



EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO

A Comissão é responsável pela execução do orçamento em cooperação com os Estados-Membros, sob o escrutínio político do Parlamento Europeu.

BASE JURÍDICA

- Artigos 290.º-291.º, 317.º-319.º e 321.º-323.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) e artigo 179.º do Tratado Euratom;
- Regulamento Financeiro, ou seja, Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de julho de 2018, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União, que altera os Regulamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, UE n.º 1304/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014 e (UE) n.º 283/2014, e a Decisão n.º 541/2014/UE, e revoga o Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012^[1];
- Acordo Interinstitucional (AI) de 2 de dezembro de 2013 entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão sobre a disciplina orçamental, a cooperação em matéria orçamental e a boa gestão financeira^[2].

OBJETIVO

A Comissão é responsável pela execução das receitas e despesas do orçamento em conformidade com os Tratados e com as disposições e instruções estabelecidas no Regulamento Financeiro, e dentro do limite das dotações autorizadas (ver ficha [1.4.3.](#)).

Os Estados-Membros cooperam com a Comissão, para que as dotações sejam utilizadas de acordo com os princípios da boa gestão financeira, ou seja, com economia, eficiência e eficácia.

DESCRIÇÃO

A. Mecanismo de base

A execução do orçamento compreende duas operações principais: autorizações e pagamentos. Relativamente à autorização da despesa, é tomada a decisão de utilizar um determinado montante de uma dada rubrica orçamental para financiar uma atividade específica. Após terem sido assumidos os compromissos jurídicos

[1]JO L 193 de 30.7.2018, p. 1.

[2]JO C 373 de 20.12.2013, p. 1.



correspondentes (por exemplo, contratos) e depois de prestados os serviços ou de executados os trabalhos ou fornecimentos contratados, procede-se à autorização do pagamento da despesa e ao pagamento dos montantes devidos.

B. Modalidades de execução

A Comissão pode executar o orçamento utilizando uma das seguintes modalidades:

- diretamente executado («gestão direta») pelos seus serviços ou através de agências de execução;
- em regime de gestão partilhada com os Estados-Membros («gestão partilhada»);
- indiretamente («gestão indireta»), confiando as tarefas de execução orçamental a entidades e pessoas, nomeadamente a países terceiros, organizações internacionais e outros.

Na prática, cerca de 76 % do orçamento é despendido em regime de «gestão partilhada» (os Estados-Membros repartem os fundos e gerem as despesas), 22 % através de «gestão direta» pela Comissão ou pelas suas agências de execução e os restantes 2 % através de «gestão indireta»^[3].

O sistema de transparência financeira^[4] fornece informações sobre os beneficiários dos fundos geridos diretamente pela Comissão; os beneficiários do Fundo Europeu de Desenvolvimento são igualmente enumerados. Por outro lado, cada Estado-Membro é responsável pela publicação de dados sobre os beneficiários dos fundos que gere no âmbito da gestão partilhada e indireta^[5].

O artigo 317.º do TFUE determina que a Comissão deve executar o orçamento em cooperação com os Estados-Membros e que a regulamentação aprovada nos termos do artigo 322.º do TFUE deve prever as obrigações de controlo e de auditoria dos Estados-Membros na execução do orçamento, bem como as responsabilidades que delas decorrem.

Além disso, no contexto mais amplo da aplicação da legislação da União, os artigos 290.º e 291.º do TFUE estabelecem as disposições que regulam os poderes delegados e de execução atribuídos à Comissão, em particular o controlo exercido sobre a Comissão nesta matéria pelos Estados-Membros, pelo Conselho e pelo Parlamento.

Nos termos do artigo 290.º do TFUE, um ato legislativo pode delegar na Comissão o poder de adotar atos não legislativos que completem «certos elementos não essenciais do ato legislativo». O Parlamento e o Conselho podem revogar esta delegação de poderes na Comissão ou opor-se à delegação dos poderes, impedindo, assim, a sua entrada em vigor.

O artigo 291.º regula as competências de execução atribuídas à Comissão. Enquanto o artigo 291.º, n.º 1, do TFUE prevê que os Estados-Membros são responsáveis pela adoção de todas as medidas legislativas nacionais necessárias à execução de atos da União juridicamente vinculativos, o artigo 291.º, n.º 2, dispõe que, «quando sejam

[3]Dados fornecidos pela Direção-Geral do Orçamento da Comissão.

[4]http://ec.europa.eu/budget/fts/index_en.htm

[5]No entanto, um mapa com ligações a sítios Web geridos pelos Estados-Membros (cujo conteúdo é da exclusiva responsabilidade dos Estados-Membros) pode ser consultado em: http://ec.europa.eu/contracts_grants/beneficiaries_en.htm



necessárias condições uniformes de execução dos atos juridicamente vinculativos da União», esses atos devem conferir competências de execução à Comissão ou, nos casos previstos nos artigos 24.º e 26.º do TUE, ao Conselho. O artigo 291.º, n.º 3, prevê que o Parlamento e o Conselho definam, por meio de regulamentos, as regras relativas aos mecanismos de controlo do exercício das competências de execução pela Comissão.

O artigo 291.º do TFUE é completado pelo Regulamento (UE) n.º 182/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, que estabelece as regras e os princípios gerais relativos aos mecanismos de controlo pelos Estados-Membros do exercício das competências de execução pela Comissão^[6]. Este controlo é exercido através de comités compostos por representantes dos Estados-Membros e presididos pela Comissão. O regulamento estabelece dois novos tipos de procedimento, aplicáveis consoante o âmbito do ato em questão: nos termos do procedimento de exame, se o comité der um parecer negativo, a Comissão não pode adotar a medida; nos termos do procedimento consultivo, a Comissão é obrigada a ter «na devida conta» as conclusões do comité, mas o parecer não é vinculativo.

A execução incorreta do orçamento pelos Estados-Membros é penalizada através do processo de apuramento de contas e dos controlos de elegibilidade, pelos quais, na sequência das verificações efetuadas pela Comissão e pelo Tribunal de Contas, as receitas dos governos nacionais provenientes do orçamento da União são corrigidas, recuperando os montantes indevidamente pagos. As decisões relativas a estas correções são tomadas pela Comissão, em conformidade com os atrás referidos procedimentos relativos ao exercício das competências de execução (ver ficha [1.4.5.](#)).

O Tribunal de Contas tem criticado frequentemente a execução do orçamento em determinados setores (ver ficha [1.3.12.](#)).

C. Normas de execução

O Regulamento Financeiro contém todos os princípios e regras que presidem à execução do orçamento. Tem um carácter horizontal, sendo aplicável a todas as despesas e a todas as receitas. Existem outras regras aplicáveis à execução do orçamento, previstas nos regulamentos setoriais que têm por objeto políticas específicas da União.

O primeiro Regulamento Financeiro foi aprovado em 21 de dezembro de 1977. A última revisão do Regulamento Financeiro foi aprovada em 2012, após um processo legislativo iniciado pela Comissão em 2010 e antecedido de uma consulta pública, realizada em 2009. O Regulamento Financeiro revisto foi alterado posteriormente, em maio de 2014 e, novamente, em outubro de 2015.

Em setembro de 2016, a Comissão apresentou uma proposta de um novo Regulamento Financeiro, visando substituir o regulamento em vigor (juntamente com as suas normas de execução), bem como alterar 14 outros regulamentos setoriais e uma decisão, todos contendo também disposições financeiras. Esta proposta teve por objetivo estabelecer um conjunto de regras único, simplificar as regras financeiras da União e torná-las mais flexíveis. A Comissão dos Orçamentos e a Comissão do

[6]JO L 55 de 28.2.2011, p. 13.



Controlo Orçamental foram as comissões parlamentares competentes. O processo legislativo decorreu até ao mês de julho de 2018, em que o Parlamento adotou o texto acordado em sessão plenária^[7]. O Regulamento Financeiro foi em seguida publicado no Jornal Oficial, em 30 de julho de 2018 e entrou em vigor em 2 de agosto de 2018. No entanto, quase todas as disposições deste novo regulamento relativas à execução das dotações administrativas das instituições da União só são aplicáveis desde 1 de janeiro de 2019^[8].

O principal instrumento da Comissão para executar o orçamento e acompanhar a sua execução é o seu sistema contabilístico informatizado ABAC (accruals based accounting — contabilidade de exercício). A Comissão tomou medidas com vista a cumprir as mais exigentes normas contabilísticas internacionais, nomeadamente as Normas Internacionais da Contabilidade Pública (IPSAS) estabelecidas pela Federação Internacional de Contabilistas (IFAC). Um aspeto importante da execução orçamental é a observância da legislação da União aplicável aos contratos públicos (fornecimentos, obras e serviços — ver ficha [2.1.10.](#)).

O PAPEL DO PARLAMENTO EUROPEU

Em primeiro lugar, como um dos dois ramos da autoridade orçamental, através das suas alterações da afetação dos fundos e das suas decisões sobre esta afetação, tomadas no contexto do processo orçamental (ver ficha [1.2.5.](#)), o Parlamento influencia previamente a execução do orçamento da União. O Parlamento pode decidir utilizar o mecanismo de reserva do orçamento, através do qual, sempre que tem dúvidas sobre a justificação de uma despesa ou a capacidade de a Comissão a executar, pode colocar os fundos solicitados na reserva, até que a Comissão forneça provas adequadas. Estas provas são fornecidas no âmbito de um pedido de transferência de fundos a partir da reserva. As propostas de transferência devem ser aprovadas pelo Parlamento e pelo Conselho. As dotações não podem ser executadas, até serem transferidas da reserva para a rubrica orçamental pertinente.

Em segundo lugar, o processo de quitação (ver ficha [1.4.5.](#)) permite ao Parlamento controlar a execução do orçamento em curso. Embora a maior parte das questões colocadas digam respeito ao período objeto de quitação, muitas das questões dirigidas à Comissão pela Comissão do Controlo Orçamental — no âmbito do processo de quitação — referem-se à execução do orçamento em curso. A resolução de quitação, que é parte integrante da decisão relativa à quitação, contém numerosas obrigações e recomendações para a Comissão e os outros organismos envolvidos na execução do orçamento.

Em conformidade com o Tratado de Lisboa, o Parlamento é, em conjunto com o Conselho, responsável por estabelecer as «regras financeiras que definem, nomeadamente, as modalidades relativas à elaboração e execução do orçamento e à prestação e fiscalização das contas» (artigo 322.º, n.º 1, do TFUE).

Além disso, em quase todas as políticas da União, o Parlamento influencia a execução do orçamento através das suas atividades legislativas e não legislativas, por exemplo,

[7]O Conselho adotou em seguida o ato no mesmo mês.

[8]Artigo 282.º, n.º 3, alínea c), do novo Regulamento Financeiro.



elaborando relatórios e resoluções ou, simplesmente, dirigindo perguntas orais ou escritas à Comissão.

Nos últimos anos, o Parlamento reforçou o seu controlo político sobre a Comissão com a introdução de instrumentos que permitem o intercâmbio de informações sobre a execução dos fundos e sobre o montante de autorizações por liquidar (isto é, os compromissos jurídicos que ainda não foram honrados por um pagamento). Em caso de acumulação prolongada, as autorizações por liquidar podem constituir um problema, e, por conseguinte, o Parlamento pressiona a Comissão, para manter estas autorizações sob controlo.

Estão em desenvolvimento novos instrumentos, para permitir acompanhar melhor o processo de execução e melhorar a relação custo-benefício dos programas da União. Para este efeito, o Parlamento apela à elaboração de fichas de atividades de elevada qualidade (a elaborar pela Comissão no contexto dos seus documentos de trabalho relativos ao anteprojeto de orçamento geral) e à apresentação regular de análises custo-eficácia dos programas da União.

Alexandre Mathis
05/2020

