



**Senado Federal**  
**Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle**

**Nota Técnica nº 254/2007**

**É permitido o acréscimo de recursos na modalidade de aplicação 50 (entidades privadas) a partir da redução da modalidade 99 (a definir)?**

---

**INTRODUÇÃO**

Esta Nota Técnica objetiva oferecer subsídios para a análise dos pedidos de alteração da modalidade de aplicação de programações constantes da lei orçamentária, em especial, quanto à aplicação do art. 62, § 3º, da LDO 2007, que estabelece:

*“§ 3º É vedado o acréscimo de recursos relativos à modalidade de aplicação 50 a partir da redução de dotações que tenham sido incluídas pelo Congresso Nacional nas demais modalidades”.*

**ANÁLISE**

***DEFINIÇÃO E TIPOS DE MODALIDADE DE APLICAÇÃO***

A LDO 2007 determina que a categoria de programação constante dos orçamentos fiscal e da seguridade social venha especificada, entre outros, por modalidade de aplicação<sup>1</sup>, que objetiva indicar o responsável pela realização da despesa<sup>2</sup>. De fato e de direito, a modalidade indica se a aplicação dos recursos, pela unidade detentora do crédito orçamentário, ocorrerá no nível de governo de que ela, a unidade, faça parte ou, ao revés, se essa aplicação será objeto de transferência financeira a órgão ou entidade de outra esfera de governo ou a pessoa jurídica de direito privado estranha à administração pública, desde que, nesse caso, a pessoa jurídica não ostente fins lucrativos.

---

<sup>1</sup> Art. 7º Os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social discriminarão a despesa, por unidade orçamentária, detalhada por categoria de programação em seu menor nível, com suas respectivas dotações, especificando a esfera orçamentária, o grupo de natureza de despesa, o identificador de resultado primário, a modalidade de aplicação, o identificador de uso e a fonte de recursos. (grifamos)

<sup>2</sup> Art. 7º, § 6º A modalidade de aplicação destina-se a indicar se os recursos serão aplicados:

I - mediante transferência financeira:

a) a outras esferas de governo, seus órgãos, fundos ou entidades; ou

b) diretamente a entidades privadas sem fins lucrativos e outras instituições; ou

II - diretamente pela unidade detentora do crédito orçamentário, ou por outro órgão ou entidade no âmbito do mesmo nível de governo.



## Senado Federal Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nos termos do disposto na LDO 2007, art. 7º, § 7º, a especificação da modalidade de aplicação observará, no mínimo, o seguinte detalhamento:

- I - governo estadual - 30;*
- II - administração municipal - 40;*
- III - entidade privada sem fins lucrativos - 50;*
- IV - consórcios públicos - 71;*
- V - aplicação direta - 90; ou*
- VI - aplicação direta decorrente de operação entre órgãos, fundos e entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social - 91.*

O Manual Técnico de Orçamento, publicado anualmente pela Secretaria de Orçamento Federal e que serve de orientação para a elaboração da proposta orçamentária encaminhada ao Congresso Nacional trouxe o detalhamento, para 2007, além das modalidades exigidas pela LDO 2007, das que seguem:

- 10 - Transferências Intragovernamentais (válida só em 2002)*
- 20 - Transferências à União*
- 60 - Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos*
- 70 - Transferências a Instituições Multigovernamentais*
- 80 - Transferências ao Exterior*
- 99 - A Definir*

Observe-se que há a possibilidade de que a modalidade de aplicação reste indefinida durante a elaboração da lei orçamentária para ser definida apenas durante a execução. Para tanto, basta que a despesa seja classificada como modalidade de aplicação “99 – A Definir”. Em nenhum momento, contudo, a legislação vigente dispensa a classificação da despesa segundo a modalidade de aplicação. Prova disso é o disposto no art. 7º, § 9º, da LDO 2007, que veda expressamente a execução orçamentária com modalidade de aplicação indefinida.

### ***REDUÇÃO DAS MODALIDADES DE APLICAÇÃO 30, 40 E 50***

A modalidade de aplicação pode ser alterada, seja para definir as que ainda estão indefinidas, seja para redefinir as que, desde logo, definidas durante o processo legislativo, agora mereçam mudança para melhor atender ao interesse público. Esse poder-dever está previsto na própria LDO 2007, mais especificamente em seu art. 62, § 2º, que autoriza alterações nas modalidades de aplicação, por ato administrativo, realizado diretamente no SIAFI pela unidade orçamentária competente. Ou seja, o responsável pela execução financeira da despesa, pode, em algumas situações, vir a ser definido apenas no momento em que se decidir pelo empenho da despesa fixada no orçamento.

Os recursos inseridos na lei orçamentária por meio de emenda parlamentar constituem exceção à regra. Apesar de a mudança de modalidade de aplicação das despesas poder ser efetivada por ato discricionário da unidade



## Senado Federal Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

orçamentária, o art. 62, II, da LDO 2007<sup>3</sup>, determinou que, nos casos de redução de dotações das modalidades de aplicação 30, 40 e 50, que tenham sido incluídas pelo Congresso Nacional, a alteração de modalidade de aplicação somente poderá ser efetivada após comunicação do Presidente da Comissão Mista de Orçamentos, desde que as circunstâncias justifiquem, como no caso de inviabilidade técnica, operacional ou econômica da execução do crédito.

Exemplificando, tome-se o caso de uma emenda que tenha incluído uma despesa nova na lei orçamentária para ser executada, por exemplo, por um governo estadual. Para que um governo municipal a execute, assumindo o lugar do governo estadual, há que se proceder a mudanças na modalidade de aplicação, com conseqüente redução do montante na MA 30 e aumento na MA 40. Cabe, aí, por se tratar de despesa programada mediante emenda parlamentar, a necessária comunicação do Presidente da CMO ao dirigente máximo do órgão ao qual se vincule ou subordine a unidade orçamentária competente para realizar a mudança na modalidade de aplicação. E cabe essa comunicação para evitar que um agente administrativo, dirigindo-se, em mão contrária, à deliberação de um Poder, possa alterar os fundamentos, a finalidade ou o objetivo de programação de despesa erigida no curso do processo legislativo-orçamentário.

A teleologia dessas disposições é simples e direta. Elas têm a finalidade de dar estabilidade, no plano jurídico, à programação de despesa que, incluída no orçamento por vontade do Congresso Nacional, possa não compor as prioridades eleitas por agentes públicos do Poder Executivo. Trata-se de atribuir à mudança de modalidade de aplicação desses recursos a necessidade de rito próprio do processo legislativo. A adequação ou inadequação da classificação da despesa segundo a modalidade de aplicação deixa de depender unicamente do bom-senso do agente público e passa a merecer a proteção de um processo legislativo-orçamentário transparente e previamente conhecido.

### ***REDUÇÃO DA MODALIDADE DE APLICAÇÃO 99***

Cabe fazer menção a uma peculiaridade, relativa a dotações orçamentárias classificadas na modalidade de aplicação “99 – A definir”. Como visto, o art. 62, § 2º, da LDO 2007 vincula a redução de dotações provenientes de emendas, classificadas nas modalidades 30, 40 e 50 a manifestação do Presidente da CMO. No caso das modalidades de aplicação 30, 40 e 50 que não tenham sido incluídas na lei orçamentária por meio de emenda, ou seja, que tenham sido propostas no projeto de lei orçamentária ou nos projetos de créditos adicionais, bem como das demais modalidades de aplicação, entre elas, a 99, não há exigência legal para que haja a comunicação do Presidente da CMO ao dirigente máximo do órgão. Nesse caso, aplica-se a referida regra geral

---

<sup>3</sup>Art. 62. As (...) modalidades de aplicação (...) poderão ser modificados, justificadamente, para atender às necessidades de execução, se autorizados por meio de: II - portaria do dirigente máximo de cada órgão a que estiver subordinada ou vinculada a unidade orçamentária, para redução das dotações das modalidades de aplicação 30, 40 e 50, relativas às dotações que tenham sido incluídas pelo Congresso Nacional, após comunicação do Presidente da Comissão Mista de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição, desde que verificada a inviabilidade técnica, operacional ou econômica da execução do crédito na modalidade prevista na Lei Orçamentária e em seus créditos adicionais;



## Senado Federal Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

constante do art. 62, § 2º, que permite a mudança de modalidade de aplicação diretamente no SIAFI pela unidade orçamentária.

Pelo exposto, resta claro que, no caso de redução de dotações da modalidade de aplicação “99 – A definir”, tenham ou não sido incluídas na lei orçamentária pelo Congresso Nacional, não é necessária a comunicação do Presidente da Comissão Mista, podendo a própria unidade orçamentária proceder à alteração diretamente no SIAFI.

### ***MUDANÇA DE MODALIDADE PARA DESTINAR RECURSOS A ENTIDADES PRIVADAS***

Com relação às normas relativas a mudança de modalidade de aplicação, cumpre mencionar o art. 62, § 3º, da LDO 2007, que veda o acréscimo de recursos relativos à modalidade de aplicação 50, a partir da redução de dotações que tenham sido incluídas pelo Congresso Nacional nas demais modalidades. Importante ressaltar que esse dispositivo foi negociado politicamente e incluído na lei de diretrizes orçamentárias no bojo de um “pacote anticorrupção”.

Nesse caso, o objetivo do texto da LDO 2007 em comento foi evitar que as relações financeiras entre o Estado e entidades privadas eclodam de atos administrativos discricionários, como por exemplo, o ato de transferir recursos de qualquer modalidade de aplicação, inclusive a “99 – A definir” para a modalidade “50 - entidades privadas sem fins lucrativos”. De fato, a partir do disposto naquela lei, a destinação de recursos públicos para entidades privadas, ou seja, as relações financeiras entre o público e o privado, somente poderia ocorrer por meio de um ritual de aprovação de uma lei orçamentária e não por meio de um simples ato administrativo discricionário.

Apesar da lógica sistêmica descrita, a questão que se coloca consiste na dúvida quanto à aplicação da vedação de aumento de dotação de modalidade de aplicação “50 – Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos” com a conseqüente redução de dotação orçamentária incluída pelo Congresso Nacional, com modalidade de aplicação “99 – A Definir”.

O art. 62, § 3º, da LDO 2007 veda a redução de dotações que tenham sido incluídas pelo Congresso Nacional nas demais modalidades. Observe-se que não há dúvidas quanto à mudança de dotações das MA 30, 40 ou 90, incluídas na lei orçamentária pelo Congresso Nacional, para MA 50. Essas são expressamente vedadas pelo citado dispositivo. Tem sido difundida, contudo, a interpretação de que modalidade de aplicação “99 – A definir” não seria, na realidade, modalidade de aplicação e, portanto, não se aplicaria a vedação às dotações correlatas.

Em outras palavras, os recursos oriundos de uma emenda parlamentar que tenha alocado recursos destinados à saúde, por exemplo, se tiver especificado a modalidade de aplicação “40 – governo municipal”, não poderão ser realocados durante a execução orçamentária, de forma a beneficiar uma entidade privada sem fins lucrativos que preste serviços de saúde. Por outro lado, uma outra emenda que tenha sido elaborada com menos critérios e deixado a modalidade de aplicação “a definir” poderia viabilizar a execução de sua emenda por meio de uma entidade privada sem fins lucrativos.



## Senado Federal

### Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Embora plausível, essa interpretação de que a vedação prevista no art. 62, § 3º, não se aplica à modalidade “99 – a definir” escora-se, exclusivamente, em argumentos fundados no debate semântico do tema, segundo o qual a modalidade 99, ainda indefinida, não seria uma modalidade de aplicação. Necessário se faz, todavia, para se chegar a uma conclusão mais exata sobre o tratamento adequado a dar para a questão, que se leve em consideração o tratamento isonômico e simétrico das diversas hipóteses vertentes, assim como a teleologia das normas de Direito Financeiro, as quais, salvo outro juízo, parecem estar orientadas no sentido de inibir a fixação de despesas, sob a modalidade 50, fora do processo legislativo-orçamentário.

Prova de que as normas de Direito Financeiro, efetivamente, têm se voltado no sentido de inibir a destinação de recursos públicos às entidades privadas é a constatação de que, contemporaneamente, despesas sob a modalidade 50 têm constituído tema de especial interesse para o Congresso Nacional, que a elas, despesas, e ao seu processo de fixação, tem dedicado um bom número de normas regimentais, assim como de disposições legais, muitas das quais inscritas em sucessivas leis de diretrizes orçamentárias. Além disso, o tema tem sido objeto de investigação pela Comissão Parlamentar de Inquérito das ONGs, instalada no Senado Federal em outubro último e destinada a apurar a liberação, pelo Governo Federal, de recursos públicos para organizações não governamentais - ONGs - e para organizações da sociedade civil de interesse público - OSCIPs.

Efetivamente, por uma questão de simetria, analogia e semelhança, recursos inseridos na lei orçamentária por meio de dotações das modalidades 30, 40 e 90 devem merecer o mesmo tratamento dos inseridos por meio da modalidade 99, sob pena de, assim não sendo, haver um evidente desequilíbrio de tratamento entre parlamentares e um flagrante estímulo ao descuido, em processos futuros, na identificação correta do executor da despesa, identificação da entidade privada e seus responsáveis e outras exigências legais aplicáveis às dotações que destinem recursos a entidades privadas.

Ademais, se assim fosse, a indefinição da modalidade de aplicação constituiria um subterfúgio para que se pudesse, independentemente do processo legislativo, destinar recursos a entidades privadas de modo desavisado. Ora, se não pode fazê-lo quando a modalidade está originalmente definida como 30 ou 40, nada socorre a idéia de que se possa fazê-lo quando a modalidade está indefinida, classificada sob o código 99. Ademais, o fato de ter sido atribuída a modalidade de aplicação 99 não significa que haja despesa sem modalidade de aplicação e, portanto, livre a aplicação do referido dispositivo legal. A modalidade, efetivamente, existe, ainda que somente seja conhecida no momento da execução orçamentária.

#### ***CONDIÇÕES PARA DESTINAÇÃO DE RECURSOS A ENTIDADES PRIVADAS***

Deve-se lembrar que o Parecer Preliminar que regeu o processo de discussão do projeto de lei orçamentária para 2007 estabeleceu exigências específicas quanto às emendas individuais que destinassem recursos a entidades



## Senado Federal Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

privadas<sup>4</sup>, quais sejam, identificar o nome, CNPJ e o endereço da entidade, bem como o nome e CPF dos responsáveis pela direção. A emenda também deveria demonstrar a compatibilidade dos objetivos e metas estabelecidas com o valor da emenda.

Além disso, a destinação de recursos a entidades privadas, sejam decorrentes de emendas individual ou coletiva, seja originária da proposta encaminhada pelo Executivo, foi vedada pelo Parecer Preliminar nos casos em que membros do Poder Legislativo da União, Estados Distrito Federal e Municípios, ou respectivos cônjuges ou companheiros, fossem proprietários, controladores ou diretores dessas entidades<sup>5</sup>. Esse dispositivo do Parecer Preliminar foi, inclusive, acolhido pela LDO 2007.

Ademais, as leis de diretrizes orçamentárias dos últimos anos vêm trazendo normas específicas sobre a transferência de recursos para o setor privado. A LDO 2007 traz, na Subseção II – Das Vedações e das Transferências para o Setor Privado, quatorze artigos que regulamentam exaustivamente as relações financeiras entre Estado e setor privado. Obviamente, essas normas aplicam-se, não somente às propostas de lei orçamentárias e respectivos créditos encaminhados pelo Executivo, mas também às emendas apresentadas a essas propostas pelo Legislativo.

Dessa forma, caso um parlamentar desejasse destinar recursos a uma entidade privada, deveria prestar todas as informações exigidas pela legislação vigente, seja ela de origem legal ou regimental, inclusive as contidas no Parecer Preliminar, exigências essas feitas, ressalte-se, no bojo do “pacote anticorrupção” discutido e adotado pela CMO àquela época. Assim, se a emenda deixasse essa decisão para depois (modalidade 99), ficaria dispensado da apresentação, no primeiro momento, de todas as informações exigidas. Interpretar que a norma permite a troca de modalidade 99 para a modalidade 50 seria permitir o tratamento diferenciado entre parlamentares que apresentaram emendas destinando recursos, no primeiro momento, à modalidade 50, cumprindo todas as exigências legais, e os que apresentaram às modalidade 99.

### ***INTEMPESTIVIDADE DA APROVAÇÃO DA LDO 2007***

Uma outra argumentação que tem sido apresentada na aplicação do art. 62, § 3º, é o fato de a LDO 2007 ter sido sancionada apenas em 29 de dezembro de 2006, portanto, após o prazo para emendamento, bem como para elaboração e discussão dos relatórios setoriais. Poder-se-ia argumentar que, desse modo, tal regra não se aplicaria às emendas elaboradas ao orçamento de 2007, uma vez que quando da fase de apresentação de tais emendas não haveria restrição à mudança da modalidade 99 para a 50.

---

<sup>4</sup> 6. A emenda individual que destinar recursos à entidade privada deverá identificar, na sua justificação, o nome, o CNPJ e o endereço da entidade beneficiada e o nome e CPF dos responsáveis pela direção e demonstrar a compatibilidade dos objetivos e das metas estabelecidas com o valor da emenda.

<sup>5</sup> 6.1. É vedada a destinação de recursos a entidades privadas em que membros do Poder Legislativo da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, ou respectivos cônjuges ou companheiros sejam proprietários, controladores ou diretores.



## Senado Federal

### Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

No entanto, essa interpretação não merece prosperar, já que a mencionada regra da LDO é referente à execução orçamentária, tendo aplicação a todas as dotações do orçamento de 2007, independentemente de sua forma de inclusão na peça orçamentária. Não se pode, portanto, alegar a existência de uma espécie de “direito adquirido” à transferência de dotação para a modalidade 50, pois, não havia qualquer regra que disciplinasse a matéria antes da sanção da LDO 2007. Além disso, o parecer da CMO ao projeto de LDO 2007, aprovado em junho de 2006, já incluía o citado § 3º do art. 62 tal qual consta da lei sancionada.

### CONCLUSÕES

- As alterações que reduzam dotações das modalidades de aplicação 30, 40 e 50, incluídas na lei orçamentária pelo Congresso Nacional, somente poderão ser efetivadas por meio de portaria do dirigente máximo do órgão, após comunicado do Presidente da CMO, e desde que verificada a inviabilidade técnica, operacional ou econômica da execução;
- No caso das modalidades 30, 40 e 50 constantes das propostas de lei orçamentária e créditos adicionais, bem como das demais modalidades, as alterações de modalidade de aplicação podem ser realizadas diretamente no SIAFI, pela unidade orçamentária, sem necessidade de portaria do dirigente máximo do órgão;
- No caso de definição da modalidade de aplicação originalmente classificada como “99 – a definir”, independentemente de quem tomado a iniciativa de fixar a despesa na lei orçamentária, não é necessária a manifestação do Presidente da CMO, podendo a própria unidade orçamentária proceder a alteração diretamente no SIAFI;
- Seria plausível a interpretação de que a vedação prevista no art. 62, § 3º, não se aplique à modalidade “99 – a definir”. Entretanto, esse entendimento escora-se, exclusivamente, em argumentos relacionados ao debate semântico do tema, segundo o qual a modalidade 99, ainda indefinida, não seria uma modalidade;
- Entendemos que a interpretação mais correta, entretanto, é a de que não é permitida a destinação de recursos públicos a entidades privadas a partir de dotações incluídas nas leis orçamentárias por emendas parlamentares em modalidade indefinida. Essa interpretação é fundada em argumentos que visam preservar a simetria e a proporção no tratamento das diversas hipóteses, assim como a teleologia das normas de Direito Financeiro;
- Ademais, transferências de recursos a entidades privadas têm constituído tema de especial interesse para o Congresso Nacional, que tem dedicado a elas e ao seu processo de fixação, um bom



**Senado Federal**  
**Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle**

número de normas regimentais, assim como de disposições legais, muitas das quais inscritas em sucessivas leis de diretrizes orçamentárias.

Brasília, 13 de novembro de 2007

**FÁBIO GONDIM**  
**Consultor-Geral de Orçamentos**