

## Classificação e Controle de Fundos na União

Helio Henrique Diogenes Rego  
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira da Área Economia e Assuntos Fiscais

Paulo Henrique Oliveira  
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira da Área Economia e Assuntos Fiscais

Ricardo Alberto Volpe  
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira da Área Economia e Assuntos Fiscais

O conteúdo deste trabalho não representa a posição da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, tampouco da Câmara dos Deputados, sendo de exclusiva responsabilidade de seus autores.

© 2025 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) os(as) autores(as) e a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

O conteúdo deste trabalho é de exclusiva responsabilidade de seus(suas) autores(as), não representando a posição da Consultoria de Orçamento, da Câmara dos Deputados ou de suas comissões.

## RESUMO EXECUTIVO

O presente estudo técnico atende à Solicitação de Trabalho nº 161/2025 da Liderança da Minoria na Câmara dos Deputados, esclarecendo aspectos conceituais, jurídicos e operacionais dos fundos públicos federais. Busca-se responder questionamentos sobre caracterização e diferenças entre fundos contábeis e financeiros, tratamento de saldos remanescentes, autonomia e personalidade jurídica, relação com a Conta Única do Tesouro Nacional e jurisprudência dos órgãos de controle. Adicionalmente, aborda-se a questão dos fundos de natureza privada utilizados em políticas públicas.

A análise baseou-se em revisão da legislação pertinente, literatura especializada e jurisprudência. O trabalho demonstra que a dicotomia tradicional entre fundos contábeis e financeiros revela-se insuficiente para caracterizar a complexidade operacional desses instrumentos. Fundos contábeis operam como extensões da Conta Única, executando despesas convencionais, enquanto fundos financeiros movimentam recursos em estabelecimentos oficiais de crédito.

A literatura técnica reconhece a necessidade de taxonomias mais abrangentes, evidenciando a inadequação da classificação binária vigente.

O TCU identificou ausência de acompanhamento sistemático, multiplicidade de registros e sobreposições entre fundos. A inexistência de divulgação centralizada compromete a transparência e controle.

O estudo confirma que os problemas de transparência, controle e gestão dos fundos públicos são conhecidos desde 2002, motivando legislação progressivamente restritiva. Essas medidas podem ter limitado a criação de novos fundos, mas não enfrentaram os problemas estruturais dos existentes.

No cenário de austeridade fiscal, fundos de natureza privada podem estar sendo utilizados para realização de políticas públicas, com potencial prejuízo aos princípios orçamentários.

Palavras-chave:

fundos públicos; fundos especiais; fundos contábeis; fundos financeiros; fundos mistos; fundos privados; transparência orçamentária; controle fiscal; princípios orçamentários; conta única; vinculação de recursos; gestão de recursos públicos; *accountability*.



## 1. INTRODUÇÃO

---

O presente estudo técnico é elaborado em atendimento à Solicitação de Trabalho nº 161/2025, formulada pela Liderança da Minoria na Câmara dos Deputados, que busca esclarecimentos para as seguintes questões sobre fundos públicos: (a) O que caracteriza um fundo como contábil e como financeiro? (b) Quais são as diferenças jurídicas e práticas entre ambos? (c) O que acontece com o saldo remanescente de cada tipo de fundo ao final do exercício? (d) Quando um fundo pode ter autonomia financeira e patrimonial e qual o impacto dessa autonomia? (e) A existência de um fundo financeiro exige necessariamente personalidade jurídica própria? (f) Todo fundo contábil e financeiro deve estar na conta única e quais as implicações de estar fora dela? (g) Existe jurisprudência do TCU ou STF que impacte a essência/execução desses fundos? (h) O simples registro legal de que um fundo é contábil e/ou financeiro é suficiente para esclarecer seu significado? (i) Outras observações que a Consultoria julgar necessárias.

Os fundos públicos são instrumentos de gestão orçamentária e financeira utilizados pela Administração Pública para a alocação e vinculação de recursos em objetivos específicos de atuação governamental, previstos no art. 71 da Lei nº 4.320/1964 e no art. 71 do Decreto nº 93.872/1986.

A designação genérica do termo “fundo” no direito financeiro brasileiro assume diferentes estruturas e conformações. Em regra, os fundos especiais podem ser de natureza contábil ou financeira. Há fundos que são atípicos, entre os quais os fundos de repartição de receitas, fundos de instrumentalização de transferências ou de fontes e fundos de incentivos fiscais. A distinção entre os fundos de natureza contábil e financeira tem sido objeto de recorrente discussão doutrinária, dificultando a correta interpretação das normas aplicáveis e a adequada execução das políticas públicas.

O presente estudo técnico, com foco principal nos fundos especiais, tem por objetivo analisar as características, diferenças e implicações jurídicas e operacionais associadas às modalidades de fundos no âmbito da

União, incluindo a emergente questão dos fundos de natureza privada utilizados em políticas públicas.

A relevância do tema intensifica-se diante da vedação constitucional introduzida no inciso XIV do artigo 167 pela Emenda Constitucional nº 109/2021 e das restrições fiscais estabelecidas pelo Regime Fiscal Sustentável, que têm motivado a busca por arranjos alternativos que possam contornar as limitações impostas aos fundos públicos tradicionais.

O estudo baseia-se em análise documental da legislação pertinente, revisão da literatura especializada, exame da jurisprudência dos órgãos de controle e avaliação de estudos técnicos anteriores da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Além da distinção entre a natureza dos fundos, são exploradas as formas de gestão, autonomia e seus reflexos sobre a execução orçamentária e financeira – a exemplo da crescente utilização de fundos privados para a execução de políticas públicas –, bem como identificadas lacunas de transparência e controle que comprometem a adequada fiscalização desses instrumentos.

A análise concentra-se nos fundos federais, não abrangendo fundos estaduais e municipais. A abordagem dos fundos privados não é exaustiva, mas exemplificativa.

Pretende-se oferecer uma análise técnica, objetiva e fundamentada, contribuindo para o aprimoramento da compreensão e da gestão dos fundos públicos no contexto da administração financeira federal, bem como para o desenvolvimento de propostas que aprimorem a transparência e o controle sobre esses instrumentos.

## **2. FUNDAMENTOS LEGAIS E CONCEITUAIS**

---

A Lei nº 4.320/1964, em seu art. 71, define fundos especiais como o produto de receitas especificadas por lei, destinadas a determinados objetivos, cujas aplicações ocorrem por meio de dotações consignadas no Orçamento (art. 72).

Em complemento a essa disciplina legal, o *caput* do artigo 71 do Decreto nº 93.872/1986 qualifica-os como "modalidade de gestão de parcela de recursos do Tesouro Nacional, vinculados por lei à realização de determinados objetivos de política econômica, social ou administrativa do Governo", segmentando-os em duas naturezas operacionais distintas.

O art. 72 do Decreto nº 93.872/1986 reafirma, por sua vez, o princípio da legalidade orçamentária constante da Lei nº 4.320/1964, determinando que a aplicação das receitas vinculadas aos fundos especiais somente pode ocorrer mediante dotação consignada na Lei Orçamentária Anual (LOA) ou em crédito adicional. Na mesma linha, o art. 74 impõe que toda aplicação de recursos por meio de fundos especiais conste de uma programação formal, especificada em orçamento próprio, aprovado antes do início do exercício financeiro.

## 2.1. TIPOLOGIA DE FUNDOS ESPECIAIS: CONTÁBIL E FINANCEIRO

### a) O que caracteriza um fundo como contábil e como financeiro?

A distinção conceitual entre fundos contábeis e financeiros na administração pública federal foi regulamentada pelo Decreto nº 93.872/1986.

O § 1º do art. 71 do referido Decreto caracteriza os fundos especiais de natureza contábil como "os constituídos por disponibilidades financeiras evidenciadas em registros contábeis, destinados a atender a saques a serem efetuados diretamente contra a caixa do Tesouro Nacional".

Esses fundos operam como extensões da Conta Única do Tesouro Nacional (CUTN), mantendo registros contábeis individualizados de disponibilidades e realizando saques diretamente da conta central. Comportam-se essencialmente como unidades orçamentárias especializadas e como um mecanismo escritural de registro, controle e segregação de vinculação legal de receitas e despesas, executando despesas dentro do orçamento público mediante procedimentos convencionais de empenho, liquidação e pagamento<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> BASSI, Camilo de Moraes. *Fundos especiais e políticas públicas: uma discussão sobre a fragilização do mecanismo de financiamento*. Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2458)

São exemplos de fundos contábeis o Fundo Nacional de Saúde (FNS), o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust) e o Fundo Penitenciário Nacional (Funpen).

Em contrapartida, o § 2º do art. 71 do referido Decreto define os fundos especiais de natureza financeira como:

(...) 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.

Esses fundos, portanto, permitem a movimentação de recursos em contas bancárias segregadas, geralmente em instituições financeiras oficiais, permitindo maior flexibilidade operacional para atividades que demandam práticas bancárias específicas, como operações de empréstimos e financiamentos.

Em outras palavras, os **fundos financeiros** são instrumentos de execução descentralizada de políticas públicas, via estabelecimentos oficiais de crédito atrelados à administração pública, com vinculação legal de receitas e despesas, em programação orçamentária própria, para executar operações e repasses que envolvem práticas bancárias com maior flexibilidade operacional e autonomia financeira.

Entre os fundos financeiros destacam-se os Fundos Constitucionais de Financiamento (FNO, FNE e FCO) e o Fundo Geral de Turismo (Fungetur), que operam como instrumentos de financiamento e empréstimo.

As principais características dos fundos contábeis e financeiros estão resumidas na tabela a seguir:

Tabela 1 – Características e Distinção entre os Fundos Especiais

ASPECTO	FUNDO CONTÁBIL	FUNDO FINANCEIRO
Base legal	Decreto nº 93.872/1986, art. 71, § 1º	Decreto nº 93.872/1986, art. 71, § 2º
Natureza	Escritural/contábil (registro)	Financeira (movimentação de numerário)
Caixa próprio	Não	Sim
Origem dos recursos e execução orçamentária	Conta Única do Tesouro Nacional, com fontes de recursos especificadas em Lei e execução via Tesouro (fundos vinculados a programas orçamentários)	Transferência de valores do Tesouro para contas específicas, com fontes de recursos especificadas em Lei e pode ter execução própria (fundos de financiamento e investimento)
Autonomia financeira e gestão	Não tem autonomia (gestão centralizada no Tesouro Nacional)	Possível, se previsto em lei (descentralizada em órgãos gestores ou bancos oficiais)

Fonte: Elaboração própria.

A classificação dos fundos públicos nessas duas categorias tem se revelado insuficiente. O Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), por exemplo, acolhe dimensões contábil e financeira numa única unidade orçamentária, enquanto outros fundos, como o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), são estruturados em duas unidades orçamentárias distintas para contemplar suas diferentes dimensões operacionais. Para suprir essa lacuna classificatória, Bassi propõe uma terceira categoria, denominada "fundos mistos", que possui características de ambas as naturezas.

A literatura especializada também aponta a existência de confusão terminológica e regulamentar na descrição desses conceitos, exemplificada pelo uso da expressão "fundos meramente contábeis" para designar instrumentos de transferência automática, como o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM)<sup>2</sup>. Essa imprecisão tem motivado propostas de taxonomias alternativas, como a classificação de Sanches em seis categorias funcionais ou a abordagem de Costa baseada em critérios de gestão e finalidade<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> COSTA, Leonardo da Silva Guimarães Martins da. *Uma visão sistêmica dos fundos federais*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2017. (Textos para Discussão).

<sup>3</sup> SANCHES, Oswaldo Maldonado. *Fundos federais: origens, evolução e situação atual na administração federal*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, 2002.

## 2.2. DIFERENÇAS JURÍDICAS E PRÁTICAS

### b) Quais são as diferenças jurídicas e práticas entre ambos?

Segundo as definições do Decreto nº 93.872/1986, fundos contábeis e financeiros diferem quanto ao ente responsável pela movimentação de seus recursos e sua autonomia.

Fundos contábeis não possuem caixa próprio, servindo apenas como instrumento de segregação contábil da vinculação de receitas e despesas dentro da Conta Única do Tesouro Nacional para execução de objetivos de política pública e integram-se diretamente na programação específica do órgão ou unidade responsável, sem autonomia financeira e sujeitos às restrições orçamentárias e financeiras comuns à administração pública. Logo, as despesas dos fundos contábeis, em regra, sujeitam-se a limitações de movimentação e empenho (i.e., contingenciamento) ou bloqueios, bem como há despesas de fundos computadas nos limites de despesas primárias previstos na LC nº 200/2023<sup>4</sup>.

### Tabela 2 – Exemplos de Fundos Contábeis

---

Fundo Rotativo da Câmara dos Deputados
Fundo de Imprensa Nacional (FIN)
Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust)
Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel)
Fundo Especial de Treinamento e Desenvolvimento
Fundo de Defesa de Direitos Difusos
Fundo Penitenciário Nacional (Funpen)
Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP)
Fundo Nacional Antidrogas (FNA)
Fundo Nacional de Saúde (FNS)
Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC)
Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA)
Fundo do Ministério da Defesa
Fundo de Administração do Hospital das Forças Armadas (FAHFA)
Fundo do Serviço Militar
Fundo Aeronáutico
Fundo do Exército

---

<sup>4</sup> A LC nº 200/2023, art. 3º, § 2º, inciso I, lista transferências realizadas por intermédio de fundos que não estão sujeitas aos limites do Regime Fiscal Sustentável (RFS), tais como as transferências dos fundos constitucionais de financiamento, Fundo Constitucional do Distrito Federal e a complementação da União para o Fundeb.

---

Fundo Naval  
 Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo  
 Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)  
 Fundo Nacional de Segurança e Educação do Trânsito (Funset)  
 Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)  
 Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente (FNCA)  
 Fundo Nacional do Idoso (FNI)  
 Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF)

---

Fonte: Relatório do Acórdão 1.494/2021-P do TCU, citando estudo de Bassi, 2019.

Fundos financeiros possuem contas bancárias e execução financeira autônoma por meio de dotação específica, ainda que sob a supervisão do Tesouro Nacional e são operados por estabelecimentos oficiais de crédito. Têm capacidade de realizar pagamentos diretamente, por meio de conta bancária específica e reprogramar saldos.

### **Tabela 3 – Exemplos de Fundos Financeiros**

---

Fundo de Terras e da Reforma Agrária (Banco da Terra)  
 Fundo Geral de Turismo (Fungetur)  
 Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO)  
 Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO)  
 Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE)  
 Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA)  
 Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE)  
 Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO)

---

Fonte: Relatório do Acórdão 1.494/2021-P do TCU, citando estudo de Bassi, 2019.

Fundos contábeis e financeiros também se diferenciam pela natureza das despesas que costumam executar. Fundos contábeis destinam-se predominantemente ao custeio direto de políticas públicas, executando tanto despesas correntes quanto de capital. Fundos financeiros realizam principalmente inversões financeiras, como empréstimos, financiamentos e garantias, operações que demandam práticas bancárias específicas.

A flexibilidade na gestão dos recursos também diferencia significativamente as duas modalidades. Conforme observa Sanches, fundos financeiros apresentam maior autonomia na gestão, incluindo regras próprias de governança, o que pode ampliar os riscos de fragmentação orçamentária,

enquanto fundos contábeis devem seguir a programação da Lei Orçamentária Anual.

Sob a ótica do controle, as duas modalidades tendem a demandar procedimentos operacionais com níveis de complexidade distintos. Fundos contábeis, pela operação centralizada, possibilitam o controle por meio de consultas aos sistemas oficiais de registro financeiro. A falta de padronização nos lançamentos contábeis no SIAFI e a dificuldade de obtenção de demonstrativos consolidados, no entanto, podem dificultar a comparação e o controle efetivo desses fundos.

Fundos financeiros, devido à descentralização operacional, podem exigir múltiplas formas de controle, resultando em complexidade adicional na fiscalização. Nesse sentido, a Lei nº 4.320/1964, no art. 74, permite que a lei instituidora do fundo especial defina “normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem, de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente”.

Os fundos mistos citados por Bassi seriam os que executam despesas e realizam financiamentos:

#### **Tabela 4 – Exemplos de Fundos Mistos**

---

Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)
Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé)
Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT)
Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funttel)
Fundo da Marinha Mercante (FMM)
Fundo Nacional de Cultura (FNC)
Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC)

---

Fonte: Relatório do Acórdão 1.494/2021-P do TCU, citando estudo de Bassi, 2019.

### **2.3. SUFICIÊNCIA DO REGISTRO LEGAL E A BUSCA POR NOVAS TAXONOMIAS**

h) O simples registro atualmente em uma lei de que um fundo é contábil e/ou financeiro é suficiente para deixar claro o significado disso?

A classificação binária dos fundos públicos em contábeis e financeiros, conforme estabelecido pelo Decreto nº 93.872/1986, tem se mostrado insuficiente para caracterizar adequadamente a operacionalização desses instrumentos.

A imprecisão da terminologia, com o uso de termos como "fundo contábil", "fundo meramente contábil", "fundo rotativo", "fundo de transferência ou de repartição de receita" e "fundo financeiro" de forma não pacificada, bem como a inexistência de informações consolidadas e sistematizadas sobre o universo de fundos públicos federais, tem motivado diversas propostas de taxonomias mais abrangentes. Essas propostas buscam uma visão mais gerencial e sistêmica, que vá além dos formalismos orçamentários, contábeis e legais.

Sanches (2002) propôs distinção baseada em seis categorias funcionais, tipificando os fundos pela natureza de suas operações: fundos programáticos (execução de programas especiais de trabalho), fundos contábeis (inversões financeiras), fundos de transferências legais (compartilhamento de receitas), fundos de redefinição de fontes (recharacterização de recursos), fundos de garantia (garantias a operações específicas) e fundos de incentivos fiscais (recursos mobilizados via incentivos).

Costa (2011, 2017) desenvolveu classificação baseada na gestão de recursos e finalidade. A proposta distingue fundos públicos em: fundos de transferência (não fazem gestão de recursos, são fundos meramente contábeis), fundos programáticos (substituíveis por programas de orçamento), fundos de financiamento (concedem financiamentos e empréstimos), fundos garantidores (garantem operações com base em ativos reais) e fundos de formação de poupança pública (fundos soberanos). Para os fundos privados, estabelece as categorias de financiamento, garantidores, poupança compulsória e investimento.

Bassi (2019) referencia Sanches e Costa e observa que a dicotomia do Decreto nº 93.872/1986 não se sustenta na prática, propondo a inclusão de fundos mistos que combinam dimensões contábeis e financeiras. Sua classificação distingue fundos contábeis (extensões da Conta Única, como

Fistel e FNAS), fundos financeiros (alocados em estabelecimentos de crédito, como FNO e Fungetur) e fundos mistos (executam despesas e financiamentos, como FAT e FNDCT).

O Grupo Técnico de Padronização de Relatórios da STN (2011) elaborou tipologia baseada em finalidades específicas: fundos de transferência e repartições (FPE, FPM), fundos programáticos (gestão de recursos vinculados), fundos de previdência, fundos de financiamentos, fundos garantidores e fundos poupança (reservas para situações futuras). O Projeto de Lei Complementar nº 22/2020 propõe classificação em fundos de gestão orçamentária (vinculação de receita), fundos de gestão especial (investimentos e garantias) e fundos de transferências de receitas (compartilhamento intergovernamental).

O relatório do TCU que fundamentou o Acórdão 1.494/2021-Plenário discorre sobre as propostas de classificação supracitadas, mencionando ainda documento da SOF de 2019 com proposta preliminar de tipologia: fundo meramente contábil (de repartição de receitas); fundo de gestão orçamentária (programático); fundo de gestão especial (de financiamento, de poupança, patrimonial, de garantia ou avais, de incentivos fiscais).

A diversidade dessas propostas evidencia o reconhecimento de que a dicotomia tradicional não reflete adequadamente a realidade operacional dos fundos federais. A existência de fundos híbridos que combinam características distintas demonstra a inadequação da classificação binária vigente para contemplar a complexidade dos arranjos administrativos efetivamente adotados na gestão de recursos públicos.

### **3. AUTONOMIA, PERSONALIDADE JURÍDICA E GESTÃO**

---

#### **3.1. AUTONOMIA**

d) Quando um fundo pode ter autonomia financeira e patrimonial e qual o impacto dessa autonomia?

A autonomia financeira de um fundo especial depende de previsão legal expressa que lhe atribua competência para movimentar recursos

fora da Conta Única do Tesouro, por meio de depósitos em estabelecimentos oficiais de crédito, cronograma aprovado e normas específicas de aplicação.

A autonomia patrimonial, por sua vez, exige lei que defina patrimônio próprio distinto do patrimônio da União, conferindo ao fundo contabilidade patrimonial separada e, em casos excepcionais, personalidade jurídica (autarquia ou fundação pública).

A autonomia de fundos públicos exige controle pela Secretaria do Tesouro Nacional. Assim, fundos devem estar integrados à gestão orçamentária e financeira da União, preservando a unidade do caixa e a transparência fiscal, salvo previsão legal diversa.

Na prática, a diferenciação reflete-se na execução orçamentária. Fundos contábeis integram a Conta Única do Tesouro Nacional e são geridos contabilmente. Fundos financeiros, quando dotados de autonomia, movimentam recursos diretamente.

### 3.2. PERSONALIDADE JURÍDICA

e) A existência de um fundo financeiro exige necessariamente personalidade jurídica própria?

Os fundos públicos não possuem personalidade jurídica própria, em sua essência, sendo instrumentos de gestão contábil e financeira que possibilitam vincular recursos a objetivos de políticas públicas.

Logo, tanto fundos financeiros quanto contábeis não detêm patrimônio próprio – o patrimônio é meramente afetado ou vinculado a eles para realização de seus objetivos específicos. A Instrução Normativa RFB nº 2.119/2022 determina que fundos públicos (a que se refere o art. 71 da Lei nº 4.320/1964) e fundos privados devem inscrever-se no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) para fins de identificação fiscal e controle. Essa inscrição não confere personalidade jurídica, mas apenas permite a identificação do fundo para efeitos tributários e de controle.

Existem entidades denominadas "fundo" de forma imprópria que possuem personalidade jurídica própria, como as autarquias. O Fundo Nacional

de Desenvolvimento da Educação (FNDE), criado pela Lei nº 5.537/1968 como autarquia federal, exemplifica essa impropriedade terminológica. Essas entidades, por terem personalidade jurídica, gozam de prerrogativas e sujeitam-se a responsabilidades próprias da administração indireta, conferindo-lhes grau de autonomia administrativa e financeira que os fundos despersonalizados não possuem.

## 4. GESTÃO E OPERACIONALIZAÇÃO

---

### 4.1. CONTA ÚNICA E PRINCÍPIO DA UNIDADE DE TESOURARIA

f) Todo fundo contábil e financeiro deve estar na conta única? Se estiver fora não configuraria desobediência ao princípio da unidade de tesouraria?

O princípio da unidade de tesouraria, estabelecido no art. 56 da Lei nº 4.320/1964<sup>5</sup>, está embasado no art. 164, § 3º da Constituição Federal<sup>6</sup>, e visa centralizar os fluxos financeiros na CUTN, propiciando maior controle, eficiência na gestão e visibilidade sobre as disponibilidades financeiras da União.

Essa compreensão reforça que sua execução deve respeitar o princípio da unidade de tesouraria (fundos contábeis), salvo exceções expressamente autorizadas em lei (para os fundos financeiros).

A aplicação desse princípio aos fundos públicos apresenta diferenças conforme sua natureza. Fundos contábeis devem manter seus recursos na CUTN, operando por meio de registros contábeis que evidenciam disponibilidades financeiras para saques diretos contra o caixa do Tesouro Nacional. Fundos financeiros constituem exceção legalmente admitida na Lei nº 4.320/1964 e no Decreto nº 93.872/1986 (o qual dispõe sobre a conta única),

---

<sup>5</sup> Lei nº 4.320/1964, Art. 56. O recolhimento de tôdas as receitas far-se-á em estrita observância ao princípio de unidade de tesouraria, vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais.

<sup>6</sup> CF/1988, Art. 164, § 3º As disponibilidades de caixa da União serão depositadas no banco central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei.

podendo movimentar recursos em estabelecimentos oficiais de crédito mediante autorização específica e cronograma aprovado.

Entretanto, quando a lei cria uma **entidade gestora** (autarquia, fundação pública etc.), a execução financeira pode ser descentralizada, sem romper o princípio da **unidade de tesouraria**, desde que as disponibilidades financeiras sejam **centralizadas ou registradas** junto ao Tesouro Nacional.

A Medida Provisória nº 2.170-36/2001 reforça essa regra ao estabelecer que:

(...) os recursos financeiros de todas as fontes de receitas da União e de suas autarquias e fundações públicas, inclusive fundos por elas administrados, serão depositados e movimentados exclusivamente por intermédio dos mecanismos da Conta Única do Tesouro Nacional.

Contudo, o parágrafo único da mesma norma prevê que:

Nos casos em que características operacionais específicas não permitam a movimentação financeira pelo sistema de Caixa Único do Tesouro Nacional, os recursos poderão, excepcionalmente, a critério do Ministro de Estado da Fazenda, ser depositados no Banco do Brasil S.A. ou na Caixa Econômica Federal.

A movimentação de recursos fora da CUTN não configura, *per se*, desobediência ao princípio da unidade de tesouraria quando expressamente autorizada por lei e justificada por necessidades operacionais específicas. Conforme observa Bassi, a motivação para essas exceções é "meramente operacional, uma vez que os repasses envolvem práticas bancárias desafeitas ao rito do orçamento público". No entanto, tais exceções devem ser restritivas e submetidas a controles adequados.

No entanto, a literatura alerta que a utilização inadequada de contas segregadas pode fragilizar o controle financeiro e comprometer a integridade das informações fiscais. A fragmentação dos recursos públicos em múltiplas contas dificulta a consolidação das disponibilidades financeiras, reduz a transparência e pode gerar distorções nas estatísticas de resultado primário e disponibilidade líquida do Tesouro Nacional.

## 4.2. DESTINAÇÃO DOS SALDOS REMANESCENTES

c) O que acontece com o saldo remanescente com cada um desses tipos de fundos ao final do exercício?

A efetiva utilização dos saldos apurados no final do exercício varia conforme a natureza do fundo. Nos fundos de natureza contábil, o saldo financeiro não executado compõe o superávit financeiro do Tesouro Nacional, de modo que sua aplicação no exercício seguinte depende da abertura de créditos adicionais e, via de regra, de nova autorização legislativa. Em contrapartida, nos fundos de natureza financeira, ocorre a transferência automática dos saldos para o exercício subsequente, conferindo maior flexibilidade operacional para a reprogramação dos recursos.

O artigo 73 da Lei nº 4.320/1964<sup>7</sup> estabelece o princípio fundamental para a preservação dos saldos dos fundos especiais. Essa regra, reforçada pelo art. 8º, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000)<sup>8</sup>, garante que os recursos legalmente vinculados a uma finalidade específica sejam utilizados exclusivamente para essa finalidade, mesmo em exercício distinto daquele em que ocorreram os ingressos.

Nos fundos contábeis, os saldos permanecem registrados como disponibilidade do mesmo fundo, mantendo-se sob gestão centralizada por serem uma extensão da CUTN. Já nos fundos financeiros, os saldos mantêm-se depositados nos estabelecimentos oficiais de crédito onde foram constituídos, podendo gerar rendimentos próprios.

A legislação instituidora pode estabelecer tratamento diferenciado para os saldos remanescentes, incluindo sua reversão ao Tesouro, aplicação automática em finalidades específicas ou outras destinações particulares. Conforme observa Sanches, a faculdade de apropriação dos saldos pelos fundos tem sido uma das características que torna esses instrumentos

---

<sup>7</sup> Lei nº 4.320/1964, 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.*

<sup>8</sup> LRF, Art. 8º, Parágrafo Único. *Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.*

atrativos para os gestores públicos, embora possa gerar distorções na alocação orçamentária.

A manutenção persistente de saldos elevados em fundos com baixa execução contribui para rigidez orçamentária e dificulta a avaliação da real necessidade de novas autorizações de despesa. A Emenda Constitucional nº 109/2021 reconheceu essa distorção ao autorizar, excepcionalmente, a desvinculação de saldos de fundos infraconstitucionais para amortização da dívida pública, estabelecendo precedente relevante quanto à possibilidade de redirecionamento de recursos vinculados em situações específicas. Posteriormente, a LC nº 211/2024 autorizou, no período de 2025 a 2030, a utilização do superávit financeiro de alguns fundos para a amortização da dívida<sup>9</sup>.

## 5. ASPECTOS JURISPRUDENCIAIS

---

### 5.1. JURISPRUDÊNCIA DO TCU E DO STF

g) Existe jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) ou do Supremo Tribunal Federal (STF) que impactem a essência/execução desses fundos?

O TCU, no Parecer Prévio sobre as contas do Presidente da República de 2015, concluiu que a desvinculação de recursos de fundos especiais demanda autorização específica na própria lei de criação do fundo, com base no art. 73 da Lei nº 4.320/1964.

O Acórdão nº 1.494/2021-TCU-Plenário consolidou diagnóstico abrangente sobre fundos públicos federais, identificando problemas estruturais significativos. O levantamento catalogou 271 fundos públicos no Orçamento Geral da União, com dotação total de R\$ 1,48 trilhão em 2020, evidenciando a materialidade dos recursos envolvidos. O Tribunal constatou que 48 fundos infraconstitucionais apresentaram superávit financeiro de aproximadamente

---

<sup>9</sup> Esses fundos são listados no art. 2º da LC nº 211/2024: Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD), Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito (FUNSET) e Fundo do Exército, Fundo Aeronáutico e Fundo Naval.

R\$ 266,53 bilhões ao final de 2019, demonstrando significativa retenção de recursos.

A ausência de informações consolidadas constituiu achado crítico do levantamento, revelando que não existia acompanhamento sistemático dos fundos pelo então Ministério da Economia. O TCU identificou sobreposições entre fundos, citando o exemplo dos recursos da Unidade Orçamentária do FNDE alocados na ação de complementação ao Fundeb e provenientes do Fundo Social, que aparecem simultaneamente em três fundos distintos. Esta multiplicidade de registros compromete a transparência e dificulta o controle efetivo sobre a aplicação dos recursos.

A variedade de arranjos operacionais foi destacada como obstáculo ao controle, com fundos sendo identificados ora por unidade orçamentária específica, ora por ação orçamentária ou fonte de recursos. O Tribunal enfatizou que, devido à heterogeneidade nos aspectos de operacionalização, vinculação, estrutura e gestão, não foi possível estabelecer metodologia uniforme de análise. Essa diversidade operacional demonstra que as classificações legais vigentes não refletem adequadamente a complexidade prática dos instrumentos.

As fiscalizações específicas conduzidas pelo TCU em diversos fundos revelaram aspectos relevantes para a compreensão de sua operacionalização, independentemente de sua classificação como contábeis ou financeiros.

O Acórdão nº 734/2020-P, no âmbito do Fundeb, identificou questões relacionadas à complementação da União e à distribuição de recursos entre entes federativos, evidenciando complexidades na gestão de fundos de transferência. O Tribunal ressaltou que o Fundeb, fundo especial de natureza contábil, requer mecanismos eficazes de controle, transparência e rastreabilidade para assegurar a correta gestão e aplicação dos recursos vinculados. Também apontou fragilidades na governança e no controle social, destacando a importância de aperfeiçoar a *accountability* e a coordenação federativa do fundo.

O Acórdão nº 3.001/2016-P, que tratou do FIES, apontou irregularidades na concessão de financiamentos estudantis e na gestão de garantias. Foram registradas falhas na atuação do agente operador (FNDE) quanto ao controle de ativos e passivos; ausência de informações consolidadas sobre os financiamentos; deficiências na concepção, execução, acompanhamento e avaliação da expansão do FIES; extrapolação do limite máximo de garantia de financiamento; e risco de insustentabilidade do programa.

O Acórdão nº 749/2017-P abordou fundos do setor de telecomunicações (Fistel, Fust, Funttel), identificando problemas na aplicação de recursos vinculados às finalidades setoriais, tendo sido determinado que os órgãos divulgassem os recursos aplicados nas finalidades de cada fundo, bem como os montantes utilizados em outros fins.

O Acórdão nº 1.542/2019-P sobre o Funpen destacou deficiências na execução de recursos destinados ao sistema penitenciário. A auditoria evidenciou falhas de planejamento orçamentário e baixa capacidade de execução, decorrentes de superestimação de despesas. O Tribunal apontou ainda que a execução do Funpen foi marcada por baixa governança e fragilidades nos mecanismos de acompanhamento e prestação de contas, comprometendo a efetividade da política pública.

Essas fiscalizações ilustram que os problemas operacionais ultrapassam a natureza contábil ou financeira dos fundos, alcançando questões de governança, controle e efetividade na aplicação de recursos.

Além dos trabalhos acerca de fundos públicos, o TCU tem intensificado a fiscalização sobre operações que executam despesas fora do orçamento, tema diretamente relacionado ao uso de fundos como instrumentos de gestão. A auditoria sobre o Fundo de Incentivo à Permanência e Conclusão Escolar (FIPEM) e o trabalho em andamento no TC 025.632/2024-8 sobre mecanismos extraorçamentários evidenciam a preocupação do Tribunal com arranjos que podem comprometer a transparência e o controle sobre recursos públicos.

Acerca da atuação do Supremo Tribunal Federal, registra-se que o STF flexibilizou a execução de despesas de alguns fundos especiais na ADI nº

6.930/DF<sup>10</sup>. No caso específico, o Rio de Janeiro estava no Regime de Recuperação Fiscal e uma das medidas exigidas foi a criação de um teto de gastos<sup>11</sup> que impedia o aumento real de despesas primárias. Contudo, na referida ADI, o Supremo excluiu desse teto os investimentos<sup>12</sup> executados com recursos dos fundos públicos especiais instituídos pelo Poder Judiciário, pelos Tribunais de Contas, pelo Ministério Público, pelas Defensorias Públicas e pelas Procuradorias-Gerais dos estados e do Distrito Federal.

Na ADI nº 4.981/RR<sup>13</sup>, o STF declarou inconstitucionais várias fontes de receita do Fundo Especial do Tribunal de Justiça de Roraima: (i) rendimentos de depósitos judiciais, por serem matéria processual de competência da União; (ii) fianças, cauções e percentual de sanções pecuniárias, por conflito com a disciplina federal do Código de Processo Penal; e (iii) bens de herança jacente e coisas vagas, por pertencerem a Municípios, ao DF ou à União, conforme o Código Civil. Validou, porém, o repasse de multas cíveis não reservadas a partes ou terceiros, em conformidade com o CPC (arts. 77, § 3º, e 97). Por fim, considerou inconstitucional atribuir personalidade jurídica<sup>14</sup> ao referido fundo, por ofensa ao art. 95, parágrafo único, inciso I, da CF/1988.

<sup>10</sup> Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6221519>.

<sup>11</sup> Conforme art. 2º, § 1º, inciso V da LC 159/2017, com redação dada pela LC 178/2021.

<sup>12</sup> Conforme embargos de declaração (disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15366130521&ext=.pdf>), foram excluídas do referido teto de gastos todas as despesas pagas com recursos afetados aos fundos públicos especiais envolvidos para a consecução das atividades às quais estão vinculados, inclusive os investimentos e as despesas de custeio com recursos afetados aos fundos públicos envolvidos, e decidido que “tais verbas públicas não podem ser utilizadas para despesas obrigatórias, especialmente aquelas relacionadas ao pagamento de pessoal”.

<sup>13</sup> Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4425232>.

<sup>14</sup> Discussão doutrinária citada pela Decisão da ADI, disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345110405&ext=.pdf>.

“O conceito de Fundo Especial, conforme se refere o artigo em análise, não é de singela explicação. Pela redação do texto legal, Fundo Especial é 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’. Por meio desse conceito, não há dúvidas de que ‘fundo público’ é aplicação de recursos em determinado fim. Daí porque perdem corpo especulações a respeito da natureza jurídica dos fundos públicos, as quais confundem ‘fundos especiais’ (públicos) com entidades, tentando emprestar àqueles personalidade jurídica que, na essência, é irrelevante para se compreender o que são ‘fundos’”. (NUNES, Cleucio Santos. In: CONTI, José Mauricio (coord.). *Orçamentos públicos: Lei 4.320/1964 Comentada. RT, 2019, ebook*)

“Referidos fundos não têm personalidade jurídica, ou seja, não titularizam interesses próprios. A personalidade jurídica significa que alguém tem direitos e deveres assegurados na ordem jurídica. No caso, os fundos não têm direitos próprios, nem obrigações. Correspondem a

Posteriormente, na ADI nº 3.704/RJ<sup>15</sup>, o Supremo validou norma do Estado do Rio de Janeiro que destinou 5% da receita de custas e emolumentos extrajudiciais recebidos pelos notários e registradores ao Fundo Especial da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro. Entendeu-se que os emolumentos configuram taxa decorrente do poder de polícia, não incidindo, portanto, a vedação da vinculação de impostos a qualquer órgão, fundo ou despesa pública prevista no art. 167, inciso IV, da Constituição.

Por fim, o STF reconheceu o uso de "fundos atípicos", como o Fundo Orçamentário Temporário (FOT) e o Fundo Estatal de Equilíbrio Fiscal (FEEF), instituídos pelo Estado do Rio de Janeiro pelas Leis nº 8.645/2019 e nº 7.428/2016, respectivamente. No julgamento do Recurso Extraordinário 1.506.320, sob o Tema 1.386/RG, a Corte fixou a tese de que é constitucional a exigência de depósito de percentual de benefícios fiscais de ICMS para o FOT, conforme já assentado na ADI 5.635.

A relevância para a gestão de fundos reside no fato de que o STF<sup>16</sup> definiu esses veículos como "fundos atípicos" por terem receitas que não estão vinculadas a um programa governamental específico e detalhado. O Tribunal conferiu interpretação conforme a Constituição para afastar qualquer interpretação que vincule as receitas vertidas ao FEEF/FOT a um programa governamental específico.

## 6. EVOLUÇÃO NORMATIVA DE FUNDOS E USO CRESCENTE DE FUNDOS DE NATUREZA PRIVADA

A evolução do marco regulatório aplicável aos fundos públicos, analisada no Estudo nº 02/2025 da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira<sup>17</sup>, demonstra significativa transformação nas últimas décadas.

meros lançamentos fiscais." (OLIVEIRA, Regis Fernandes, *Curso de direito financeiro*. 8ªed. SP: Malheiros, 2019, p. 505).

<sup>15</sup> Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2377719>.

<sup>16</sup> Disponível em <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=6992177&numeroProcesso=1506320&classeProcesso=RE&numeroTema=1386>.

<sup>17</sup> Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2025/ET022025AspectosOramentrioseFiscaisdoFundoNacionaldeDesenvolvime ntoIndustrialeTecnolgicoFNDIT.pdf>

O Decreto-Lei nº 200/1967 promoveu a proliferação de fundos especiais como instrumento de flexibilização operacional. Contudo, a criação da Secretaria do Tesouro Nacional em 1986 e a instituição da Conta Única do Tesouro Nacional, somadas ao desenvolvimento do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) em 1987, tornaram possível identificar origem e destinação de recursos sem necessidade de fundos específicos.

O artigo 167, inciso IV, da CF, consagrou o princípio da não afetação da receita de impostos, visando preservar a flexibilidade alocativa do orçamento. No entanto, a rigidez inicial foi mitigada por sucessivas emendas constitucionais (ECs nº 3/1993, 29/2000 e 42/2003) para acomodar áreas prioritárias.

Buscando frear o aumento de fundos por atos infralegais, a Constituição de 1988 vedou, no inciso IX do art. 167, a instituição de fundos de qualquer natureza sem prévia autorização legislativa. Essa medida impôs o crivo do Congresso Nacional como requisito indispensável para a segregação de recursos orçamentários em estruturas de fundo.

A Lei nº 8.173/1991 (PPA 1991/1995) recriou todos os fundos constantes dos orçamentos de 1990 e 1991 que haviam sido extintos nos termos do art. 36 do Ato das Disposições Constitucionais e Transitórias (ADCT).

A LRF, no art. 8º, parágrafo único, assegurou que recursos legalmente vinculados a finalidade específica sejam utilizados somente no objeto da vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Mais recentemente, a Emenda Constitucional nº 109/2021 constitucionalizou a vedação à criação de fundo público quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante vinculação de receitas orçamentárias específicas<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> As Leis de Diretrizes Orçamentárias já apresentavam essa restrição, assim como a Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação.

Nesse contexto de crescente restrição legal à instituição de fundos públicos, avança, de modo paradoxal, o emprego de fundos de natureza privada – assim denominados pela legislação instituidora – como arranjo alternativo para a execução de políticas públicas.

A Lei Complementar exigida pelo art. 165, § 9º, da CF/1988, que deve tratar de normas de funcionamento de fundos, jamais foi editada. A legislação vigente dispõe, em regra, sobre fundos públicos, os quais foram alcançados por restrições fiscais comuns às demais despesas públicas.

Atualmente, a criação e a operacionalização de fundos de natureza privada em políticas públicas não estão claramente submetidas a normas gerais como as que impuseram restrições aos fundos públicos. Consequentemente, o arcabouço jurídico vigente não estabelece parâmetros de controle específicos para esses arranjos, criando lacuna regulatória significativa.

Por supostamente escaparem às limitações específicas dos fundos públicos, os fundos de natureza privada passaram a servir à operacionalização de recursos estatais fora do âmbito orçamentário tradicional. São exemplos o Fundo Nacional de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico (FNDIT)<sup>19</sup> e o Fundo de Incentivo à Permanência e Conclusão Escolar para Estudantes do Ensino Médio (FIPEM)<sup>20</sup>.

Autorizado pela Lei nº 14.902/2024 e estruturado como fundo de natureza privada sob gestão do BNDES, o FNDIT foi concebido para apoiar financeiramente o desenvolvimento industrial, científico e tecnológico no âmbito do Programa Mover. Similarmente, o FIPEM, instituído pela Lei nº 14.818/2024 e estruturado como fundo de natureza privada sob gestão da Caixa Econômica,

---

<sup>19</sup> O FNDIT foi analisado no “ET 02/2025 - Aspectos Orçamentários e Fiscais do Fundo Nacional de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico (FNDIT).”

<sup>20</sup> O FIPEM foi analisado pela Conof/CD em 3 estudos:

ET 10/2023 - Aspectos orçamentários e fiscais da Medida Provisória nº 1.198/2023 – Institui poupança de incentivo à permanência e conclusão escolar para estudantes do ensino médio.

ET 03/2024 - Complemento ao Estudo Técnico nº 10/2023 - Aspectos orçamentários e fiscais da Lei nº 14.818/2024 - Institui poupança de incentivo à permanência e conclusão escolar para estudantes do ensino médio.

ET 07/2024 - Análise da execução do Programa Pé-de-Meia e sua compatibilidade com a art. 15, 1º, da Lei nº 14.818/2024.

foi concebido para gerir recursos destinados ao incentivo financeiro-educacional (Programa Pé-de-Meia) na modalidade de poupança para estudantes do ensino médio público.

A operacionalização desses arranjos tem suscitado questões sobre a sua adequação aos princípios orçamentários. A utilização de fundos privados como intermediários na execução de políticas públicas pode configurar violação ao princípio da universalidade orçamentária, na medida em que retira do Orçamento Geral da União despesas tipicamente orçamentárias.

A transparência e controle desses arranjos apresentam deficiências estruturais importantes. Não há divulgação centralizada em plataforma pública sobre a listagem de fundos privados utilizados em políticas públicas, valores aplicados ou resultados alcançados. A busca por essas informações permite encontrar dados sobre a execução, mas com transparência inferior à necessária e de difícil acesso mesmo para especialistas.

Registra-se que a utilização de fundos de natureza privada é objeto de fiscalizações em andamento no Tribunal de Contas da União. O FIPEM está sendo analisado no âmbito do TC 024.312/2024-0. Além disso, está em curso auditoria sobre a execução de projetos/programas públicos custeados com recursos públicos que transitam fora do Orçamento Geral da União (TC 025.632/2024-8).

## 6.1. TRATAMENTO DADO PELA LDO 2026

O art. 29 da Lei 15.321, de 31 de dezembro de 2025 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2026), vedou a criação de quaisquer espécies de fundos para financiamento de políticas públicas.

Já o art. 142 da LDO 2026 manteve previsão semelhante à de LDOs anteriores:

Art. 142. Será considerada incompatível com as disposições desta Lei a proposição que:

(...)

III - crie ou autorize a criação de fundo de natureza contábil ou financeira com recursos da União e:

- a) não contenha normas específicas sobre a gestão, o funcionamento e o controle do fundo; ou
- b) estabeleça atribuições ao fundo que possam ser realizadas pela estrutura departamental da administração pública federal;

Registra-se ainda que houve veto da alínea “u” do inciso I do art. 1º do art. 165 do PLDO, o qual exigia que o Poder Executivo federal divulgasse em sítio eletrônico:

até 15 de maio, relatório consolidado sobre informações prestadas pelos gestores dos fundos de qualquer natureza que recebam recursos da União, contendo, no mínimo, a arrecadação de receitas discriminadas por fonte, execução de despesas, saldos de exercícios anteriores, eventuais valores aportados pela União diretamente ou por intermédio de outros fundos, resultado financeiro do exercício anterior, disponibilidade de caixa ao final do exercício anterior e, quando couber, patrimônio total do fundo;

Nas razões de veto publicadas, informa-se que a referida exigência “contraria o interesse público”, pois os fundos especiais integrantes do orçamento e aqueles em que a União participa como cotista têm suas escriturações contábeis regidas por regramentos distintos. Alega-se ainda que, no caso dos fundos de natureza em que a União participa como cotista, tal inexistência de regramento uniforme “torna a medida inexequível em sua integralidade”.

Em nota técnica conjunta<sup>21</sup> das consultorias de orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal sobre a análise dos dispositivos vetados, consta que o “dispositivo não exige uniformização contábil, mas apenas a consolidação de informações em publicação centralizada sobre fundos que contenham recursos públicos e executem políticas públicas”. Afirma ainda que “a heterogeneidade de regimes não exime o gestor do dever constitucional de prestar contas sobre recursos públicos”.

---

<sup>21</sup> Disponível em [https://www25.senado.leg.br/documents/150599582/153823122/NTC\\_02-2026.pdf/b762d810-10e7-4f0e-8ea2-d37bd7c0ab47](https://www25.senado.leg.br/documents/150599582/153823122/NTC_02-2026.pdf/b762d810-10e7-4f0e-8ea2-d37bd7c0ab47).

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

---

A análise empreendida neste estudo evidencia que os problemas estruturais relacionados aos fundos públicos federais são conhecidos e documentados há mais de duas décadas. A literatura especializada – desde os trabalhos de Sanches (2002), passando por Costa (2011, 2017) e Bassi (2019), até o levantamento consolidado pelo TCU no Acórdão nº 1.494/2021-Plenário – converge no diagnóstico de que a classificação binária entre fundos contábeis e financeiros é insuficiente para refletir a heterogeneidade dos arranjos operacionais vigentes, que a ausência de informações consolidadas compromete a transparência e o controle, e que a proliferação de fundos com baixa execução e acúmulo de saldos gera rigidez orçamentária e ineficiência na alocação de recursos públicos.

A resposta normativa a essas disfunções seguiu trajetória progressivamente restritiva. A exigência de autorização legislativa para criação de fundos (art. 167, IX, da CF/1988), a vedação constitucional introduzida pela EC nº 109/2021 (art. 167, XIV), as restrições impostas pelas Leis de Diretrizes Orçamentárias e a norma interna da Comissão de Finanças e Tributação refletem o entendimento de que a execução de políticas públicas deve ocorrer, em regra, pela estrutura departamental ordinária da administração pública, reservando-se o instrumento "fundo" a hipóteses excepcionais cuja necessidade esteja devidamente fundamentada e justificada. A finalidade dessas vedações é preservar a integridade do ciclo orçamentário, assegurando que a alocação de recursos se submeta, anualmente, aos controles e limites fiscais aplicáveis.

Contudo, as restrições impostas aos fundos públicos não foram acompanhadas de tratamento equivalente para os fundos de natureza privada que executam políticas públicas com recursos estatais. Conforme demonstrado neste estudo e nos trabalhos da Consultoria de Orçamento sobre o FNDIT e o FIPEM, a utilização crescente desses arranjos evidencia um deslocamento da execução de despesas públicas para estruturas que escapam às regras orçamentárias e fiscais vigentes.

No âmbito do Congresso Nacional, tramitam proposições que buscam institucionalizar, em nível infraconstitucional, restrições ao uso de fundos privados na execução de políticas públicas. O PLP nº 44/2025 propõe acrescentar à LC nº 200/2023 vedação à participação da União, como cotista, em fundo de natureza privada que tenha como atribuição custear política pública por meio de despesa primária sujeita aos limites do Regime Fiscal Sustentável, com exceção dos fundos garantidores. O PLP nº 169/2025, por sua vez, propõe incluir na LRF vedação à constituição de fundos de natureza privada para financiamento e custeio de ações governamentais, quando os objetivos puderem ser alcançados mediante execução direta por programação orçamentária de órgão ou entidade da administração pública.

Ambas as proposições têm como fundamento os mesmos diagnóstico presente neste estudo: a utilização de fundos privados como mecanismo de execução extraorçamentária de despesas primárias e a ausência de vedação normativa expressa que impeça essa prática no marco legal vigente.

Na prática, vedar a criação de fundos públicos e, simultaneamente, não proibir a operacionalização de políticas públicas por meio de fundos privados com recursos da União – sem observância dos princípios da universalidade, da anualidade e dos limites de despesa – configura contradição com potencial de comprometer a coerência do arcabouço fiscal e a credibilidade das regras que o sustentam.

Essa lacuna é agravada pela ausência legal de conceitos objetivos de receita pública e de despesa pública que alcancem a totalidade dos arranjos de financiamento de política pública implementada pelo Estado e custeadas com recursos públicos, o que permite a criação de estruturas que ampliam o gasto público sem submetê-lo às condições e restrições aplicáveis à execução orçamentária ordinária.

Uma revisão legislativa que introduza novas classificações para os fundos – incorporando, por exemplo, as categorias de fundos mistos, programáticos, garantidores, de financiamento e de transferência propostas pela literatura técnica – é uma medida necessária, porém insuficiente para resolver as disfunções identificadas. A reclassificação, por si só, não endereça problemas

como a ineficiência na alocação de recursos, o represamento de saldos em fundos com baixa execução, o engessamento orçamentário decorrente de vinculações excessivas, nem as assimetrias entre a rigidez imposta à execução orçamentária direta e a flexibilidade operacional conferida a determinados fundos. A adequada gestão desses instrumentos exige, cumulativamente, mecanismos de transparência, controle e governança que assegurem a efetividade na aplicação dos recursos e a compatibilidade com as metas fiscais.

Nesse sentido, a divulgação centralizada, periódica e pública de informações sobre a totalidade dos fundos que recebam recursos da União, sejam públicos ou privados, constitui providência indispensável e de implementação viável. Um cadastro consolidado que contenha, no mínimo, a identificação do fundo, sua base legal, natureza jurídica, fontes de receita, execução de despesas, saldos acumulados e resultados financeiros permitiria dimensionar o universo de fundos existentes, identificar sobreposições e redundâncias e viabilizar o controle efetivo sobre a aplicação desses recursos.

O veto à exigência de relatório consolidado na LDO 2026, sob o argumento de inexecutabilidade decorrente da heterogeneidade de regimes contábeis, não se sustenta: conforme apontado pelas consultorias de orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, o dispositivo vetado não exigia uniformização contábil, mas apenas a consolidação de informações disponíveis em publicação centralizada. A heterogeneidade de regimes não pode servir de justificativa para a opacidade.

O enfrentamento das disfunções identificadas demanda atuação em três frentes complementares: (i) transparência, mediante divulgação centralizada de informações sobre fundos públicos e privados que operem com recursos da União; (ii) regulamentação, com a edição da lei complementar prevista no art. 165, § 9º, da CF/1988 e a extensão aos fundos privados das vedações e condições já aplicáveis aos fundos públicos; e (iii) revisão da classificação vigente, com a adoção de tipologia que reflita a diversidade operacional dos fundos e permita a aplicação de controles proporcionais à natureza e à complexidade de cada instrumento.

Essas medidas, em conjunto, contribuiriam para reforçar a coerência do arcabouço fiscal e contribuir para que a totalidade dos recursos públicos destinados à execução de políticas públicas se submeta a padrões adequados de transparência, controle e prestação de contas.