



Nota Técnica SEI nº 55175/2020/ME

**Assunto: Critérios técnicos adotados para o registro orçamentário decorrente da perda de eficácia de medidas provisórias que abrem créditos orçamentários extraordinários.**

## SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Trata-se de Nota Técnica com o objetivo de apresentar os critérios técnicos adotados para o registro orçamentário decorrente da perda de eficácia das medidas provisórias que abrem créditos extraordinários.
2. Em suma, considerando o disposto no § 11 do art. 62 da Constituição, com a perda de vigência de medidas provisórias, na ausência de decreto legislativo dispendo de maneira diversa, conservam-se as relações jurídicas decorrentes dos atos praticados durante a vigência da medida provisória, que no caso dos créditos extraordinários, considerando o disposto no art. 58 da Lei nº 4.320/64, entende-se como sendo o empenho da dotação orçamentária.
3. Com base nesse entendimento, tendo em vista o volume atípico de abertura de créditos extraordinários, decorrentes da emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus (Covid-19), a Secretaria de Orçamento Federal - SOF editou a Instrução Normativa nº 91, de 23 de setembro de 2020, que estabelece procedimentos decorrentes da perda de eficácia de medidas provisórias de crédito extraordinário, em especial: a interrupção do empenho pelos órgãos setoriais e unidades orçamentárias e, de forma complementar, o bloqueio das dotações não empenhadas pela SOF.

## ANÁLISE

4. A Comissão Mista criada nos termos do Decreto Legislativo nº 6, de 2020, com a finalidade de “acompanhar a situação fiscal e a execução orçamentária e financeira das medidas relacionadas à emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus (Covid-19)” por meio do Ofício nº 173/2020/CN-COVID19, assinado pelo Então Presidente da referida Comissão, Excelentíssimo senhor Senador Confúcio Moura, encaminha ao Ministro da Economia, para atendimento, o Requerimento nº 78/2020/CN-COVID19, de autoria do deputado Mauro Benevides Filho, aprovado na 40ª reunião desta comissão, ocorrida no dia 24/11/2020, que solicita informações sobre “os critérios técnicos adotados para o registro contábil e orçamentário decorrente da perda de eficácia de medidas provisórias que abrem créditos orçamentários extraordinários”.
5. Para esclarecer o requerimento acima descrito, é indispensável que se tenha como ponto de partida o disciplinamento constitucional a respeito da perda de eficácia de medidas provisórias. Ao tratar da vigência deste instrumento normativo, a Constituição Federal, estabelece que:

Art. 62. (...)

§ 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias,

prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.

§ 11. Não editado o decreto legislativo a que se refere o § 3º até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas.

6. Assim, na ausência de decreto legislativo dispendo de maneira diversa, conservam-se as relações jurídicas decorrentes dos atos praticados durante a vigência da medida provisória. Em matéria orçamentária, entende-se que a despesa empenhada até a perda de vigência da medida provisória fica preservada, por expressar relação jurídica decorrente da autorização orçamentária, na forma do art. 58 da Lei nº 4.320/64:

Art. 58. O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.

7. Desse modo, uma vez que a dotação autorizada não constitui relação jurídica per si, e sua preservação decorre da existência de empenho, não será mais possível o aproveitamento da dotação para empenhos após a perda de vigência, mesmo cancelando-se o empenho já feito. Somente se a despesa tiver sido empenhada antes da perda de vigência da medida provisória, pode a relação jurídica ser considerada constituída, autorizado-se sua liquidação, caso não tenha ocorrido, e posterior pagamento, salvo se eventual decreto legislativo dispuser em sentido diverso.

8. Com base nesse entendimento, tendo em vista o volume atípico de abertura de créditos extraordinários, decorrentes da emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus (Covid-19), a Secretaria de Orçamento Federal - SOF editou a Instrução Normativa nº 91, de 23 de setembro de 2020, que “estabelece procedimentos decorrentes da perda de eficácia de medidas provisórias de crédito extraordinário e dá outras providências”, com as seguintes disposições replicadas *in verbis*:

Art. 2º Na hipótese de perda de eficácia ou rejeição, não poderá haver a continuidade de realização de empenho nas suas dotações.

§ 1º A vedação de realização de empenho vigora a partir da data da perda de eficácia ou rejeição da correspondente medida provisória, e deve ser observada pelos órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal e suas respectivas unidades orçamentárias.

§ 2º Após a perda de eficácia ou rejeição, eventuais cancelamentos de empenhos realizados durante sua vigência não autorizam a reutilização do saldo para novo empenho, devendo-se atentar para o disposto no caput.

§ 3º Caso tenha havido empenhos entre a data da perda de eficácia da medida provisória e a publicação do correspondente Ato Declaratório dessa perda pelo Congresso Nacional, os órgãos setoriais e suas respectivas unidades orçamentárias deverão cancelar os empenhos realizados nesse período.

Art. 3º Independentemente de manifestação ou de quaisquer providências dos órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, após a perda de eficácia das medidas provisórias, a Secretaria de Orçamento Federal realizará o bloqueio do saldo não empenhado durante sua vigência, na conta de crédito indisponível de código "62.212.01.05" do SIAFI.

Parágrafo único. Cabe aos órgãos setoriais a provocação da Secretaria de Orçamento Federal para ajuste dos bloqueios aos valores não empenhados.

Art. 4º No período compreendido entre a aprovação do Projeto de Lei de Conversão da medida provisória de crédito extraordinário e a sanção da correspondente lei pelo Presidente da República, as dotações das medidas provisórias poderão ser executadas na forma original, conforme estabelece o § 12 do art. 62 da Constituição.

Art. 5º Cabe aos órgãos setoriais e suas respectivas unidades orçamentárias a adoção de procedimentos para adequação da execução orçamentária das programações sob sua responsabilidade à Lei resultante da conversão da medida provisória, inclusive, no tocante a eventuais saldos negativos que lhe sejam decorrentes.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no caput para adequação das programações às disposições sobre as relações jurídicas disciplinadas pelo Decreto Legislativo de que trata o § 11 do art. 62 da Constituição, no caso das medidas provisórias que tenham perdido eficácia ou tenham sido rejeitadas pelo Congresso Nacional.

9. Dessa forma, após a caducidade da medida provisória, na ausência de decreto legislativo dispendo de maneira diversa, os órgãos setoriais e unidades orçamentárias devem interromper a realização de novos empenhos, cabendo a estes a revisão de conformidade dos realizados nessa condição. De modo a registrar e reforçar esse controle, bem como ampliar a transparência sobre a parcela da dotação afetada pela perda de vigência, a SOF, como medida complementar, procede com o bloqueio da parcela não empenhada em conta específica do Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI.

10. Cabe reforçar que, tendo em vista a possibilidade de edição de decreto legislativo, em até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia da medida provisória, e a importância de manter a transparência e a rastreabilidade da dotação autorizada em crédito extraordinário vis-à-vis a parcela não empenhada que perdeu vigência, a SOF não adota procedimento de redução da dotação orçamentária no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - SIOP e no SIAFI.

11. Ademais, conforme estabelecido no § 3º do art. 1º do Decreto nº 10.360, de 21 de maio de 2020, a relação das autorizações de despesas relacionadas ao enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia, inclusive as referentes a créditos extraordinários, é disponibilizada no Painel do Orçamento do SIOP.

12. No referido Painel, é possível extrair as despesas autorizadas por medidas provisórias relacionadas ao enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia por meio do “Marcador COVID” de nome “Enfrentamento à COVID-19 (Medida Provisória)”, identificações constantes somente do SIOP. Nesse mesmo painel, é importante reforçar que a coluna “Dotação Atual” também inclui valores autorizados por medidas provisórias com vigência encerrada e que, somente no caso dos créditos extraordinários com vigência encerrada, a coluna “Bloqueado” do Painel do Orçamento serve como indicativo do saldo de crédito orçamentário não empenhado até a data de caducidade do crédito extraordinário.

## **CONCLUSÃO**

13. Ante o exposto, sugere-se o encaminhamento da presente Nota Técnica à Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia para apreciação e, posteriormente, caso haja concordância com os termos aqui expostos, à Comissão Mista Parlamentar CN-COVID19.

Documento assinado eletronicamente

**GLÁUCIO RAFAEL DA ROCHA CHARÃO**

Coordenador-Geral do Processo Orçamentário

De acordo. Encaminha-se à SEARI para providências.

Documento assinado eletronicamente

**CLAYTON LUIZ MONTES**

Subsecretário de Gestão Orçamentária, Substituto



Documento assinado eletronicamente por **Gláucio Rafael da Rocha Charão, Coordenador(a)-Geral**, em 08/12/2020, às 12:46, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).

---



Documento assinado eletronicamente por **Clayton Luiz Montes, Diretor(a)**, em 08/12/2020, às 14:06, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).

---



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **12265315** e o código CRC **0B9C8517**.

---