

FUNDO PÚBLICO: SIGNIFICADO, FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS E UTILIZAÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

PUBLIC FUND: MEANING, CONSTITUTIONAL FOUNDATIONS AND USE BY THE PUBLIC ADMINISTRATION



Data de submissão: 24.04.2025

Data de aceite: 20.05.2025

Estela Sucasas dos Santos

Doutoranda, mestre e bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Advogada.

Sumário: 1. Introdução; 2. O uso da expressão “fundo” no texto constitucional; 3. Disciplina dos fundos públicos (fundos especiais); 4. Distinção entre fundos públicos, fundos de investimento e fundos patrimoniais; 5. PEC nº 187/2019: manutenção e extinção de fundos; 6. Considerações finais; Referências.

Resumo: O objetivo deste artigo é expor o significado jurídico da expressão “fundo público”, bem como as bases constitucionais para a instituição de tais fundos pela Administração Pública. Além disso, busca-se explicitar a distinção entre fundos públicos e outros tipos de fundos, tais como os fundos de investimento e fundos patrimoniais. Ao final, examina-se a PEC nº 187/2019, que pretende reavaliar a existência de fundos públicos, estabelecendo normas para ratificação ou extinção deles, bem como para destinação de recursos daqueles que sejam eventualmente extintos.

Abstract: The aim of this article is to explain the legal meaning of the expression “public fund”, as well as the constitutional foundations for the establishment of such funds by the Public Administration. It also seeks to explain the distinction between public funds and other types of funds, such as investment funds and endowment funds. Finally, PEC No 187/2019 is examined, which aims to reevaluate the existence of public funds, establishing rules for their ratification or extinction, as well as for the allocation of resources of those that are eventually extinguished.

Palavras-chave: fundos públicos; Administração Pública; fundos de investimento; fundos constitucionais.

Keywords: public funds; Public Administration; investment funds; constitutional funds.

1 INTRODUÇÃO

Por meio de pesquisa dogmática, trabalhando com elementos internos do Direito, a partir da análise de disposições da Constituição Federal, das leis vigentes e até mesmo de leis e decretos não vigentes, neste caso para fins de investigação histórica, busca-se revelar o sentido da expressão “fundo público”, organizando conceitos, fundamentos e características. Empreende-se, ainda, um esforço para identificar quais são os fundos públicos previstos no texto constitucional, bem como se efetivamente estão em funcionamento e com quais objetivos foram instituídos.

Como será evidenciado, a expressão “fundo” pode traduzir múltiplos significados. Dessa forma, “fundo” pode significar capital ou recursos financeiros de uma entidade ou empresa, fundo de investimento regulado por normas de Direito Empresarial ou, ainda, fundo público, instituído em decorrência de disposição constitucional ou de lei específica. Dada a ampla gama de significados possíveis, que, por vezes, podem ser confundidos por agentes de mercado, agentes públicos e juristas, o presente artigo pretende elucidar o que são, afinal, os fundos públicos, diferenciando-os de outros tipos de fundos.

Ao final, faz-se uma análise acerca da Proposta de Emenda Constitucional nº 187/2019, que tramita no Senado Federal e pretende estabelecer um mecanismo de revisão dos fundos públicos existentes, com potencial extinção de diversos deles, liberando recursos oriundos de receitas atualmente vinculadas à consecução de determinados objetivos, para que sejam utilizados pelo poder público de acordo com o que vier a constar dos planos de governo e do orçamento público.

2 O USO DA EXPRESSÃO “FUNDO” NO TEXTO CONSTITUCIONAL

Pelo exame da Constituição Federal (1988), observa-se que as normas que trazem a expressão “fundo”, em geral, contêm a previsão de vinculação de receitas, que virão a formar o “fundo”, à consecução de certos objetivos pelo poder público. Já no caso dos fundos de participação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, a expressão é utilizada para referenciar um instrumento de repartição de arrecadações tributárias da União entre entes da federação.

Fazendo-se um levantamento, mediante a utilização da palavra-chave “fundo”, é possível listar aqueles aos quais o texto constitucional ou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) faz menção direta ou que, indiretamente, são referenciados a partir dessas características, quais sejam, vinculação de receitas ou repartição de arrecadação tributária. Destacam-se, então, as informações do Quadro 1:

Quadro 1 - Fundos na Constituição Federal

Fundo público	Fundamento constitucional	Fundamento infraconstitucional
Fundo partidário	Art. 17, §3º	Lei nº 9.096/1995
Fundo Constitucional do Distrito Federal para manutenção das polícias (civil, penal e militar) e corpo de bombeiros (FCDF)	Art. 21, inciso XIV (redação pela Emenda Constitucional nº 104/2019)	Lei nº 10.633/2002
Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE)	Art. 159, I, a	Lei Complementar nº 62/1989
Fundo de Participação dos Municípios (FPM)	Art. 159, I, “b”, “d”, “e” e “f”	Lei Complementar nº 62/1989
Fundos de Financiamento do Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO)	Art. 159, I, c	Lei nº 7.827/1989
Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)	Art. 204	Lei nº 8.742/1993
Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)	Art. 212 e 212-A (redação da EC nº 108/2020)	Lei nº 14.113/2020
Fundos especiais de fomento à cultura (podendo ser constituídos por estados e DF)	Art. 216, §6º (redação pela Emenda Constitucional nº 42/2003)	
Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)	Art. 239	Lei nº 7.998/1990

(continua)

Fundo público	Fundamento constitucional	Fundamento infraconstitucional
Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS)	Arts. 249 e 250	Art. 68 da Lei Complementar nº 101/2000
Fundo Nacional de Saúde (FNS)	ADCT, art. 77, §3º	Decreto nº 3.964/2001
Fundos instituídos pelo Poder Judiciário, pelos Tribunais de Contas, pelo Ministério Público, pelas Defensorias Públicas e pelas Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal	ADCT, art. 76-A, parágrafo único, inciso V	

Fonte: elaborado pela autora.

Além dos mencionados no quadro¹, a Constituição Federal e o ADCT citam outros fundos, como: (i) o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), constituído pelos saldos das contas vinculadas dos trabalhadores; (ii) o Fundo Social de Emergência, instituído para funcionar em certos períodos da década de 1990; e (iii) o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, que foi instituído para vigorar até o ano de 2010.² Aqui, cabe esclarecer que esses três fundos não foram inseridos na tabela em razão de particularidades que os afastam das características explicitadas no primeiro parágrafo deste tópico, ou que, de outro modo, justificam sua menção apartada. Nesse sentido, pontua-se que os recursos do FGTS não se originam de arrecadação tributária, tampouco integram o erário ou constituem receitas públicas. O FGTS é um instrumento de poupança compulsória de interesse trabalhista e social. Quanto aos outros dois fundos, observa-se que seus respectivos tempos de funcionamento foram limitados e exauridos.

Há que se destacar também que o art. 249 da Constituição Federal prevê a possibilidade de instituição de fundos previdenciários, pela União, estados, Distrito Federal e municípios, com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento de proventos de aposentadoria e pensões concedidas aos servidores públicos e seus dependentes, mediante lei que disponha sobre sua natureza e administração. As regras gerais para instituição desses fundos foram estabelecidas pela Lei nº 9.717/1998. Além deles, para assegurar a adição de benefícios, tanto para servidores públicos quanto para trabalhadores da iniciativa privada em geral, existem os fundos de previdência complementar, conforme previsão dos artigos 40, §14, e 202 da Constituição Federal.³ Atentando-se para as regulações específicas incidentes sobre esses tipos de fundos, seja no âmbito do regime básico de previdência social, seja no âmbito dos regimes

1 Sobre o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, o art. 159 da Constituição dispõe: "A União entregará: I – do produto da arrecadação dos impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 50% (cinquenta por cento), da seguinte forma: a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal; b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios; c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer; d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano; e) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano; f) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de setembro de cada ano." Cf. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, seção 1, p. 1, 5 out. 1988 (Publicação Original).

2 A Constituição Federal também estabelece, no parágrafo único do artigo 243, que bens de valor econômico apreendidos em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e da exploração de trabalho escravo devem ser confiscados e revertidos a fundo especial com destinação específica, na forma da lei. Atualmente, bens apreendidos em razão do tráfico são revertidos para o Fundo Nacional Antidrogas – Funad (Lei nº 7.560/1986) e há um projeto de lei federal, de nº 1.678/2021, que pretende estabelecer que bens apreendidos em decorrência da exploração de trabalho escravo sejam revertidos ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

3 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 701-702.

complementares de previdência privada,⁴ não cabe, no escopo do presente estudo, detalhar normas sobre eles aplicáveis. Por sua sujeição a regimes jurídicos próprios, esses fundos também se afastam dos “fundos públicos” que se pretende analisar.

Considerada a menção específica a determinados fundos, a Constituição tratou de regular, de modo mais amplo, no escopo das normas de finanças públicas, a instituição de quaisquer outros fundos, condicionando-a à prévia autorização legislativa. Dessa forma, *in verbis*:

Art. 165, §9º *Cabe à lei complementar:*

I – dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II – estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições *para a instituição e funcionamento de fundos*;

III – dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto nos §§11 e 12 do art. 166.

Art. 167 São vedados:

(...)

IX – *a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa.*⁵

Ademais, com o advento da Emenda Constitucional nº 109 de 2021, passou a constar também do art. 167 da Constituição:

Art. 167. São vedados:

(...)

XIV – *a criação de fundo público, quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou mediante a execução direta por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da administração pública.*⁶

Para além das disposições constitucionais vigentes, a partir de perspectiva histórica, nota-se que os fundos instituídos pela Administração Pública remontam a períodos anteriores à própria Constituição de 1988. Osvaldo Maldonado Sanches expõe:

No plano constitucional, *a perspectiva de vincular receitas a fins determinados e de criar fundos para realizar a gestão de tais vinculações foi tratada, pela primeira vez, na Constituição de 1934, cujos artigos 141, 157 e 177, previram o emprego desses meios para os fins de amparo à maternidade e à infância (art. 141), de desenvolvimento da educação (art. 157, §§1º e 2º) e de defesa contra a seca nos Estados da Região Norte (art. 177).*⁷

Referido autor destaca, ainda, a relevante proliferação de fundos no período de 1967 a 1988 e alguns efeitos negativos desse fenômeno, tais como, sinteticamente: a perda de flexibilidade para a programação governamental; a necessidade de o Tesouro recorrer a empréstimos para suprir seu caixa, enquanto recursos permaneciam represados em fundos; a falta de uniformidade para definir prioridades na aplicação de recursos; o acréscimo de custos operacionais para manutenção da contabilidade dos fundos;

4 CASTRO, Marina Grimaldi de. **A tipicidade do contrato de previdência complementar aberta e o regime jurídico conferido ao patrimônio formado com base nas contribuições realizadas pelos participantes**. 2017. 474 f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017. p. 60.

5 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, *op. cit.*, grifos meus.

6 *Ibidem*, grifos meus.

7 SANCHES, Osvaldo Maldonado. Fundos federais: origens, evolução e situação atual na administração federal. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 4, p. 627-670, jul./ago. 2002. p. 630, grifos do original.

objetivos de alguns fundos fixados de modo demasiadamente amplo e dificuldades práticas para o exercício de fiscalização e controle.⁸

Nesse contexto, com o advento da Constituição de 1988, o art. 36 do ADCT previu que fundos até então existentes, salvo algumas exceções, seriam extintos caso não fossem ratificados pelo Congresso Nacional dentro do prazo de dois anos, sinalizando um desejo do constituinte de que se realizasse uma ampla revisão acerca da efetiva necessidade e adequabilidade dos fundos públicos existentes.⁹

Na prática, porém, a previsão do ADCT não surtiu os efeitos esperados. Por exemplo, sem que se realizasse uma revisão criteriosa, a Lei nº 8.173/1991, que dispôs sobre o Plano Plurianual (PPA) para o quinquênio 1991-1995, determinou que fossem recriados temporariamente todos os fundos constantes do orçamento da União para 1990 e 1991, antes extintos em razão do art. 36 do ADCT.¹⁰

A despeito de recriar os fundos, a Lei do PPA também dispôs que haveria de ser feita uma ratificação posterior pelo Congresso Nacional, em especial, quando editada a lei complementar de que trata o art. 165, §9º, inciso II, da Constituição Federal, anteriormente transcrito, que estabeleceria condições gerais para instituição e funcionamento de fundos. Nessa linha, previu que, no prazo de três meses da publicação da lei complementar, o Poder Executivo encaminharia ao Congresso Nacional um projeto de lei definindo todos os fundos a serem ratificados, todos os fundos a serem extintos e a destinação do patrimônio e recursos remanescentes após extinção.

Com o passar do tempo, sem que tenham sido empreendidos esforços suficientes para a publicação de uma nova lei complementar nos termos previstos na Lei nº 8.173/1991, a doutrina jurídica especializada passou a considerar que a Lei nº 4.320/1964, que instituiu normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos da União, foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988 com *status* de lei complementar, contendo disciplina acerca dos fundos públicos, qualificados como “fundos especiais”.

Nessa linha, vale ressaltar importante decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a temática, proferida na ADI nº 1.726-5 (DF). No caso, em síntese, o Partido Democrático Trabalhista (PDT) pedia, em sede cautelar, que fosse declarada inconstitucional a Medida Provisória nº 1.601/1997, que criava o Fundo de Garantia para Promoção da Competitividade (FGPC).¹¹

Fundamentando seu pedido, o PDT afirmou que a medida provisória não seria suficiente para contemplar o requisito de prévia autorização legislativa. O partido defendeu, ainda, que faltava previsão do

8 *Ibidem*, p. 4-5.

9 Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). “Art. 36. Os fundos existentes na data da promulgação da Constituição, excetuados os resultantes de isenções fiscais que passem a integrar patrimônio privado e os que interessem à defesa nacional, extinguir-se-ão, se não forem ratificados pelo Congresso Nacional no prazo de dois anos.” Cf. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, *op. cit.*

10 Lei nº 8.173/1991. “Art. 6º São recriados temporariamente, no período abrangido por esta lei, todos os fundos, constantes dos Orçamentos da União para 1990 e 1991, extintos nos termos do art. 36 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, mantidas suas denominações e respectiva legislação em vigor na data de sua extinção. §1º Os fundos recriados nos termos deste artigo serão extintos ao final do primeiro exercício financeiro subsequente à publicação da lei complementar de que trata o art. 165, §9º, da Constituição Federal, caso não tenham sido ratificados pelo Congresso Nacional, através de lei, até o final do sexto mês anterior ao prazo de extinção estabelecido neste parágrafo. §2º No prazo de três meses após a publicação da lei complementar de que trata o art. 165, §9º, da Constituição Federal, o Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional projeto de lei para tramitação em regime de urgência, definindo: I – todos os fundos a serem ratificados, bem como as alterações que se fizerem necessárias em sua legislação, tendo em vista a adequação à lei complementar de que trata este artigo; II – todos os fundos que serão extintos nos termos deste artigo; III – a destinação do patrimônio e dos recursos remanescentes dos fundos após sua extinção.” Cf. BRASIL. Lei nº 8.173, de 30 de janeiro de 1991. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quinquênio 1991/1995. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, seção 1, p. 2169, 31 jan. 1991 (Publicação Original).

11 Fundo de natureza contábil que teve como finalidade servir como garantia contra riscos de crédito de instituições financeiras em operações de micro e pequenas empresas e médias empresas exportadoras que utilizassem linhas de financiamento do BNDES. Cf. BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). FGPC - Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade. **Portal do BNDES**. Disponível em: www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/instituicoes-financeiras-credenciadas/fgpc-fundo-aval. Acesso em: 23 abr. 2025.

fundo na lei orçamentária¹² e que a edição de lei complementar para regular a instituição de fundos, cumprindo os ditames da Constituição, ainda estava pendente.

Em suas razões, o ministro Maurício Corrêa, relator da ADI, destacou que o núcleo do pedido formulado pelo PDT fundava-se na alegação de que o inciso II, §9º, do art. 165 da Constituição exigiria que condições gerais para a instituição de fundos estivessem definidas em lei complementar até então não votada pelo Poder Legislativo. Contudo, a Lei nº 4.320/1964 haveria de ser considerada suficiente, tendo em vista sua recepção pela Constituição com status de lei complementar. Na ocasião, por unanimidade, o STF indeferiu o pedido cautelar formulado pelo PDT. Nas palavras do ministro relator:

5. *Embora a Constituição não se refira a fundos especiais, contudo estão eles disciplinados na lei nº 4.320/64, que se aplica à espécie, e que foi recepcionada pela Carta Política Federal vigente, ao contrário do que alega o Requerente em sua inicial.*

6. *Com efeito, esse diploma legal, utilizando a expressão fundo especial (artigos 71 a 74), nada mais fez do que defini-lo (art. 71), impondo as condições para a sua instituição e funcionamento (artigos 72 a 74).*

(...)

10. De igual forma acontece com relação ao artigo 167, IX da Carta Federal, que veda a criação de fundos sem prévia autorização legislativa. No caso concretizou-se essa exigência em virtude da edição de medida provisória que tem, nos termos do artigo 62 da Constituição, força de lei. Dir-se-á que a medida provisória seria imprópria para a instituição de fundos, argumento que a meu ver, na hipótese, fica combatido com a sua conversão em lei, pois certa ou erradamente, o Congresso Nacional entendeu preenchidos os critérios da relevância e urgência, convertendo a medida provisória em lei dentro do prazo de 30 dias.

11. Afirma, ainda, o Requerente, que não foi respeitado o disposto no artigo 165, §5º, I da Carta Magna, tendo em vista que a Lei Orçamentária da União para o exercício de 1997 - Lei nº 9.438, de 26 de fevereiro de 1997 – não previu o FGPC.

12. *É óbvio que o preceito constitucional determinando que o Orçamento da União deverá compreender os fundos, só pode referir-se a fundos existentes, uma vez que a Mensagem presidencial, contendo o Projeto de Lei Orçamentária, é preenchida de levantamento de dados concretos da Administração Pública Federal, no âmbito dos três Poderes, por intermédio de seus órgãos técnicos. (...)*¹³

Como se vê, a Lei nº 4.320/1964 assumiu papel relevante na regulação de fundos públicos, utilizando a expressão “fundo especial” para referir-se àqueles formados a partir da vinculação de receitas especificadas à realização de determinados objetivos ou serviços.

Art. 71. *Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.*¹⁴

Para Osvaldo Maldonado Sanches, contudo, *o conceito de fundo especial, acima delimitado, não é suficiente para abarcar todos os fundos públicos instituídos pela Administração, havendo fundos “atípicos” que não caberiam no referencial da Lei nº 4.320/1964,*¹⁵ a exemplo dos Fundos de Participação

12 No caso, a Lei nº 9.438/1997, que estimou a receita e fixou as despesas da União para o exercício financeiro de 1997.

13 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1726 MC. Tribunal Pleno, Rel. Maurício Corrêa. Julgamento 16/09/1998. Publicação 30/04/2004. Grifos meus.

14 BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, seção 1, p. 3921, 5 maio 1964. Grifos meus.

15 SANCHES, Osvaldo Maldonado. Fundos federais: origens, evolução e situação atual na administração federal. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 4, p. 627-670, jul./ago. 2002, p. 9.

dos Estados, que constituem apenas um instrumento de repartição de arrecadação tributária realizada pela União; do Fundo de Recuperação Econômica do Espírito Santo (FUNRES), criado pelo Decreto nº 880/1969, operacionalizado por instituições financeiras oficiais, tal como o Banco do Brasil S.A., com recursos decorrentes de incentivos fiscais, não de dotações orçamentárias; e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que, de acordo com a Lei nº 5.537/1968 e Decreto-Lei nº 872/1969, foi criado com personalidade jurídica de autarquia, vinculada ao Ministério da Educação.¹⁶

O que se observa, com base em exemplos práticos de “fundos” ou “fundos públicos” para designar instrumentos de gestão de recursos e planejamento para a execução de políticas públicas pela Administração é que não há rigor técnico no uso dessas expressões. Dessa forma, pode-se estar diante de um instrumento de repartição de receitas provenientes da arrecadação da União entre entes da federação (ex.: fundos de participação), com o intuito de promover equilíbrio socioeconômico entre União, estados e municípios; de fundo especial sujeito às disposições da Lei nº 4.320/1964, com objetivos específicos delimitados na lei instituidora do fundo; de entidade autárquica nomeada como “fundo”; entre outros casos.

Nesse ponto, cabe ressaltar: para que se apreenda com exatidão o significado de “fundo” ou “fundo público”, quando utilizado no âmbito de instrumentos adotados pela Administração Pública, *devem ser analisadas as disposições constantes da lei instituidora em questão*. A partir daí, buscam-se as demais normas aplicáveis.

Em todo caso, há duas características comuns aos fundos públicos que conferem um sentido técnico-jurídico a essa expressão: (i) instituição do fundo mediante autorização legislativa e (ii) a aplicação do regime jurídico de Direito Administrativo ao seu funcionamento, em geral, com a necessária observância de normas orçamentárias e de finanças públicas.

Não há fundo público que possa ser instituído sem prévia autorização legislativa ou da própria Constituição Federal. Ora, em atenção ao princípio da legalidade estrita, que é fundamental para o regime jurídico administrativo, a Administração Pública somente pode fazer aquilo que a lei previamente permite, distintamente dos particulares, que podem fazer tudo o que a lei não proíbe.¹⁷ Ademais, os fundos públicos, na medida em que se traduzem em instrumentos utilizados pela Administração, no âmbito de seu planejamento para fins de concretização de políticas públicas, fazendo uso de receitas e, assim, do orçamento público, sujeitam-se às normas do Direito Financeiro. De igual forma, a gestão de recursos que integram esses fundos está vinculada à atuação de órgão da Administração, de acordo com as disposições que constarem da lei instituidora.

Ainda que se tenha observado o uso frequentemente alegórico da expressão “fundo” para designar diferentes instrumentos, cabe realçar a disciplina dos “fundos especiais”, uma vez que a Lei nº 4.320/1964 foi recepcionada inclusive para efeitos de preencher o conteúdo do ditame constitucional de que fossem estabelecidas condições gerais para a instituição e funcionamento de fundos. É o que se pretende analisar no tópico seguinte.

3 DISCIPLINA DOS FUNDOS PÚBLICOS (FUNDOS ESPECIAIS)

Como realçado, segundo preconiza o art. 71 da Lei nº 4.320/1964, fundos especiais são constituídos pelo produto de receitas especificadas, que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços. Estabeleceu-se, ainda:

¹⁶ *Ibidem*, p. 9. O autor divide os fundos atípicos em cinco categorias, explicando e exemplificando cada uma delas: i) fundos de repartição de receitas, (ii) fundos de redefinição de fontes, (iii) fundos de instrumentalização de transferências, (iv) fundos de incentivos fiscais e (v) fundos por designação.

¹⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008. p. 99, 105.

Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de *dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais*.

Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o *saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte*, a crédito do mesmo fundo.

Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.¹⁸

Examinando os dispositivos acima, é possível indicar as características fundamentais dos fundos especiais (ou fundos públicos em sentido técnico): (i) a aplicação dos recursos do fundo vinculada a realização de determinados objetivos ou serviços; (ii) a vinculação das receitas aos fundos mediante dotação orçamentária ou créditos adicionais,¹⁹ portanto presente a vinculação a órgão da Administração Pública; (iii) a contabilidade particularizada com destinação do saldo positivo do fundo para ele próprio, no exercício seguinte; e (iv) a existência de uma lei instituidora, contendo regramento sobre o funcionamento do fundo, inclusive podendo estabelecer normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas.

Cumprido ressaltar que não se pode vincular receita de impostos aos fundos públicos, considerada a expressa vedação pela Constituição Federal. Segundo estatui o art. 167, inciso IV, é vedada a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, havendo apenas algumas exceções: a repartição do produto da arrecadação dos impostos (por exemplo, por meio dos Fundos de Participação dos Estados, Distrito Federal e Municípios); a destinação de recursos para ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado pela Constituição; e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, também previstas no texto constitucional.²⁰

Além da Lei nº 4.320/1964, que regulou a instituição e o funcionamento de fundos, bem como dispôs sobre a gestão de recursos públicos, é importante destacar algumas normas, editadas anteriormente à Constituição de 1988, que indicaram rumos para a programação financeira da União e categorizaram os fundos em contábeis ou financeiros.

Assim, o Decreto-Lei nº 200/1967 determinou ao Ministério da Fazenda, à época, que implementasse a unificação dos recursos movimentados pelo Tesouro Nacional a fim de garantir economia operacional.²¹ Algumas décadas mais tarde, o Decreto nº 93.872/1986 estabeleceu regras para que todas as disponibilidades do Tesouro fossem unificadas em Conta Única centralizada, sendo o Banco Central do Brasil o agente financeiro do Tesouro. Apesar das disposições existentes desde o Decreto

18 BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, *op. cit.*, grifos meus.

19 Constituição da República Federativa do Brasil. "Art. 165, §5º A lei orçamentária compreenderá: (...) III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público." Cf. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, *op. cit.*

20 Constituição da República Federativa do Brasil. "Art. 167. São vedados: (...) IV – a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, §2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, §8º, bem como o disposto no §4º deste artigo." Cf. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, *op. cit.*

21 Decreto-Lei nº 200/1967. "Art. 92. Com o objetivo de obter maior economia operacional e racionalizar a execução da programação financeira de desembolso, o Ministério da Fazenda promoverá a unificação de recursos movimentados pelo Tesouro Nacional através de sua Caixa junto ao agente financeiro da União." Cf. BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, seção 1, suplemento, p. 4, 27 fev. 1967 (Publicação Original).

nº 93.872/1986, a unificação das disponibilidades em Conta Única somente se concretizou, integralmente, a partir da Constituição de 1988.²²

Além da relevância de modernizar e racionalizar os procedimentos para gestão dos recursos financeiros do Tesouro, o Decreto nº 93.872/1986 estabeleceu novas regulações acerca dos fundos especiais, categorizando-os em fundos de natureza “contábil” e fundos de natureza “financeira”. Os primeiros seriam constituídos por disponibilidades financeiras evidenciadas nos registros contábeis do ente da Administração Pública e destinados a atender aos saques efetuados contra o Tesouro Nacional. Já os segundos seriam constituídos mediante a movimentação de recursos de caixa do Tesouro para depósitos em estabelecimentos oficiais de crédito, destinados a atender saques previstos em programação específica.²³

No mesmo sentido do disposto na Lei nº 4.320/1964, o decreto fixou, então, que a aplicação de receitas vinculadas a fundos especiais contábeis ou financeiros seja realizada por meio de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em crédito adicional, ressaltando, ainda, que o saldo financeiro apurado em balanço é passível de utilização por ocasião do próximo exercício. Ademais, a programação para aplicação dos recursos dos fundos deve ser especificada no orçamento antes do início do novo exercício financeiro. Foi expressamente estabelecido que recursos dos fundos não podem ser utilizados para o pagamento de despesas desvinculadas dos objetivos ou serviços fixados na lei instituidora.²⁴

Em mais um esforço de saneamento, consignou-se, no âmbito do referido decreto, que todos os fundos especiais deveriam ser cadastrados pela Secretaria do Tesouro Nacional para fins de sua contemplação na programação financeira e que os fundos inativos por mais de dois exercícios financeiros deveriam ser extintos.²⁵ Por fim, cabe mencionar que foi vedada a constituição de fundos especiais, ou sua manutenção, com recursos originários de dotações orçamentárias da União, em empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações, salvo no caso de se tratar de estabelecimento oficial de crédito.²⁶

22 BRASIL. Ministério da Fazenda. Gestão da Conta Única. **Portal do Tesouro Nacional**, 19 fev. 2020. Disponível em: www.gov.br/tesouronacional/pt-br/execucao-orcamentaria-e-financeira/programacao-financeira/gestao-da-conta-unica. Acesso em: 23 abr. 2025.

23 Decreto nº 93.872/1986. “Art. 71. Constitui Fundo Especial de natureza contábil ou financeira, para fins deste decreto, a modalidade de gestão de recursos do Tesouro Nacional, vinculados por lei à realização de determinados objetivos de política econômica, social ou administrativa do Governo. §1º São Fundos Especiais de natureza contábil, os constituídos por disponibilidades financeiras evidenciadas em registros contábeis, destinados a atender a saques a serem efetuados diretamente contra a caixa do Tesouro Nacional. §2º São Fundos Especiais de natureza financeira, os constituídos mediante movimentação de recursos de caixa do Tesouro Nacional para depósitos em estabelecimentos oficiais de crédito, segundo cronograma aprovado, destinados a atender aos saques previstos em programação específica.” Cf. BRASIL. Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. **Coleção de Leis do Brasil**, v. 8, p. 761, 1986.

24 Decreto nº 93.872/1986. “Art. 72. A aplicação de receitas vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em crédito adicional. Art. 73. É vedado levar a crédito de qualquer fundo recursos orçamentários que não lhe forem especificamente destinados em orçamento ou em crédito adicional. Art.74. A aplicação de recursos através de fundos especiais constará de programação e será especificada em orçamento próprio, aprovado antes do início do exercício financeiro a que se referir.” E, ainda: “Art. 77. Não será permitida a utilização de recursos vinculados a fundo especial para despesas que não se identifiquem diretamente com a realização de seus objetivos ou serviços determinados.” Cf. BRASIL. Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, *op. cit.*

25 Nota-se que essa disposição acerca da extinção de fundos inativos também não surtiu o efeito esperado, em razão do que veio a constar do art. 36 do ADCT e da recriação de fundos pela Lei nº 8.173/1991.

26 Decreto nº 93.872/1986. “Art. 75. Somente poderá ser contemplado na programação financeira setorial o fundo especial devidamente cadastrado pela Secretaria do Tesouro Nacional, mediante encaminhamento da respectiva Secretaria de Controle Interno, ou órgão de atribuições equivalentes. Art. 76. Salvo expressa disposição de lei em contrário, aplicam-se à execução orçamentária de fundo especial as mesmas normas gerais que regem a execução orçamentária da União.” E, ainda: “Art. 78. A contabilização dos fundos especiais geridos na área da administração direta será feita pelo órgão de contabilidade do Sistema de Controle Interno, onde ficarão arquivados os respectivos documentos para fins de acompanhamento e fiscalização. Parágrafo único. Quando a gestão do fundo for atribuída a estabelecimento oficial de crédito, a este caberá sua contabilização e remeter os respectivos balanços acompanhados de demonstrações financeiras à Secretaria de Controle Interno, ou órgão de atribuições equivalentes, para fins da supervisão ministerial. Art. 79. O saldo financeiro apurado em balanço de fundo especial poderá ser utilizado em exercício subsequente, se incorporado ao seu orçamento. Art. 80. Extinguir-se-á o fundo especial inativo por mais de dois exercícios financeiros. Art. 81. É vedada a constituição de fundo especial, ou sua manutenção, com recursos originários de dotações orçamentárias da União, em empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações, salvo quando se tratar de estabelecimento oficial de crédito.” Cf. BRASIL. Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, *op. cit.*

Permanecendo aplicáveis as disposições sobre as categorias de fundos “contábeis” e “financeiros”, verifica-se que os primeiros são simples extensões da Conta Única do Tesouro, funcionando como uma unidade orçamentária destinada à consecução de programa de governo, enquanto nos segundos os recursos têm origem na Conta Única do Tesouro, mas são transferidos para instituições oficiais de crédito, incumbidas da tarefa de operacionalizá-los, ainda que permaneçam atrelados à administração direta.²⁷

Em suma, por suas finalidades, pode-se observar que os fundos contábeis são os de despesas, custos ou programas, enquanto os fundos financeiros visam à concessão de financiamento ou empréstimos. Por mais que tenham sido categorizados em “fundos contábeis” e “fundos de financiamento”, vale destacar a existência de fundos mistos, aqueles que tanto executam despesas como se destinam a financiamentos.²⁸

Levando em conta as normas abordadas, bem como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – Lei Complementar nº 101/2000), um grupo de trabalho vinculado à Secretaria de Tesouro Nacional, segundo publicação realizada em 2011, apontou as principais características dos fundos públicos, a saber: (i) as normas gerais de instituição dos fundos devem estar fixadas em lei complementar, destacando-se que a Lei nº 4.320/1964 foi assim recepcionada, inclusive para preencher o conteúdo dessa regulação; (ii) a instituição de fundo público depende de prévia autorização legislativa; (iii) há vedação da vinculação de receita de impostos a fundos; (iv) a programação dos fundos deve estar contemplada em lei orçamentária ou em créditos adicionais; (v) as receitas vinculadas são especificadas; (vi) há vinculação das receitas à realização de determinados objetivos e serviços definidos para os fundos; (vii) podem haver normas peculiares de aplicação, controle, prestação e tomada de contas; (viii) é possível preservar o saldo positivo dos fundos para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo; (ix) há identificação individualizada dos recursos; (x) as demonstrações contábeis devem ser individualizadas, ainda que permaneçam vinculadas a órgão da Administração; (xi) deve-se obedecer às regras previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal e (xii) os fundos públicos não são dotados de personalidade jurídica.²⁹

Considerada a disciplina atualmente existente acerca dos fundos públicos e suas características, explicitadas ao longo deste tópico, também é importante noticiar que passou a tramitar no Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar nº 295/2016, cujo conteúdo abrange normas gerais sobre planejamento, orçamento, fundos, contabilidade, controle e avaliação na administração pública, inclusive alterando a Lei de Responsabilidade Fiscal e revogando a Lei nº 4.320/1964. Outros projetos sobre a mesma temática foram apresentados desde então, culminando com o apensamento do PLP nº 295/2016 e diversos outros ao Projeto de Lei Complementar nº 25/2022. Nos termos deste:

Título VI - Dos Fundos Públicos

Art. 48. Constitui fundo público o *instrumento criado por lei, sem personalidade jurídica, cujo objetivo é estabelecer a vinculação de um conjunto de recursos à realização de finalidades específicas.*

§1º Os fundos públicos são constituídos por seus bens, direitos e obrigações, sujeitando-se às normas de direito financeiro da Administração Pública.

§2º Pertence ao órgão central de administração financeira do respectivo ente a disponibilidade de caixa líquida dos fundos públicos, exceto a referente aos fundos instituídos constitucionalmente ou relativos a regimes de previdência.

27 BASSI, Camilo de Moraes. **Fundos especiais e políticas públicas**: uma discussão sobre a fragilização do mecanismo de financiamento. Texto para discussão/ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Brasília. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 15-16.

28 COSTA, Leonardo da Silva Guimarães Martins. **Fundos federais. Abordagem transdisciplinar diante do Projeto da Lei de Finanças Públicas**. Brasília: Tesouro Nacional, 2017. p. 17. (Textos para Discussão nº 29).

29 COSTA, **Fundos federais**, *op. cit.*, p. 10.

§3º No caso de extinção de fundo público, o seu patrimônio será transferido ao órgão ou entidade da Administração Pública responsável pela sua supervisão, exceto o saldo financeiro disponível, que será apropriado pelo órgão central de administração financeira do ente da Federação, sem vinculação específica.

Art. 57. *A lei que instituir fundo público* disporá, no mínimo, sobre:

I – a sua denominação;

II – os órgãos ou entidades da Administração Pública responsáveis pela sua gestão e supervisão;

III – o seu objetivo;

IV – a origem de seus recursos;

V – as competências, as atribuições e as regras de governança quanto à gestão e administração dos recursos; e

VI – o seu prazo de vigência.

§1º A execução orçamentária e financeira das receitas e despesas de fundo público deverá ser realizada no sistema integrado de administração financeira e controle do respectivo ente.

§2º A gestão de disponibilidade de caixa de fundo público criado após a publicação desta Lei Complementar deve ser centralizada, observado o princípio de unidade de tesouraria disposto no seu art. 26, §1º, desta Lei Complementar.

§3º É vedada a criação de fundo público quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou executados diretamente por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da Administração Pública.

§4º A definição dos agentes operadores e financeiros dos fundos públicos, se houver, e as respectivas remunerações serão norteadas pelo princípio da economicidade, objetivando obter a proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Art. 50. *O fundo público será objeto de avaliação periódica quanto à viabilidade de sua manutenção ou extinção*, considerando o disposto no art. 49, §3º, desta Lei Complementar.

§1º Até o terceiro trimestre do primeiro ano do mandato do chefe do Poder Executivo, o órgão ou entidade da Administração Pública responsável pela gestão de fundo deverá elaborar relatório com a avaliação mencionada no caput deste artigo.

§2º Até seis meses após o prazo mencionado no §1º deste artigo, caberá a cada Poder ou órgão a que se refere o art. 1º, §3º, inciso I, alínea "a", da Lei Complementar nº 101, de 2000, elaborar e divulgar relatório consolidado, concluindo pela necessidade de se manter ou extinguir cada um dos fundos públicos sob sua responsabilidade.

§3º Os relatórios mencionados no §2º deste artigo deverão ser submetidos a deliberação do respectivo chefe de Poder ou órgão.

§4º Na hipótese de a deliberação mencionada no §3º deste artigo concluir pela necessidade de extinção de fundo, os chefes dos demais Poderes ou órgão apresentarão propostas, no prazo de trinta dias, ao chefe do Poder Executivo, que consolidará e encaminhará projeto de lei com essa finalidade, para tramitação em regime de urgência.³⁰

Como se vê, em caso de aprovação do PLP nº 25/2022, serão criados mecanismos periódicos de avaliação e decisão pela manutenção ou não dos fundos. Quanto aos aspectos gerais de caracterização, não haverá significativa alteração, mas restará resolvida a celeuma em torno do uso da expressão fundo

30 BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei Complementar nº 25/2022**. Estabelece normas gerais de finanças públicas voltadas para a elaboração de planos e orçamento, gestão e controle orçamentário, financeiro e patrimonial e criação e funcionamento de fundos da Administração Pública, altera dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a fim de fortalecer a gestão fiscal responsável e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2022. Grifos meus.

público, uma vez que o projeto deixa de utilizar o termo “especial”, contido na Lei nº 4.320/1964, substituindo-o por “público”.

4 DISTINÇÃO ENTRE FUNDOS PÚBLICOS, FUNDOS DE INVESTIMENTO E FUNDOS PATRIMONIAIS

Com regime jurídico próprio, distinto daquele aplicável aos fundos públicos, cumpre esclarecer o que são os fundos de investimento. De acordo com o Código Civil³¹, o fundo de investimento é comunhão de recursos, sob a forma de condomínio de natureza especial, destinado à aplicação em ativos financeiros, bens e direitos. Normas sobre constituição e funcionamento de fundos constam, além das disposições gerais acrescentadas ao Código Civil, de resoluções editadas pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM) – em especial, a Resolução CVM nº 175/2022 – e em leis específicas e normas editadas pelo Conselho Monetário Nacional e pelo Banco Central do Brasil.³²

Tendo em vista a natureza de condomínio especial e a expressa disposição legal a respeito, os fundos de investimento não têm personalidade jurídica e estão sujeitos a um regime jurídico de Direito Empresarial que é delimitado a partir da Lei nº 6.385/1976. Essa lei, além de estabelecer as competências da CVM, define certos títulos e contratos como valores mobiliários, a exemplo das cotas de fundos, disciplinando sua emissão, distribuição pública e negociação no mercado, bem como a atuação de agentes envolvidos nesses negócios.

Do ponto de vista formal, o fundo é constituído por prestadores de serviços essenciais – pessoa jurídica que atuará como sua administradora e pessoa física ou jurídica que atuará como gestora da carteira de ativos –, ambos responsáveis pela obtenção de registro perante a CVM³³ e pela elaboração de regulamento, contendo regras essenciais ao funcionamento do fundo.³⁴ Uma vez constituído, a administradora deverá, em regra, contratar, em nome dele, serviços de tesouraria, controle e processamento de ativos, escrituração de cotas e auditoria independente.³⁵ Administradora e gestor praticarão, então, conforme as funções de cada um, os atos necessários à distribuição de cotas, ao funcionamento do fundo e à concretização de sua política de investimentos.³⁶

Em sua dimensão objetiva, o fundo é o próprio patrimônio formado a partir do conjunto de contribuições dos investidores cotistas, que aportam seus recursos a fim de vê-los geridos por agentes profissionais, com desejada *expertise* para realizar operações no mercado, sendo tais operações variáveis

31 Cf. arts. 1.368-C ao 1.368-F, acrescentados pela Lei nº 13.874/2019, conhecida como “Declaração de Direitos de Liberdade Econômica”. “Art. 1.368-C, caput. O fundo de investimento é uma comunhão de recursos, constituído sob a forma de condomínio de natureza especial, destinado à aplicação em ativos financeiros, bens e direitos de qualquer natureza.” Cf. BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, seção 1, p. 1, 11 jan. 2002.

32 Exemplos: Lei nº 8.668/1993, que regula os Fundos de Investimento Imobiliários (FII) e os Fundos de Investimento nas Cadeias Produtivas Agroindustriais (Fiagro); e Lei nº 11.478/2007, que regula os Fundos de Investimento em Participações em Infraestrutura e os Fundos de Investimento em Participação na Produção Econômica Intensiva (FIP-IE) em Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (FIP – P&D).

33 Resolução CVM nº 21/2021. “Art. 1º, §1º o registro de administrador de carteiras de valores mobiliários pode ser requerido em ambas ou em uma das seguintes categorias: I – administrador fiduciário; II – gestor de recursos.” Cf. BRASIL. Comissão de Valores Mobiliários. Resolução nº 21, de 25 de fevereiro de 2021. Dispõe sobre o exercício profissional de administração de carteiras de valores mobiliários. **Diário Oficial das União**, Brasília/DF, seção 1, p. 61-68, 26 fev. 2021.

34 Resolução CVM nº 175/2022. “Art. 3º, XXX – prestadores de serviços essenciais: administrador e gestor do fundo. Art. 7º O fundo de investimento deve ser constituído por deliberação conjunta dos prestadores de serviços essenciais, a quem incumbe aprovar, no mesmo ato, o seu regulamento.” Cf. BRASIL. Comissão de Valores Mobiliários. Resolução nº 175, de 23 de dezembro de 2022. Dispõe sobre a constituição, o funcionamento e a divulgação de informações dos fundos de investimento, bem como sobre a prestação de serviços para os fundos, e revoga as normas que especifica. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, n. 244, seção 1, p. 57-84, 28 dez. 2022.

35 Cf. art. 83 da Resolução CVM nº 175/2022.

36 A administradora é remunerada mediante taxa de administração estabelecida em regulamento. Cf. art. 97 e seguintes da Resolução CVM nº 175/2022. Cabe esclarecer que, como parte do processo de constituição, a administradora deve providenciar a inscrição do fundo no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), pois, ainda que fundos não tenham personalidade jurídica, o cadastro interessa à administração tributária dos entes da federação. Cf. art. 2º e 4º da Instrução Normativa da RFB nº 1.863/2018.

conforme a categoria de fundo e a política de investimentos prevista.³⁷ Ademais, dentro do fundo pode haver segregação de patrimônios, cada qual vinculado a uma específica classe de cotas, com escrituração contábil própria, como se funcionassem diversos “fundos” dentro de um só.³⁸

Nota-se, portanto, que há uma dupla dimensão nos fundos: subjetiva, na medida em que é tratado como sujeito de direitos e deveres, e objetiva, abordando-se o “fundo” como o patrimônio (ou patrimônios, se houver segregação para diferentes classes de cotas) originado por meio da integralização realizada pelos investidores.

Vale realçar que, nos fundos de investimento, a realização dos investimentos de forma coletiva possibilita a diluição de riscos e despesas, além de contar com a atuação de agentes de mercado especializados. As operações podem ser realizadas com montante de recursos mais expressivo, comparativamente à realização de operações individuais por cada investidor. A comunhão de recursos abre, portanto, espaço para novas possibilidades de retorno financeiro.³⁹

Partindo dessa breve introdução a respeito dos fundos de investimento, cabe destacar sua sujeição a um regime jurídico próprio, que não se confunde ao regime jurídico de Direito Administrativo ao qual se sujeitam os fundos públicos, regulados pela Lei nº 4.320/1964. A propósito, *ainda que entes da Administração Pública direta ou indireta venham a figurar como cotistas de fundos de investimento, isso, por si só, não os transmuta em fundos públicos*.⁴⁰

Podem ser listadas algumas distinções fundamentais entre fundos de investimento e fundos públicos:⁴¹

Quadro 2 - Distinção entre fundos de investimento e fundos públicos⁴²

Aspecto analisado	Fundo de investimento	Fundo público
Constituição	É constituído por prestadores de serviços essenciais, pessoa jurídica autorizada pela CVM a atuar como administradora do fundo e pessoa física ou jurídica autorizada a atuar como gestora da carteira de ativos.	É instituído por lei.
Patrimônio	Formado a partir do conjunto de contribuições dos investidores cotistas, que integralizam cotas, valores mobiliários emitidos pelo fundo.	Formado por recursos do orçamento público, a partir de receitas especificadas na lei instituidora.
Regime jurídico	De Direito Empresarial.	De Direito Administrativo, observadas também normas de Direito Financeiro.

(continua)

37 SANTOS, Estela Sucasas dos. **Fundo de Investimento em Participações – FIP como instrumento de estímulo à inovação**. 2019. 171 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019. p. 32.

38 Cf. art. 5º da Resolução CVM nº 175/2022.

39 Nem sempre há efetiva comunhão de recursos, dado que o fundo pode ser exclusivo de um único investidor cotista, observadas determinadas regras estabelecidas pela CVM. Cf. art. 115 da Resolução CVM nº 175/2022.

40 As matérias que podem ser objeto de deliberação pelos cotistas de fundo, em Assembleias Gerais de Cotistas (AGC), são limitadas pela própria regulação da CVM. Afinal, um dos principais propósitos de constituir o fundo é exatamente destinar recursos à gestão e aplicação por agentes profissionais de mercado. Eles é que serão encarregados da administração do fundo e de executar a política de investimentos definida em regulamento.

41 FARIA, Fulvio Machado Faria. Os fundos de investimento imobiliário (FIIs) na Administração Pública: aspectos orçamentários e financeiros. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, p. 55-82, 2018. p. 66-67.

42 A Resolução CVM nº 175/2022 utiliza a expressão “exercício social” para referir-se ao período de doze meses após o qual devem ser levantadas as demonstrações contábeis do fundo. Cf. art. 67 da Resolução CVM nº 175/2022.

Aspecto analisado	Fundo de investimento	Fundo público
Objetivos	Os objetivos são fixados em regulamento elaborado pelos prestadores de serviços essenciais. As aplicações realizadas pelo fundo são definidas com base na política de investimentos prevista, consideradas a categoria de fundo em questão e as normas específicas da CVM aplicáveis.	Os objetivos para destinação dos recursos estão fixados na lei instituidora e deve-se observar a previsão orçamentária.
Vinculação	Não se aplica.	Estão vinculados a órgão da Administração Pública
Gestão de recursos	Realizada por profissionais que atuam em nome do fundo, remunerados por taxa de gestão prevista em regulamento.	Realizada pelo próprio órgão ao qual o fundo está vinculado ou conforme estabelecer a lei instituidora.
Contabilidade	Contabilidade própria, sob responsabilidade dos prestadores de serviços essenciais, observada a regulação imposta pela CVM.	Escrituração contábil particularizada, porém, como parte do órgão ao qual o fundo está vinculado.
Fiscalização	A competência para fiscalizar a operacionalização do fundo de investimento está especialmente concentrada na CVM, podendo haver, ainda, fiscalização pelo CMN e pelo BCB, por exemplo, quando a configuração envolve instituições financeiras como cotistas ou como administradora do fundo.	Normas especiais de fiscalização e controle estão contidas na própria lei instituidora, além da sujeição à fiscalização exercida pelos Tribunais de Contas competentes.
Saldos do exercício (social ou financeiro)	Os saldos, rendimentos e montante de recursos do fundo estão vinculados à consecução de seus objetivos definidos em regulamento, conforme a categoria de fundo e normas da CVM aplicáveis.	Saldos do exercício são mantidos para a consecução de seus objetivos, definidos na lei instituidora, no exercício seguinte.

Fonte: elaborado pela autora.

Não se deve confundir, ainda, os fundos públicos com os fundos patrimoniais disciplinados pela Lei nº 13.800/2019. Estes podem ser constituídos com objetivo de arrecadar, gerir e destinar doações de pessoas físicas e jurídicas de direito privado para programas, projetos e demais finalidades de interesse público.⁴³

Os fundos patrimoniais previstos na Lei nº 13.800/2019 não têm natureza de condomínio especial, tal como os fundos regulados pela CVM, cujos investidores são titulares de cotas emitidas pelo fundo, tampouco são fundos públicos (especiais) nos moldes da Lei nº 4.320/1964. No âmbito da Lei nº 13.800/2019, a expressão fundo é utilizada para designar o conjunto de ativos, formado a partir de doações de pessoas físicas e jurídicas privadas, que passa à titularidade de organização gestora, que deve ser pessoa jurídica de direito privado organizada sob a forma de associação ou fundação. Esse conjunto de ativos é, então, destinado a projetos e programas de interesse público, inclusive em parceria com entes da Administração.⁴⁴

43 Lei nº 13.800/2019. "Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a constituição de fundos patrimoniais com o objetivo de arrecadar, gerir e destinar doações de pessoas físicas e jurídicas privadas para programas, projetos e demais finalidades de interesse público. Parágrafo único. Os fundos patrimoniais constituídos nos termos desta Lei poderão apoiar instituições relacionadas à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação, à cultura, à saúde, ao meio ambiente, à assistência social, ao desporto, à segurança pública, aos direitos humanos e demais finalidades de interesse público." Cf. BRASIL, Lei nº 13.800, de 4 de janeiro de 2019. Autoriza a administração pública a firmar instrumentos de parceria e termos de execução de programas, projetos e demais finalidades de interesse público com organizações gestoras de fundos patrimoniais e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, seção 1, p. 1, 7 jan. 2019.

44 Lei nº 13.800/2019. "Art. 2º Para fins do disposto nesta Lei, consideram-se: (...) II – organização gestora de fundo patrimonial: instituição privada sem fins lucrativos instituída na forma de associação ou de fundação privada com o intuito de atuar exclusivamente para um

Conclui-se, portanto, que não se pode confundir o significado de fundo público com os significados de fundo de investimento ou, ainda, de fundo patrimonial, sobretudo tendo em vista o regime jurídico de Direito Administrativo ao qual se sujeitam os fundos públicos.

5 PEC Nº 187/2019: MANUTENÇÃO E EXTINÇÃO DE FUNDOS

Estudados aspectos relevantes da regulação incidente sobre fundos públicos e considerada sua distinção relativamente a outros tipos de fundos, tratados no tópico anterior, retomando-se a avaliação de que há muito se discute um mecanismo de revisão sobre os fundos públicos existentes, vale destacar a Proposta de Emenda à Constituição nº 187, de 2019, chamada “PEC da Revisão dos Fundos”, em tramitação no Senado Federal.

Conforme consta de seu texto inicial, a proposta pretende instituir reserva de lei complementar para a instituição de fundos públicos de qualquer natureza, bem como extinguir fundos que não forem ratificados até o final do segundo exercício financeiro subsequente à promulgação da emenda constitucional.

Ainda, segundo a proposta, a ratificação dos fundos existentes pelos poderes legislativos da União, estados, Distrito Federal e municípios, conforme o caso, deverá se dar mediante lei complementar específica *para cada fundo*, excetuando-se os fundos públicos previstos nas Constituições e Leis Orgânicas de cada ente federativo, inclusive no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Abordando o destino dos recursos oriundos dos fundos eventualmente extintos, a proposta indica que parte das receitas desvinculadas possa ser destinada a projetos e programas voltados para a erradicação da pobreza e para investimentos em infraestrutura, sem, contudo, fixar parâmetros para definição dessa “parte”, tampouco estabelecer a obrigatoriedade de tal destinação, mencionando apenas uma possibilidade. Criticamente, avalia-se que, nesse ponto, a proposta original é demasiadamente ampla e poderia conter mecanismos mais específicos para garantir que ao menos parte das receitas desvinculadas dos fundos sejam efetivamente destinadas a objetivos tão caros à sociedade brasileira, tal como a erradicação da pobreza e a realização de investimentos em infraestrutura.

Ademais, durante o período existente entre a promulgação da emenda constitucional e a ratificação dos fundos (no máximo até o final do segundo exercício financeiro subsequente à data da promulgação da emenda), a proposta contempla a utilização do eventual superávit financeiro dos fundos públicos, apurados ao final de cada exercício, para amortização da dívida pública do respectivo ente ao qual o fundo se vincula.⁴⁵

fundo na captação e na gestão das doações oriundas de pessoas físicas e jurídicas e do patrimônio constituído; (...) IV – fundo patrimonial: conjunto de ativos de natureza privada instituído, gerido e administrado pela organização gestora de fundo patrimonial com o intuito de constituir fonte de recursos de longo prazo, a partir da preservação do principal e da aplicação de seus rendimentos; (...). Art. 3º, caput. A organização gestora do fundo patrimonial instituirá fundo patrimonial com a finalidade de constituir fonte de recursos de longo prazo para o fomento das instituições apoiadas e para a promoção de causas de interesse público, por meio de instrumentos de parceria e de execução de programas, projetos e demais finalidades de interesse público.” Cf. BRASIL, Lei nº 13.800, de 4 de janeiro de 2019, *op. cit.*

45 PEC nº 187/2019. “Art. 3º Os fundos públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios existentes na data da promulgação desta Emenda Constitucional serão extintos, se não forem ratificados pelos respectivos Poderes Legislativos, por meio de Lei Complementar específica para cada um dos fundos públicos, até o final do segundo exercício financeiro subsequente à data da promulgação desta Emenda Constitucional. §1º Não se aplica o disposto no caput para os fundos públicos previstos nas Constituições e Leis Orgânicas de cada ente federativo, inclusive no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. §2º O patrimônio dos fundos públicos extintos em decorrência do disposto neste artigo será transferido para o respectivo Poder de cada ente federado ao qual o fundo se vinculava. Art. 4º Os dispositivos infraconstitucionais, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, existentes até a data de publicação desta Emenda Constitucional que vinculem receitas públicas a fundos públicos serão revogados ao final do exercício financeiro em que ocorrer a promulgação desta Emenda Constitucional. Parágrafo único. Parte das receitas públicas desvinculadas em decorrência do disposto neste artigo poderá ser destinada a projetos e programas voltados à erradicação da pobreza e a investimentos em infraestrutura que visem a reconstrução nacional. Art. 5º Durante o período a que se refere o caput do art. 3º, o superávit financeiro das fontes de recursos dos

Nas justificações, aponta-se a reavaliação dos fundos públicos existentes como relevante para a modernização e o aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão orçamentária e financeira dos entes da federação. Nesse sentido, destaca-se o seguinte trecho:

Na verdade, procura-se, com essa Proposta de Emenda Constitucional, restaurar a capacidade do Estado Brasileiro de definir e ter políticas públicas condizentes com a realidade socioeconômica atual, sem estar preso a prioridades definidas no passado distante, que dada as dinâmicas políticas, sociais, econômicas e demográficas, podem não mais refletir as necessidade [sic] e prioridades da sociedade brasileira no momento atual.⁴⁶

Para a União, segundo as justificativas apresentadas, a PEC possibilitaria a extinção de cerca de 248 fundos, a maioria (165) foram instituídos antes da Constituição de 1988. Com a medida, a União alcançaria a desvinculação imediata de um volume apurado como superávit financeiro da ordem de R\$ 219 bilhões, que poderiam ser utilizados na amortização da dívida pública.⁴⁷

No decorrer da tramitação da proposta, já foram apresentadas diversas emendas, destacando-se a Emenda nº 57, que, avaliando as proposições de emendas anteriores, apresentou um substitutivo, aprovado em 4 de março de 2020. Segundo o substitutivo, fundos públicos criados até 31 de dezembro de 2016 devem ser extintos, salvo ratificação por meio de lei complementar específica, até o final do segundo exercício financeiro subsequente à data da promulgação da emenda constitucional. Excetuam-se, porém, os fundos públicos previstos nas Constituições, Leis Orgânicas e Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; os criados para operacionalizar vinculações de receitas estabelecidas nas Constituições e Leis Orgânicas de cada ente federativo; os destinados a prestação de garantias e avais; ou os fundos previstos no art. 76-A, parágrafo único, inciso V, do ADCT e outros previstos no art. 3º, §1º, do substitutivo.⁴⁸

Além disso, dispositivos infraconstitucionais existentes até a publicação da emenda constitucional que vinculem receitas a fundos públicos que não forem ratificados devem ser revogados no final do segundo exercício subsequente ao de promulgação da emenda, com as receitas desvinculadas sendo destinadas para: projetos e programas de erradicação à pobreza; investimentos em infraestrutura que visem à reconstrução nacional, prioritariamente para implantação de rodovias e ferrovias, além da interiorização de gás natural nacional; projetos e programas de segurança nas fronteiras do Brasil; revitalização da bacia hidrográfica do Rio São Francisco e projetos de pesquisa e desenvolvimento científico, tecnológico e inovação.

Durante o período entre a promulgação da emenda constitucional e o limite para ratificação ou não dos fundos existentes e criados até 31 de dezembro de 2016, o superávit financeiro das fontes de recursos desses fundos do Poder Executivo, apurados ao final de cada exercício, poderá ser destinado à amortização da dívida pública do respectivo ente, excetuando-se dessa aplicação os fundos públicos de fomento e desenvolvimento regionais, operados por instituições financeiras regionais.

fundos públicos, apurados ao final de cada exercício, será destinado à amortização da dívida pública do respectivo ente." Cf. BRASIL. Senado Federal. Projeto de Emenda à Constituição nº 187, de 2019, *op. cit.*

46 *Ibidem.*

47 *Ibidem*, justificação da proposta.

48 Substitutivo da PEC nº 187/2019. "Art. 3º, §1º Não se aplica o disposto no caput para os fundos públicos: I – previstos nas Constituições e Leis Orgânicas de cada ente federativo, inclusive no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; II – criados para operacionalizar vinculações de receitas estabelecidas nas Constituições e Leis Orgânicas de cada ente federativo; III – destinados à prestação de garantias e avais; IV – previstos no art. 76-A, parágrafo único, inciso V, dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias; V – Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) e Fundo Nacional Antidrogas (FUNAD); VI – Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT); e VII – Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (FUNCAFÉ)." Cf. BRASIL. Senado Federal. Projeto de Emenda à Constituição nº 187, de 2019, *op. cit.*

Veja-se que, a partir das emendas apresentadas durante a discussão da proposta e do substitutivo aprovado, já foram acrescentadas diversas disposições que excetuam determinados fundos da regra de extinção e, ainda, estabelecem normas mais específicas para a destinação de recursos desvinculados. Atualmente, outras 19 emendas à PEC estão pendentes de análise e votação.

Fazendo-se um levantamento acerca das críticas tecidas ao uso dos fundos como instrumento de gestão de recursos e planejamento para concretização de políticas públicas, para defensores da PEC, os fundos públicos trariam rigidez excessiva à gestão dos recursos, justificando assim a necessidade de reforma.⁴⁹ A vinculação de receitas dificultaria uma melhor alocação de recursos conforme necessidades atuais, preferências regionais e mudanças que ocorrem com o tempo e, ainda, “a rigidez orçamentária reduz a probabilidade de ajustes fiscais bem sucedidos, o que pode contribuir para colocar o país em dificuldades fiscais”.⁵⁰

Por outro lado, para os críticos da PEC, poderiam ser realizadas melhorias no funcionamento e regulação dos fundos, mas não partindo de uma proposta de extinção, afinal, o modelo teria trazido bons resultados ao longo de muitos anos.⁵¹ Um dos importantes méritos da vinculação de receitas aos fundos com definição de seus objetivos é abrir caminho para a formulação de políticas públicas de longo prazo, sobretudo considerando a possível manutenção dos saldos positivos para utilização em exercícios seguintes.⁵²

Além disso, diversos fundos infraconstitucionais, apesar de instituídos há muito tempo, teriam objetivos que permanecem atuais.⁵³ Haveria, ademais, um risco de eliminação dos fundos públicos como ferramenta de gestão, ocasionando reconfigurações na disputa por recursos do orçamento, entre entes da federação, parlamentares, atores sociais e de mercado, com potenciais prejuízos para a continuidade de políticas públicas atualmente mantidas pela vinculação de receitas aos objetivos fixados para determinados fundos.⁵⁴

Do mesmo modo que a questão acima pode ser alvo de preocupação, em razão do incremento da disputa por recursos do orçamento, por outro lado, haveria um fortalecimento do papel da Câmara dos Deputados e Senado Federal e dos próprios mecanismos periódicos de previsão orçamentária instituídos pela Constituição Federal.

Por fim, vale notar que a PEC nº 187/2019 foi, de certo modo, “desidratada” pela Emenda Constitucional nº 109/2021, que, acrescentando o inciso XIV ao art. 167 da Constituição, vedou a criação de novos fundos se seus objetivos puderem ser atingidos por outros meios, bem como permitiu o uso de superávit financeiro de fundos para outros fins, em especial nos exercícios de 2022 e 2023, período marcado pela calamidade pública ocasionada pela pandemia de Covid-19.⁵⁵

49 SILVA, Glauco Fonteles Oliveira. Proposta de Emenda Constitucional nº 187/2019 – A PEC dos Fundos: rigidez orçamentária, vinculação de receita, despesas obrigatórias e dívida pública. **Revista Debates em Economia Aplicada**, n. 2, 15 dez. 2021. p. 7.

50 *Ibidem*, p. 27.

51 *Ibidem*, p. 7.

52 *Ibidem*, p. 12.

53 ABOUCHEDID, Saulo Cabello; RAIMUNDO, Licio da Costa. “Plano Mais Brasil” do Governo Federal. Análise da PEC 187/2019. **Extinção dos fundos públicos**: desorganização do Estado e fragilização das políticas públicas. Fonacate – Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado. Brasília, 2020, p. 10.

54 *Ibidem*, p. 33

55 MENDES, Marcos. **Emenda Constitucional nº 109 (PEC Emergencial)**: a fragilidade e a incerteza fiscal permanecem. 2021, p. 20. Disponível em: https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2021/03/PEC-Emergencial_Marcos-Mende_mar2021.pdf. Acesso em: 24 abr. 2025.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio da pesquisa realizada, observa-se que a expressão “fundo” ou “fundo público” nem sempre é utilizada, mesmo pela Constituição Federal e por normas infraconstitucionais, com rigor técnico jurídico. Assim, recomenda-se a análise estrita da lei ou da norma constitucional que dispõe a respeito ou institui o respectivo fundo para apreender qual o regime jurídico efetivamente aplicável. Por outro lado, o melhor sentido técnico jurídico da expressão “fundo público” parece atrelado ao significado delineado a partir da Lei nº 4.320/1964, que, tendo sido recepcionada com status de lei complementar pela Constituição Federal de 1988, estabeleceu regras gerais para a instituição e funcionamento de “fundos especiais”. Na mesma linha das disposições contidas na Lei nº 4.320/1964, há, inclusive, um projeto de lei complementar que, revogando a primeira, pretende fixar o significado de fundo público, em substituição à expressão “fundo especial”.

Cabe salientar a necessária distinção entre fundos públicos, obrigatoriamente instituídos por lei e sujeitos a regime jurídico de Direito Administrativo, também com observância de normas de Direito Financeiro, e fundos de investimento, regulados com base em regime jurídico próprio de Direito Empresarial e, ainda, fundos patrimoniais, disciplinados pela Lei nº 13.800/2019.

Considerando, historicamente, a instituição de diversos fundos públicos, com a vinculação de receitas especificadas à persecução de objetivos determinados no âmbito de cada um deles, nota-se uma frequente análise crítica e intenção do Poder Legislativo brasileiro de empreender uma revisão acerca dos fundos públicos existentes, dimensionando sua real necessidade, adequabilidade e eficiência para fins de planejamento e sua utilização como instrumento de gestão de recursos públicos pela Administração.

Nesse sentido, destaca-se como uma das mais atuais iniciativas revisionais a PEC nº 187/2019, que tramita no Senado Federal e pretende estabelecer reserva de lei complementar específica para a instituição de cada novo fundo público, bem como extinguir fundos que não forem ratificados segundo regras que estabelece. Ademais, prevê mecanismos para que, temporariamente, o superávit de fundos possa ser utilizado para amortização de dívida pública de ente da federação ao qual o respectivo fundo esteja vinculado.

Do ponto de vista crítico, nota-se que a revisão e eventual extinção de fundos públicos infraconstitucionais pode ser, de fato, uma medida adequada quando o uso desses fundos representa perda de eficiência na gestão de recursos públicos e demasiada rigidez no processo de definição dos programas governamentais, em detrimento das necessidades econômico-sociais mais atuais. Por outro lado, há fundos cujos objetivos são tão relevantes que se justifica a rigidez e a vinculação de receitas, mesmo com a adição de custos referentes à gestão e contabilidade, notadamente quando estão atrelados à consecução de políticas públicas no longo prazo, dado que o saldo positivo dos fundos públicos é, em geral, creditado ao próprio fundo no exercício seguinte.

REFERÊNCIAS

ABOUCHEID, Saulo Cabello; RAIMUNDO, Licio da Costa. “Plano Mais Brasil” do Governo Federal. Análise da PEC 187/2019. **Extinção dos fundos públicos**: desorganização do Estado e fragilização das políticas públicas. Fonacate – Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado. Brasília, 2020.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). FGPC - Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade. **Portal do BNDES**. Disponível em: www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/instituicoes-financeiras-credenciadas/fgpc-fundo-aval. Acesso em: 23 abr. 2025.

BASSI, Camilo de Moraes. **Fundos especiais e políticas públicas**: uma discussão sobre a fragilização do mecanismo de financiamento. Texto para discussão/ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Brasília. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, seção 1, p. 1, 5 out. 1988 (Publicação Original). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 abr. 2025.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, seção 1, suplemento, p. 4, 27 fev. 1967 (Publicação Original). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm Acesso em: 23 abr. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989. Estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, seção 1, p. 24777, 29 dez. 1989 (Publicação Original). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp62.htm Acesso em: 24 abr. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, seção 1, p. 1, 5 maio 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm Acesso em: 24 abr. 2025.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, seção 1, p. 3921, 5 maio 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm Acesso em: 23 abr. 2025.

BRASIL. Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989. Regulamenta o art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal, institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste – FCO, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, seção 1, p. 17361, 28 set. 1989 (Publicação Original). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7827.htm Acesso em: 24 abr. 2025.

BRASIL. Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990. Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, seção 1, p. 874, 12 jan. 1990 (Publicação Original). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7998.htm Acesso em: 24 abr. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.173, de 30 de janeiro de 1991. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quinquênio 1991/1995. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, seção 1, p. 2169, 31 jan. 1991 (Publicação Original). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8173.htm Acesso em: 23 abr. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, seção 1, p. 18769, 8 dez. 1993 (Publicação Original). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm Acesso em: 24 abr. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, §3º, inciso V, da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, seção 1, p. 14545, 20 set. 1995 (Publicação Original). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm Acesso em: 24 abr. 2025.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, seção 1, p. 1, 11 jan. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm Acesso em: 24 abr. 2025.

BRASIL. Lei nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002. Institui o Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, para atender o disposto no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, seção 1, p. 1, 30 dez. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10633.htm Acesso em: 24 abr. 2025.

BRASIL, Lei nº 13.800, de 4 de janeiro de 2019. Autoriza a administração pública a firmar instrumentos de parceria e termos de execução de programas, projetos e demais finalidades de interesse público com organizações gestoras de fundos patrimoniais e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, seção 1, p. 1, 7 jan. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13800.htm Acesso em: 24 abr. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, seção 1, edição extra – C, p. 1, 25 dez. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.113-de-25-de-dezembro-de-2020-296390151> Acesso em: 24 abr. 2025.

BRASIL. Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. **Coleção de Leis do Brasil**, v. 8, p. 761, 1986. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d93872.html. Acesso em: 24 abr. 2025.

BRASIL. Decreto nº 3.964, de 10 de outubro de 2001. Dispõe sobre o Fundo Nacional de Saúde e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, seção 1, p. 19, 11 out. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3964.html. Acesso em: 24 abr. 2025.

BRASIL. Comissão de Valores Mobiliários. Resolução nº 21, de 25 de fevereiro de 2021. Dispõe sobre o exercício profissional de administração de carteiras de valores mobiliários. **Diário Oficial das União**, Brasília/DF, seção 1, p. 61-68, 26 fev. 2021. Disponível em: <https://conteudo.cvm.gov.br/legislacao/resolucoes/resol021.html>. Acesso em: 24 abr. 2025.

BRASIL. Comissão de Valores Mobiliários. Resolução nº 175, de 23 de dezembro de 2022. Dispõe sobre a constituição, o funcionamento e a divulgação de informações dos fundos de investimento, bem como sobre a prestação de serviços para os fundos, e revoga as normas que especifica. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, n. 244, seção 1, p. 57-84, 28 dez. 2022. Disponível em: <https://conteudo.cvm.gov.br/legislacao/resolucoes/resol175.html>. Acesso em: 24 abr. 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Gestão da Conta Única. **Portal do Tesouro Nacional**, 19 fev. 2020. Disponível em: www.gov.br/tesouronacional/pt-br/execucao-orcamentaria-e-financeira/programacao-financeira/gestao-da-conta-unica. Acesso em: 23 abr. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Emenda à Constituição nº 187, de 2019**. PEC da Revisão dos Fundos. Institui reserva de lei complementar para criar fundos públicos e extingue aqueles que não forem ratificados até o final do segundo exercício financeiro subsequente à promulgação desta Emenda Constitucional, e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139703>. Acesso em: 24 abr. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei Complementar nº 25/2022**. Estabelece normas gerais de finanças públicas voltadas para a elaboração de planos e orçamento, gestão e controle orçamentário, financeiro e patrimonial e criação e funcionamento de fundos da Administração Pública, altera dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a fim de fortalecer a gestão fiscal responsável e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2022. Disponível em: www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicameras/-/ver/plp-25-2022. Acesso em: 23 abr. 2025. Projeto foi apensado ao PLP 25/2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1726 MC**. Tribunal Pleno, Rel. Maurício Corrêa. Julgamento 16/09/1998. Publicação 30/04/2004. Disponível em: <https://re-dir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347237> Acesso em: 23 abr. 2025.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

CASTRO, Marina Grimaldi de. **A tipicidade do contrato de previdência complementar aberta e o regime jurídico conferido ao patrimônio formado com base nas contribuições realizadas pelos participantes**. 2017. 474 f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

COSTA, Leonardo da Silva Guimarães Martins. **Fundos federais. Abordagem transdisciplinar diante do Projeto da Lei de Finanças Públicas**. Brasília: Tesouro Nacional, 2017. p. 17. (Textos para Discussão nº 29). Disponível em: <https://publicacoes.tesouro.gov.br/index.php/textos/issue/view/texto29>. Acesso em: 24 abr. 2025.

FARIA, Fulvio Machado Faria. Os fundos de investimento imobiliário (FIIs) na Administração Pública: aspectos orçamentários e financeiros. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, p. 55-82, 2018.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

MENDES, Marcos. **Emenda Constitucional nº 109 (PEC Emergencial): a fragilidade e a incerteza fiscal permanecem**. 2021. Disponível em: https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2021/03/PEC-Emergencial_Marcos-Mende_mar2021.pdf. Acesso em: 24 abr. 2025.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. Fundos federais: origens, evolução e situação atual na administração federal. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 4, p. 627-670, jul./ago. 2002.

SANTOS, Estela Sucasas dos. **Fundo de Investimento em Participações – FIP como instrumento de estímulo à inovação**. 2019. 171 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

SILVA, Glauco Fonteles Oliveira. Proposta de Emenda Constitucional nº 187/2019 – A PEC dos Fundos: rigidez orçamentária, vinculação de receita, despesas obrigatórias e dívida pública. **Revista Debates em Economia Aplicada**, n. 2, 15 dez. 2021. Disponível em: www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/redea/article/view/6388. Acesso em: 24 abr. 2025.