Entretanto, a presença de garantias nos convênios ou instrumentos congêneres não implicam necessariamente no aumento da recuperabilidade de débitos nos casos concretos. Além disso, o recebimento por meio de bens pode não ser o mais interessante sob a perspectiva da Administração Pública, já que seu valor patrimonial pode não gerar benefícios equivalentes à coletividade, como discorrido na resposta à questão anterior.

### CONCLUSÃO

29. As questões encaminhadas na solicitação de informações do Congresso Nacional foram elaboradas com base em um projeto de lei encaminhado pelo Poder Executivo (PLDO 2026), que está em discussão no parlamento, podendo o cenário ser modificado antes mesmo da sua apreciação pela corte de contas. Entende-se ausente a competência do TCU especificamente na avaliação de propostas de lei em andamento. Neste sentido, os questionamentos da SCN foram avaliados na sua essência, sem o objetivo de avaliação ou diagnóstico da proposta legislativa.

30. Adicionalmente, as perguntas apresentadas foram respondidas com base nas informações atualmente disponíveis no Tribunal, nos termos do art. 38, II, da Lei 8.443/1992. Destaca-se que, na busca realizada nos sistemas internos, não foram localizados trabalhos do TCU que abordem diretamente cláusulas de reversão em convênios com entidades sem fins lucrativos, seja de forma ampla ou em casos individuais. Deste modo, não existem processos correlacionados que justificassem seu compartilhamento na presente solicitação de informações.

31. Com isso, um posicionamento completo dependeria da instauração de procedimentos fiscalizatórios relacionados ao tema, com foco na mensuração dos danos ao erário decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, na avaliação de impacto das garantias reais na recuperabilidade dos débitos correspondentes e no diagnóstico dos bens efetivamente recebidos por meio de reversão patrimonial. Entende-se, entretanto, que a materialidade do assunto está limitada a R\$ 8 milhões de reais anuais (considerando a média relativa a prestações de contas rejeitadas de entidades sem fins lucrativos no período 2015-2021), sendo que o impacto provável dos benefícios da cláusula de garantia real é apenas uma fração deste valor.

### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

32. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

- a) conhecer da solicitação, com fundamento nos artigos 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e 4º, inciso I, alínea "b", da Resolução-TCU 215/2008;
- b) considerar a solicitação integralmente atendida, com expedição de ofício ao solicitante, acompanhado de cópia da presente instrução;
- c) encerrar o processo, nos termos dos arts. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU e 17, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008.”

É o Relatório.

## VOTO

Trata-se de solicitação formulada pelo presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, deputado federal Bacelar, por intermédio do Ofício 134/2025/CFFC-P, de 28/8/2025 (peça 2).

2. No referido expediente, o solicitante requer o encaminhamento de solicitação de informações ao Tribunal de Contas da União (TCU) quanto à alteração, na proposta de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) para 2026, da cláusula – reiterada anualmente – que obrigava a reversão patrimonial de bens adquiridos com recursos públicos no âmbito de convênios com entidades sem fins lucrativos, solicitando esclarecimentos sobre os impactos dessa medida na proteção do patrimônio público e na fiscalização da correta aplicação dos recursos federais transferidos ao terceiro setor.

3. Segundo o solicitante, a cláusula de reversão patrimonial, que integrava a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) desde, pelo menos, o ano de 2015, foi substituída por dispositivo genérico, que remete a uma “*legislação específica*” para definição do destino dos bens, na Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2026 (LDO 2026), apresentada ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo federal, nos seguintes termos:

LEI 15.080/2024 (LDO 2025)	PLDO 2026 (Enviado ao CN)
<b>Art. 89.</b> Sem prejuízo das disposições contidas nos art. 85 a art. 88, as transferências de recursos previstas na Lei nº 4.320, de 1964, à entidade privada sem fins lucrativos, nos termos do disposto no § 3º do art. 12 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, dependerá de a entidade complementar de forma adequada os serviços prestados diretamente pelo setor público, conforme justificação do órgão concedente, e ainda de:	<b>Art. 93.</b> Sem prejuízo das disposições contidas nos art. 89 a art. 92, as transferências de recursos, previstas na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, à entidade privada sem fins lucrativos, nos termos do disposto no art. 12, § 3º, da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, dependerá de a entidade complementar de forma adequada os serviços prestados diretamente pelo setor público, conforme justificação do órgão concedente, e ainda de:
<b>VIII</b> - inclusão de cláusula de reversão patrimonial no convênio ou instrumento congênere, válida até a depreciação integral do bem ou a amortização do investimento, que constituirá garantia real em favor do concedente em montante equivalente aos recursos de capital destinados à entidade, cuja execução ocorrerá caso se verifique desvio de finalidade ou aplicação irregular dos recursos;	<b>IX</b> - inclusão de cláusula específica no convênio ou instrumento congênere que trate da destinação dos bens remanescentes, conforme legislação específica;

4. Ao examinar o feito, a Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado e Inovação (AudGestãoInovação) concluiu que, em se tratando de matéria constante de projeto de lei em discussão no parlamento brasileiro, careceria o Tribunal de competência para pronunciar-se a respeito.

5. No entanto, considerando que o solicitante apresentou diversos questionamentos sobre a proposição legislativa, bem como sobre os seus possíveis desdobramentos e efeitos, sugeriu conhecer da presente solicitação do congresso nacional, para responder a tais questões, entretanto, sem o objetivo de avaliação ou diagnóstico da proposta legislativa.

6. Feita essa breve contextualização, passo a decidir, acolhendo o exame e a proposta da AudGestãoInovação, cujos fundamentos adoto como razões de decidir, sem prejuízo das considerações a seguir.

7. Inicialmente, presentes os requisitos de admissibilidade previstos para esta natureza processual, a solicitação de informações deve ser conhecida com base no art. 71, inciso VII, da CF/1988, c/c art. 38, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c art. 232, inciso III, do RI/TCU, c/c art. 4º, inciso I, “b”, da Resolução-TCU 215/2008.

8. No mérito, endosso o exame realizado pela unidade instrutiva, por entender que abordou com bastante propriedade todos os questionamentos suscitados pelo parlamentar, configurando-se o resultado como elementos aptos a subsidiar o parlamentar nas providências que julgar oportuno.

9. Com efeito, as questões encaminhadas na solicitação de informações do Congresso Nacional foram elaboradas com base em um projeto de lei encaminhado pelo Poder Executivo (PLDO 2026), que está em discussão no parlamento, podendo o cenário ser modificado, em decorrência das discussões levadas a efeito naquele âmbito.

10. Nesse sentido, os questionamentos da SCN foram adequadamente avaliados na sua essência, ainda que sem o objetivo de avaliação ou diagnóstico da proposta legislativa, cujas considerações técnicas registradas pela unidade especializada do Tribunal devem ser encaminhadas ao solicitante, nos termos propostos pela AudGestãoInovação.

11. Observo que as perguntas apresentadas foram respondidas com base nas informações atualmente disponíveis no Tribunal, nos termos do art. 38, inciso II, da Lei 8.443/1992, destacando que, na busca realizada nos sistemas internos, não foram localizados trabalhos do TCU que abordem diretamente cláusulas de reversão em convênios com entidades sem fins lucrativos, seja de forma ampla ou em casos individuais. Deste modo, não existem processos correlacionados que justificassem seu compartilhamento na presente solicitação de informações.

12. Concordo igualmente, com a unidade técnica, que um posicionamento completo dependeria da instauração de procedimentos fiscalizatórios relacionados ao tema, com foco na mensuração dos danos ao erário decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, na avaliação de impacto das garantias reais na recuperabilidade dos débitos correspondentes e no diagnóstico dos bens efetivamente recebidos por meio de reversão patrimonial, circunstância inoportuna no presente momento processual, posto que a matéria encontra-se em discussão no Congresso Nacional e, ainda, considerando a baixa materialidade de eventual ação de controle sobre o tema.

Ante o exposto, VOTO para que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 8 de dezembro de 2025.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 2931/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.443/2025-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional.
3. Solicitante: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.
4. Unidade Jurisdicionada: não há.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado e Inovação (AudGestãoInovação).
8. Representação legal: não há.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional, formulada pelo presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, por intermédio do Ofício 134/2025/CFFC-P, de 28/8/2025;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente Solicitação do Congresso Nacional, com fundamento nos arts. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução TCU 215/2008;

9.2. encaminhar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, em resposta ao REQ 276/2025-CFFC, cópia da instrução da peça 9 dos autos;

9.3. considerar a presente Solicitação do Congresso Nacional integralmente atendida;

9.4. encaminhar cópia desta deliberação ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e de Controle da Câmara dos Deputados; e

9.5. arquivar os presentes autos, com fundamento no art. 8º, § 2º, inciso III, da Resolução TCU 215/2008.

10. Ata nº 50/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/12/2025 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2931-50/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Aroldo Cedraz, Bruno Dantas, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro-Substituto presente: Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO NARDES

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral


**TC 017.443/2025-3**
**Tipo:** Solicitação do Congresso Nacional

**Proposta:** atendimento de solicitação

## INTRODUÇÃO

1. Trata-se de solicitação formulada pelo presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, deputado federal Bacelar, por intermédio do Ofício 134/2025/CFFC-P, de 28/8/2025 (peça 2).

2. No referido expediente, o solicitante requer o encaminhamento de solicitação de informações ao Tribunal de Contas da União (TCU) quanto à alteração, na proposta de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) para 2026, da cláusula – reiterada anualmente – que obrigava a reversão patrimonial de bens adquiridos com recursos públicos no âmbito de convênios com entidades sem fins lucrativos, solicitando esclarecimentos sobre os impactos dessa medida na proteção do patrimônio público e na fiscalização da correta aplicação dos recursos federais transferidos ao terceiro setor.

## EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. O art. 62 da Resolução-TCU 259/2014 c/c o art. 38, II, da Lei 8.443/1992, c/c art. 232, III, do RI/TCU conferem legitimidade aos presidentes das comissões da Câmara dos Deputados para requerer informações ou cópia de peças processuais a este Tribunal, devendo o pedido ser atendido.

4. O objeto da solicitação diz respeito a alteração na política de garantias sobre bens adquiridos com recursos públicos no âmbito de convênio firmados com entidades sem fins lucrativos, atraindo a competência do Tribunal de Contas da União nos termos do art. 71 da Constituição Federal. Assim, legítima a autoridade solicitante e reconhecida a competência fiscalizatória desta corte de contas, cabe o conhecimento do expediente como Solicitação do Congresso Nacional (SCN).

5. Portanto, a solicitação deve ser conhecida com base no art. 71, VII, da CF/1988, c/c art. 38, II, da Lei 8.443/1992, c/c art. 232, III, do RI/TCU, c/c art. 4º, I, “b”, da Resolução-TCU 215/2008.

## EXAME TÉCNICO

6. A solicitação encaminhada pelo presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, deputado federal Barcelar, por meio do Ofício 134/2025/CFFC-P, reproduz os questionamentos presentes no REQ n. 276/2025, de 16/6/2025 (peça 3), de autoria do também deputado federal Evair Vieira de Melo.

7. No documento da peça 3, o parlamentar afirma que a cláusula de reversão patrimonial, que integrava a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) desde, pelo menos, o ano de 2015, foi substituída por dispositivo genérico, que remete a uma "legislação específica" para definição do destino dos bens, na PLDO 2026, apresentada ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo federal, conforme quadro abaixo.

### Quadro 1 - Comparativo LDO 2025 e PLDO 2026

LEI 15.080/2024 (LDO 2025)	PLDO 2026 (Enviado ao CN)
<b>Art. 89.</b> Sem prejuízo das disposições contidas nos art. 85 a art. 88, as transferências de recursos previstas na Lei nº 4.320, de 1964, à entidade privada sem fins lucrativos, nos termos do disposto no § 3º do art. 12 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, dependerá de a entidade complementar de forma adequada os serviços prestados diretamente pelo setor público, conforme justificação do órgão concedente, e ainda de:	<b>Art. 93.</b> Sem prejuízo das disposições contidas nos art. 89 a art. 92, as transferências de recursos, previstas na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, à entidade privada sem fins lucrativos, nos termos do disposto no art. 12, § 3º, da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, dependerá de a entidade complementar de forma adequada os serviços prestados diretamente pelo setor público, conforme justificação do órgão concedente, e ainda de:
<b>VIII</b> - inclusão de cláusula de reversão patrimonial no convênio ou instrumento congênere, válida até a	<b>IX</b> - inclusão de cláusula específica no convênio ou instrumento congênere que trate da destinação dos bens



depreciação integral do bem ou a amortização do investimento, que constituirá garantia real em favor do concedente em montante equivalente aos recursos de capital destinados à entidade, cuja execução ocorrerá caso se verifique desvio de finalidade ou aplicação irregular dos recursos;

remanescentes, conforme legislação específica;

Fonte: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamentos-anuais/2026#PLDO>, acessado em 8/10/2025

8. O deputado argumenta que a suposta alteração foi feita em “total descompasso” com parecer técnico da própria consultoria jurídica do Ministério do Planejamento, que alertou para os riscos de abrir espaço para a apropriação privada de bens adquiridos com recursos públicos e apontou expressamente que a medida contraria os princípios constitucionais da administração pública.

9. Segundo Vieira de Melo, a cláusula de reversão patrimonial seria, reconhecidamente, um dos principais instrumentos de proteção do erário, funcionando como garantia real de que os bens adquiridos com recursos públicos seriam revertidos ao patrimônio da União nos casos de descumprimento das obrigações pactuadas, desvio de finalidade ou inadimplemento das entidades beneficiárias. Com isso, sua supressão comprometeria a integridade dos mecanismos de controle, fiscalização e responsabilização no âmbito dos repasses públicos ao terceiro setor.

10. Além disso, a medida teria sido adotada em contexto de expansão acelerada dos repasses a organizações não governamentais, muitas das quais supostamente sem histórico comprovado de capacidade técnica, operacional ou financeira, o que agravaria ainda mais o risco de desvios, malversações e apropriação indevida de bens financiados com dinheiro público.

11. Na conclusão, Vieira de Melo diz que essa medida configuraria fragilização dos controles, abrindo margem para interpretações arbitrárias e enfraquecendo os pilares da governança pública. Além disso, promoveria a institucionalização de ambiente normativo permissivo à ineficiência, à corrupção e ao patrimonialismo, numa afronta escancarada aos princípios da moralidade, legalidade e eficiência administrativa.

12. Antes da resposta aos questionamentos apresentados, importa ressaltar que o objeto em análise se trata de um projeto de lei. Neste sentido, entende-se que não cabe ao TCU, em um processo de solicitação de informações, emitir um posicionamento sobre proposições legislativas ainda em andamento. Com isso, não serão avaliadas as propostas para o texto da LDO, concentrando a análise nos questionamentos apresentados pelos parlamentares, individualmente respondidos na sequência.

13. Ademais, na busca realizada nos sistemas internos do Tribunal, não foram encontrados processos que abordassem diretamente a temática de reversão patrimonial ou execução de garantias em casos de convênios com entidades sem finalidade lucrativa. Deste modo, não há informações oriundas de trabalhos do TCU que pudessem ser compartilhados ou detalhados na presente solicitação de informações.

*Questão 1 – Quais os impactos da supressão da cláusula de reversão patrimonial na LDO 2026 sobre os mecanismos de proteção do patrimônio público federal?*

14. Não foram realizadas ações estruturantes e abrangentes pelo TCU exclusivamente com ênfase na cláusula de reversão patrimonial usualmente prevista nas LDOs. Dentro do universo dos convênios, tal previsão é um recorte específico, de modo que uma eventual fiscalização necessitaria de uma avaliação de materialidade e de impacto do instituto legal sobre a recuperabilidade de débitos. Com isso, diante das informações atualmente disponíveis no Tribunal, não é possível estimar o impacto econômico-financeiro da eventual atualização normativa.

15. Para o efeito de estimativa da materialidade do tema, verificou-se, no Portal da



Transparência do Governo Federal, que foram assinados pela União aproximadamente 13.183 convênios com entidades sem fins lucrativos entre 2015 e 2021 (cerca de R\$ 19 bilhões em montante total). Destes, 23 (menos de R\$ 55 milhões em montante total) tiveram suas prestações de contas consideradas rejeitadas (0,2% da quantidade de convênio assinados). Em média, o valor anual das prestações de contas rejeitadas neste tipo de acordo é de aproximadamente R\$ 8 milhões anuais.

*Questão 2 – Tal medida é compatível com os princípios constitucionais da legalidade, moralidade, eficiência, publicidade e economicidade que regem a Administração Pública, conforme o art. 37 da Constituição Federal?*

16. A ausência de informações suficientes e precisas sobre o tema impede uma avaliação adequada sobre a adesão da eventual medida a princípios administrativos previstos no art. 37 da Constituição Federal de 1988. Para tanto, seria necessário o levantamento dos casos individuais relacionados que resultaram em condenações definitivas em processos de contas e uma posterior avaliação do impacto de possíveis garantias reais na recuperabilidade dos respectivos débitos. Adicionalmente, haveria que se fazer um estudo sobre os bens efetivamente incorporados ao patrimônio público e os benefícios e ônus incorridos no processo.

*Questão 3 – A exclusão desse dispositivo compromete a efetividade dos controles interno e externo sobre a destinação dos bens adquiridos com recursos públicos, notadamente no encerramento dos convênios ou no caso de inadimplemento das obrigações pactuadas?*

17. Primeiramente, cabe destacar que, de acordo com o art. 249, III, do RI/TCU, cabe ao TCU fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a estado, ao Distrito Federal, a município, e a qualquer outra pessoa, física ou jurídica, pública ou privada. Além disso, o art. 254 da norma prevê que a fiscalização da aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio ou outros instrumentos congêneres, será feita pelo Tribunal por meio de levantamentos, auditorias, inspeções, acompanhamentos ou monitoramentos, bem como por ocasião do exame dos processos de tomadas ou prestações de contas da unidade ou entidade transferidora dos recursos.

18. Apesar disto, no mesmo sentido da resposta à questão anterior, não é possível concluir sobre a interferência de eventual atualização do dispositivo previsto na LDO 2025 sobre a efetividade do controle externo desta corte de contas na destinação dos bens adquiridos com recursos públicos. Nesse sentido, seria necessário a instauração de fiscalização específica com as ênfases descritas, além de uma análise de impacto das garantias reais sobre o trabalho do TCU e dos órgãos responsáveis pelas cobranças administrativas e judiciais.

*Questão 4 – Há risco de que, sem essa cláusula, bens públicos sejam apropriados por entidades privadas sem qualquer contrapartida ao interesse público?*

19. Os bens adquiridos com recursos públicos constituiriam, segundo o texto da LDO 2025, garantia real em favor do concedente para eventual reversão patrimonial. Com isso, os ativos em questão não constituem, de forma estrita, bens públicos, por não serem formalizados sob a propriedade de um órgão ou entidade pública. Neste sentido, não há configuração do risco de “apropriação de bens públicos por entidades privadas” no caso apresentado pelo requerente.

*Questão 5 – Existem precedentes no TCU que tratem da necessidade de cláusula de reversão patrimonial como mecanismo de salvaguarda?*

20. Não foram identificadas deliberações do TCU que avaliem a necessidade de cláusula de reversão patrimonial como mecanismo de salvaguarda no caso de convênios federais ou instrumentos congêneres, seja para casos específicos ou de forma genérica.

21. Cabe destacar que na Lei 14.133/2021 existe previsão obrigatória de cláusula de reversão patrimonial apenas em casos de doação com encargos (art. 76, §6º). Além desta previsão, não foi



observado outro amparo jurídico-normativo que, de modo suficiente, requeira a presença deste tipo de garantia real em convênios ou instrumentos congêneres.

*Questão 6 – Na avaliação do TCU, a justificativa apresentada pelo Ministério do Planejamento — de que nem sempre seria interessante à União receber tais bens — encontra respaldo na legislação vigente e nas boas práticas de governança pública?*

22. Inicialmente, cabe destacar que a unidade técnica não teve acesso à íntegra da justificativa apresentada pelo Ministério do Planejamento. As afirmações atribuídas foram disponibilizadas apenas na solicitação inicial e por meio da notícia do jornal Estadão referenciada na peça 3. Ademais, não é possível realizar uma análise do tema sem as informações suficientes, como o impacto das garantias reais no recebimento e as circunstâncias dos bens recebidos. Com base no exposto, não é possível um diagnóstico completo e definitivo do embasamento decisório utilizado pelo órgão do Poder Executivo federal.

23. Sobre o argumento reproduzido na questão 6 (“nem sempre seria interessante à União receber tais bens”), é razoável prever que alguns bens recebidos por meio de uma reversão patrimonial de entidades podem acarretar ônus ao erário superiores aos seus benefícios. Como exemplo, bens que demandem custos logísticos (como transporte ou estoque), de manutenção ou de segurança podem incorrer em prejuízos significativos ao órgão contratante.

24. Ademais, o valor patrimonial dos ativos revertidos pode não corresponder aos benefícios potenciais a serem extraídos do seu uso ou da sua venda pela Administração Pública federal. Em complemento, bens patrimoniais não gozam da mesma liquidez que outros meios de pagamento, acarretando potencialmente em custos extras para sua alienação, se for o caso.

25. Neste sentido, sem amplo acesso ao universo dos casos concretos, é possível entender a justificativa do órgão como um argumento plausível, embora não aborde todas as consequências práticas da substituição do texto normativo.

26. Cabe ressaltar que esta unidade técnica não teve acesso ao parecer técnico da consultoria jurídica do Ministério do Planejamento, mencionado por Vieira de Melo (peça 3, p. 3).

*Questão 7 – A ausência da cláusula de reversão patrimonial poderá dificultar a responsabilização dos gestores públicos e das entidades?*

27. A previsão legal da reversão patrimonial, válida até a depreciação integral do bem ou a amortização do investimento, constitui garantia real em favor do concedente. Deste modo, é inegável que a presença do dispositivo em norma primária cria um cenário de maior salvaguarda para recuperação de recursos investidos caso se verifique desvio de finalidade ou aplicação irregular dos recursos por parte de entidades sem fins lucrativos.

28. Entretanto, a presença de garantias nos convênios ou instrumentos congêneres não implicam necessariamente no aumento da recuperabilidade de débitos nos casos concretos. Além disso, o recebimento por meio de bens pode não ser o mais interessante sob a perspectiva da Administração Pública, já que seu valor patrimonial pode não gerar benefícios equivalentes à coletividade, como discorrido na resposta à questão anterior.

## CONCLUSÃO

29. As questões encaminhadas na solicitação de informações do Congresso Nacional foram elaboradas com base em um projeto de lei encaminhado pelo Poder Executivo (PLDO 2026), que está em discussão no parlamento, podendo o cenário ser modificado antes mesmo da sua apreciação pela corte de contas. Entende-se ausente a competência do TCU especificamente na avaliação de propostas de lei em andamento. Neste sentido, os questionamentos da SCN foram avaliados na sua essência, sem o objetivo de avaliação ou diagnóstico da proposta legislativa.



30. Adicionalmente, as perguntas apresentadas foram respondidas com base nas informações atualmente disponíveis no Tribunal, nos termos do art. 38, II, da Lei 8.443/1992. Destaca-se que, na busca realizada nos sistemas internos, não foram localizados trabalhos do TCU que abordem diretamente cláusulas de reversão em convênios com entidades sem fins lucrativos, seja de forma ampla ou em casos individuais. Deste modo, não existem processos correlacionados que justificassem seu compartilhamento na presente solicitação de informações.

31. Com isso, um posicionamento completo dependeria da instauração de procedimentos fiscalizatórios relacionados ao tema, com foco na mensuração dos danos ao erário decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, na avaliação de impacto das garantias reais na recuperabilidade dos débitos correspondentes e no diagnóstico dos bens efetivamente recebidos por meio de reversão patrimonial. Entende-se, entretanto, que a materialidade do assunto está limitada a R\$ 8 milhões de reais anuais (considerando a média relativa a prestações de contas rejeitadas de entidades sem fins lucrativos no período 2015-2021), sendo que o impacto provável dos benefícios da cláusula de garantia real é apenas uma fração deste valor.

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

32. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:
- a) conhecer da solicitação, com fundamento nos artigos 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e 4º, inciso I, alínea "b", da Resolução-TCU 215/2008;
  - b) considerar a solicitação integralmente atendida, com expedição de ofício ao solicitante, acompanhado de cópia da presente instrução;
  - c) encerrar o processo, nos termos dos arts. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU e 17, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008.

AudGestãoInovação, em 28 de outubro de 2025.

*(assinado eletronicamente)*

VINICIUS MOTA REZENDE

AUFC – Mat. 12211-4

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 001.336/2025-GABPRES

Processo: 017.443/2025-3

Órgão/entidade: CD - Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC)

Destinatário: COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CD

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CD pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 18/12/2025

*(Assinado eletronicamente)*

STEFANIA SERZANINK

Usuário habilitado a receber e a acessar comunicações pela plataforma Conecta-TCU.