

# O regime excepcional de execução orçamental e de simplificação de procedimentos dos projetos aprovados no âmbito do PRR

Hugo Flores da Silva

Professor da Escola de Direito da Universidade do Minho

## 1. O contexto da aprovação do regime excepcional

Prevalece no âmbito da União Europeia a ideia de que o sucesso dos esforços de superação da crise pandémica provocada pelo vírus SARS-CoV-2 e de mitigação das suas severas consequências dependerá de uma atuação coletiva e concertada entre os diferentes Estados-Membros. Neste contexto, em julho de 2020, foi simultaneamente acordado, no Conselho Europeu, o Quadro Financeiro Plurianual para o período 2021-2027 e o instrumento de recuperação europeu (*Next Generation EU*). É no âmbito deste instrumento que surge o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) – criado pelo Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de fevereiro de 2021 –, visando apoiar os Estados-Membros na recuperação face ao impacto económico e social da pandemia e favorecer a criação das condições para que as suas economias e sociedades se tornem mais resilientes e seguras nas transições ecológica e digital. É, precisamente, através deste mecanismo que é financiado o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) português.

Como se compreenderá, a concretização de tal plano é representada como fundamental e urgente.

Tendo-o em vista, no contexto nacional, a Lei do Orçamento do Estado para 2021 estabeleceu – no seu artigo 171.º – a possibilidade de antecipação dos fundos relativamente aos instrumentos financeiros enquadrados no PRR, cujos programas para Portugal ainda não tivessem sido apurados, mas cuja elegibilidade legalmente estabelecida permitisse a execução de despesa por conta desses programas, tendo os procedimentos para o efeito sido definidos pela Portaria n.º 48/2021, de 4 de março.

Neste seguimento, por via do Decreto-Lei n.º 29-B/2021, de 4 de maio, foi estabelecido o modelo

de governação dos fundos europeus atribuídos a Portugal através do PRR, mais se regulando as competências de gestão, monitorização, acompanhamento, avaliação, controlo e auditoria<sup>1</sup>, tendo sido, então, criada a Estrutura de Missão «Recuperar Portugal»<sup>2</sup>, cujo objetivo é promover a gestão e monitorização da execução e da concretização dos objetivos operacionais do PRR.

Uma vez acautelada a criação das condições orgânicas tendentes a dar execução ao PRR, torna-se premente assegurar que os procedimentos administrativos, mormente os que se prendem com a realização de despesa pública, não colocam em crise a implementação e o desenvolvimento daquele plano e os objetivos que tem por subjacente. É neste contexto que é aprovado o Decreto-Lei n.º 53-B/2021, de 23 de julho, o qual veio estabelecer um regime excepcional de execução orçamental e de simplificação de procedimentos dos projetos aprovados no âmbito do PRR.

Como teremos oportunidade de perceber, trata-se de um diploma marcado pelas ideias de simplificação,

---

<sup>1</sup> O referido modelo assenta numa estrutura desdobrada em quatro níveis de coordenação: (i) nível estratégico de coordenação política, assegurado pela Comissão Interministerial do PRR (Comissão Interministerial); (ii) nível de acompanhamento, assegurado pela Comissão Nacional de Acompanhamento (CNA); (iii) nível de coordenação técnica e de monitorização, assegurado pela estrutura de missão «Recuperar Portugal», pela Agência de Desenvolvimento e Coesão, I.P. (Agência, I.P.), e pelo Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais do Ministério das Finanças (GPEARI); nível de auditoria e controlo, assegurado por uma Comissão de Auditoria e Controlo (CAC). Cfr. artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 29-B/2021, de 4 de maio.

<sup>2</sup> Por via da Resolução do Conselho de Ministros n.º 46-B/2021, de 4 de maio.

agilização e celeridade, através do qual, de um modo geral, se promove a supressão ou redução de constrangimentos e imposições que, em condições normais, são colocadas à realização de determinados atos de despesa pública.

## 2. Caracterização do regime

O regime previsto no Decreto-Lei n.º 53-B/2021, de 23 de junho, coloca-se numa posição de instrumentalidade em relação à consecução dos objetivos que orientaram a elaboração do PRR, tendo o legislador assumido o pressuposto de que a aplicação do quadro regulatório jurídico-financeiro preexistente no ordenamento jurídico português, acabaria por representar um estorvo ou empecilho à sua concretização. Terá considerado que vários dos mecanismos desenhados, num contexto de “normalidade”<sup>3</sup>, com vista a regular a realização da despesa pública, não serão compatíveis com as exigências de simplicidade e celeridade reclamadas, num contexto de excecionalidade, pela implementação e desenvolvimento daquele plano, e que, por esse motivo, deverão ser atenuados ou removidos.

Antes de dirigirmos a nossa atenção às medidas nele compreendidas, importará proceder ao enquadramento do regime. Para o efeito, a análise será dirigida aos seguintes tópicos: a sua natureza jurídica, o seu âmbito aplicativo e o seu estatuto normativo.

### 2.1. Natureza jurídica

A aprovação de um regime jurídico que se apresenta como “regime excecional de execução orçamental”, remete-nos para o pressuposto da existência de um regime geral ou regime regra, a partir do qual sejam realizados os desvios com caráter de excecionalidade. Observa-se, porém, não terem sido aprovados os decretos-lei de execução orçamental para os anos de 2020 e 2021, tornando-se, assim, legítimo questionar a contextualização deste diploma.

Nos termos do n.º 1 do artigo 106.º da Constituição: “a lei do Orçamento é elaborada, organizada, votada e executada, anualmente, de acordo com a respetiva lei de enquadramento, que incluirá o regime atinente à elaboração e execução dos orçamentos dos fundos e serviços autónomos”. Por aqui se extrai que tanto a aprovação como a execução da lei do orçamento do Estado: têm uma base anual<sup>4</sup>; são parametrizadas

<sup>3</sup> Ou, porventura, num precedente quadro de “anormalidade”, no contexto do qual se procurou reagir através de medidas orientadas pela contenção da despesa pública e cuja vigência não mais foi revertida.

<sup>4</sup> Veja-se também que, nos termos do n.º 3 do artigo 105.º da Constituição, “o Orçamento é unitário e especifica as

pela lei de enquadramento orçamental<sup>5</sup>. Se é certo que constitui competência da Assembleia da República aprovar (sobre proposta do Governo) a lei do Orçamento do Estado<sup>6</sup>, a sua execução será competência do Governo<sup>7</sup>. Sucede, porém, que a execução do orçamento não se bastará com o exercício de funções administrativas, antes pressupondo – de acordo com a Lei de Enquadramento Orçamental<sup>8</sup> – que o Governo, ao abrigo dos poderes legiferantes que lhe são constitucionalmente cometidos<sup>9</sup>, defina, para cada ano e por referência à lei do orçamento do Estado que houver sido aprovada, as condições normativas para a sua execução.

Com efeito, embora o n.º 4 do artigo 105.º da Constituição determine que o Orçamento deverá definir “as regras da sua execução”, a Lei de Enquadramento Orçamental, no n.º 1 do seu artigo 53.º, exige que o Governo defina por decreto-lei as operações de execução orçamental da competência dos membros do Governo e dos dirigentes dos serviços sob sua direção ou tutela. Aliás, o n.º 2 deste artigo, de modo especialmente claro e preciso, refere que: “em cada ano, o Governo estabelece, por decreto-lei, as normas de execução do Orçamento do Estado, incluindo as relativas ao orçamento dos serviços e entidades dos subsectores da administração central e da segurança social respeitante ao ano em causa, sem prejuízo da aplicação imediata das normas da presente lei que sejam exequíveis por si mesmas”. Para o efeito, prevê o n.º 3, “o Governo deve aprovar num único decreto-lei as normas de execução do Orçamento do Estado, incluindo as relativas ao orçamento dos serviços e entidades dos subsectores da administração central e da segurança social”, ainda que resulte acautelada a hipótese de, durante o ano económico, e no pressuposto de que tal se justifique, sejam aprovados outros decretos-leis contendo normas de execução orçamental.

Este diploma (o decreto-lei de execução orçamental) deverá conter as soluções normativas concretizadoras e densificadores das normas da lei do orçamento do Estado que não sejam exequíveis por si mesmas, criando as condições normativas para que o orçamento

---

despesas segundo a respetiva classificação orgânica e funcional, de modo a impedir a existência de dotações e fundos secretos, podendo ainda ser estruturado por programas”.

<sup>5</sup> Constituinte competência exclusiva da Assembleia da República a aprovação deste diploma. Cfr. al. r) do artigo 164.º da Constituição.

<sup>6</sup> Cfr. al. g) do artigo 161.º da Constituição.

<sup>7</sup> Cfr. al. b) do artigo 199.º da Constituição.

<sup>8</sup> Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro.

<sup>9</sup> No caso, prevista na al. a) do n.º 1 do artigo 198.º da Constituição.

seja executado<sup>10</sup>. Entre outras matérias, serão incluídas: a indicação das despesas ou pagamentos cuja autorização depende da intervenção das entidades gestoras dos programas pertencentes à mesma missão de base orgânica; os prazos para autorização de despesas; cativações; regime de duodécimos; limites ao endividamento; fundo de maneio; regime de consolidação orçamental; regime de prestação de contas; e as demais normas necessárias para execução do Orçamento do Estado e de cada um dos orçamentos por ele abrangidos<sup>11</sup>.

Embora sejam frequentes os casos em que a Assembleia da República, ao disciplinar certos núcleos temáticos, determina que a regulação de determinados pontos seja concretizada pelo Governo através de decreto-lei (definindo, inclusivamente, um prazo para que o faça), não deixará de se reconhecer a ausência de vinculatividade jurídica que se associa a estas “imposições” legiferantes parlamentares, colocadas numa posição de paridade em relação aos atos legislativos do Governo<sup>12</sup>. Podem até funcionar como uma “injunção” de alcance político, alertando para a necessidade ou conveniência da atuação do Governo, mas nenhum desvalor jurídico se produzirá se este não a acatar<sup>13</sup>. Não será, todavia, este o caso da imposição legiferante constante do artigo 53.º da Lei de Enquadramento Orçamental, quando prevê que a lei do orçamento do Estado será seguida de um decreto-lei de execução orçamental, a aprovar num prazo de 15 dias após a sua entrada em vigor. É que do valor reforçado de que beneficia a Lei de

Enquadramento Orçamental – portanto, a sua supraordenação normativa – resulta a vinculatividade das imposições legiferantes que dirige ao Governo. Não está, assim, na disponibilidade deste, aprovar ou deixar de aprovar tal diploma. Não o fazendo, incorrerá numa omissão legislativa. Questão diversa – e sobre a qual aqui não nos debruçaremos – será o do *iter* processual adequado para a conhecer (uma coisa é certa: a cada direito corresponderá uma ação).

A falta de aprovação (já por dois anos consecutivos) do decreto-lei de execução orçamental, para além do assinalado défice de concretização normativa, poderá colocar em crise a própria exequibilidade das normas do orçamento aprovado. É que tendemos a considerar que a vigência do decreto-lei de execução orçamental se encontra limitada pela própria vigência do orçamento a cujas normas visa dar execução. Não ignoramos que o artigo 210.º do Decreto-Lei de Execução do Orçamento do Estado para 2019<sup>14</sup> prevê a sua vigência “até à entrada em vigor do decreto-lei de execução orçamental para 2020”. No entanto, o âmbito material de aplicação do diploma é fixado no seu artigo 1.º, quando determina que tal diploma “estabelece as disposições necessárias à execução do Orçamento do Estado para 2019, aprovado pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro”. Guardamos, por isso, bastantes reservas ao entendimento segundo o qual o referido artigo 210.º constituirá base normativa suscetível de assegurar a aplicação daquele diploma à execução do orçamento de 2020, solução esta, aliás, que dificilmente se compatibilizaria com as supramencionadas exigências da Lei de Enquadramento Orçamental (a qual, recorde-se, goza de valor reforçado). Importa também considerar que no ano de 2020 não foi aprovado qualquer decreto-lei de execução orçamental, assim como não o foi – pelo menos, até ao momento –, no ano de 2021, e não será, certamente, por via de circular administrativa que tal extensão de efeitos poderá ser promovida<sup>15</sup>. Por assim ser, tendemos a considerar que os atos (administrativos) praticados em determinado ano e por referência a dado orçamento, com base num decreto-lei de execução orçamental reportado a ano e orçamento distintos, se apresentarão juridicamente desconformes. Ao mesmo tempo, resultará violado o princípio democrático. Se a aprovação do orçamento pressupõe uma decisão parlamentar, executá-lo com recurso a um diploma de execução reportado a orçamento de ano anterior não deixará de constituir uma violação daquela exigência, considerando que o decreto-lei de execução

<sup>10</sup> É que “todo o orçamento tem como seu elemento essencial a execução” (cfr. FRANCO, ANTÓNIO L. DE SOUSA, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Volume I, 4.ª Edição – 14.ª Reimpressão, Almedina, 2012, 429), impondo-se, por isso, a definição das condições normativas necessárias para a assegurar.

<sup>11</sup> A propósito, cfr. n.º 5 do artigo 53.º da Lei de Enquadramento Orçamental.

<sup>12</sup> Cfr. n.º 1 do artigo 112.º da Constituição. A propósito do problema, referindo-se a “imposições legiferantes simétricas”, cfr. ROCHA, JOAQUIM FREITAS DA, *Constituição, Ordenamento e Conflitos Normativos*, Esboço de uma Teoria Analítica da Ordenação Normativa, Coimbra Editora, 2008, 461-462).

<sup>13</sup> É-lhes reconhecido um “alcance político, a saber, o alcance de uma «injunção» parlamentar ao Governo, desprovida de carácter juridicamente vinculativo”, que têm por “propósito de formular um juízo sobre a necessidade ou conveniência do tratamento legislativo de determinada matéria, e de simultaneamente devolver (ou devolver em primeira linha) ao Governo esse encargo (v.g., por razões de indisponibilidade temporal, ou até por julgá-lo melhor habilitado para o efeito), «convidando-o» a assumi-lo e a emitir os pertinentes diplomas”. Cfr. Acórdão do TC n.º 461/87.

<sup>14</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho.

<sup>15</sup> Veja-se o disposto na Circular n.º 1400 da DGO (“Execução Orçamental - Execução orçamental das entidades/setores”), disponível em: <https://www.dgo.gov.pt/instrucoes/Instrucoes/2021/ca1400.pdf>.