

SUPLEMENTO

SUMÁRIO

GOVERNO DE MACAU

Avisos e anúncios oficiais

Do Tribunal de Contas de Macau, respeitante ao parecer sobre a conta-geral do Território, relativo ao ano económico de 1992.

GOVERNO DE MACAU

AVISOS E ANÚNCIOS OFICIAIS

TRIBUNAL DE CONTAS DE MACAU

ÍNDICE

I - INTRODUÇÃO	5863
II - DESENVOLVIMENTO	5867

CAP. I

Regime jurídico-financeiro do Território de Macau

1. Aspectos Gerais	5867
2. Natureza Jurídica e Expressão Autonómica	5868
3. A Administração Financeira - uma Primeira Abordagem	5869
4. As Finanças Públicas em Macau - sua arquitectura formal e expressão	5872
4.1. A Administração Financeira	5872
4.2. As Receitas	5880
4.3. As Despesas	5884
4.4. O Plano	5887
4.5. O Orçamento Geral do Território	5888
4.6. A Conta Geral do Território	5898
4.7. Fiscalização da Execução Orçamental	5900
4.8. Ciclo Orçamental - Fluxograma	5901

CAP. II

EVOLUÇÃO DAS RECEITAS E DESPESAS DE 1990 A 1992

1. Nota Prévia	5901
2. Evolução Orçamental	5902
3. Evolução da Execução Orçamental (Conta)	5903
4. Análise	5907

CAP. III

O ORÇAMENTO GERAL DO TERRITÓRIO PARA 1992

1. Elaboração	5908
1.1. Os Despachos n.ºs 113/GM/91 e 120/GM/91	5908
1.2. Princípios Orçamentais	5910
2. Aprovação	5914
2.1. A Lei de Autorização dos Receitas e Despesas (n.º 15/91/M)	5915
2.2. Diploma de Execução Orçamental (D.L. n.º 64/91/M)	5916
2.3. Circulares de Execução Orçamental (n.ºs 3/DOC/92 e 4/DOC/92)	5917
3. As Receitas	5917
4. As Despesas	5920
5. Alterações Orçamentais	5923
5.1. Das Receitas	5923
5.2. Das Despesas	5925
5.3. O Equilíbrio do Orçamento Final	5928

CAP. IV

A CONTA GERAL DO TERRITÓRIO DE 1992

1. Considerações Gerais	5928
1.1. Aprovação	5928
1.2. Organização	5929
2. As Receitas	5930
2.1. As Receitas Correntes	5932
2.2. As Receitas de Capital	5933
2.3. As Reposições não Abatidas nos Pagamentos	5934
2.4. As Contas de Ordem	5936
3. As Despesas	5938
3.1. As Despesas Correntes	5941
3.2. As Despesas de Capital	5942
3.3. As Despesas do Plano	5944
3.4. As Contas de Ordem	5945

4. Os Subsídios	5947
5. O Património	5948
6. O Tesouro	5950
6.1. A Arrecadação das Receitas e o Pagamento das Despesas	5950
6.2. A Conta do Tesouro	5951
6.2.1. A Conta do B.N.U.	5951
6.2.2. A Conta da Caixa do Tesouro em Portugal	5952
6.2.3. O Fundo de Reserva do Futuro Governo da Região Administrativa Especial de Macau (R.A.E.M.)	5952
6.2.4. A Situação do Tesouro em 31.12.92	5953

CAP.V

AS OPERAÇÕES DE TESOURARIA

1. Considerações Prévias	5954
2. A Conta de Operações de Tesouraria	5956

CAP. VI

A DÍVIDA PÚBLICA DO TERRITÓRIO

1. A Dívida Directa	5958
1.1. A Dívida Fundada	5958
1.2. A Dívida Flutuante	5959
2. A Dívida Indirecta	5960
3. O Serviço da Dívida	5960

III - CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	5960
----------------------------------	------

CONTA GERAL DO TERRITÓRIO

ANO ECONÓMICO DE 1992

PARECER

I

INTRODUÇÃO

1. - O Tribunal de Contas surgiu no universo de Macau com a Lei de Bases da Organização Judiciária aprovada pela Lei nº 112/91, de 29 de Agosto.

Este diploma, como é sabido, consagrou um novo sistema judiciário local, nele se enquadrando um Tribunal especialmente vocacionado para o controlo financeiro dos actos e contratos da Administração Pública.

Concebidos e postos em vigor os necessários instrumentos legislativos (nomeadamente os D.L. nºs 17/92/M e 18/92/M, ambos de 02 Março e ainda os D.L. nºs 55/92/M, de 18 de Agosto e 4/93/M, de 18 de Janeiro), só em 26 de Abril do ano em curso, porém, foi o Tribunal declarado instalado (desp. nº 23/GM/93, dessa data, de Sua Excelência o Governador do Território).

De acordo com o teor do nº 1 do artº 10º da citada Lei de Bases, ao Tribunal de Contas de Macau foi conferida jurisdição e poderes de controlo financeiro no âmbito da ordem jurídica local, a ele ficando sujeitos o Território e seus serviços, os institutos públicos, as associações públicas, as autarquias locais, quaisquer outros entes públicos determinados por lei e as pessoas colectivas de utilidade pública administrativa.

No ordenamento anterior, e por força do preceituado nos artº 64º e 65º do Estatuto Orgânico de Macau (Lei nº1/76, de 17 de Fevereiro, na redacção da Lei nº 13/90, de 15 de Maio), competia ao Tribunal Administrativo o juízo das contas dos corpos administrativos e das pessoas colectivas de utilidade pública administrativa (e ainda o exercício das funções de exame e visto relativamente aos actos e contratos que fossem da competência das autoridades locais).

A par, competia-lhe ainda juizar as contas anuais do Território, depois de elaboradas e relatadas pelos Serviços de Finanças.

Estas competências, com outra formulação, transitaram para o novo Tribunal de Contas, ao qual se devem reportar todas as referências antigas ao Tribunal Administrativo, consoante dispõe o artº 46º, al. d), do D.L. nº 17/92/M.

Como diz o legislador (falado nº1 do artº 10º da Lei nº112/91), o Tribunal de Contas dispõe de jurisdição e poderes de controlo financeiro.

Importa, pois, ainda que de forma breve, caracterizar tais realidades.

Tendo presente o que em matéria de competências rezam o artº 10º da Lei de Bases e os artº 8º a 11º do D.L. nº 18/92/M, constatamos que essa jurisdição e esse controlo se materializam por diversas formas de actuação, por um lado no exercício da fiscalização prévia (verificação da conformidade legal dos actos e contratos a ela sujeitos, como ainda do cabimento orçamental dos respectivos encargos), e por outro da fiscalização sucessiva (julgamento das contas, cujo objectivo será ajuizar da legalidade da arrecadação das receitas, das despesas assumidas, autorizadas e pagas, e , relativamente a contratos, das condições de celebração, isto é, se essas condições foram as mais vantajosas).

Mas não se esgotam aqui nem a jurisdição nem os poderes de controlo financeiro do Tribunal de Contas, pois que dentro desse âmbito ainda lhe cabe emitir Parecer sobre a Conta Geral do Território e elaborar e aprovar o Relatório e o Plano de Accão Anuais, conforme textuam os artºs 9º, 10º e 11º do já amplamente citado D.L. nº 18/92/M.

2. - A temática da Conta Geral do Território é aquela que nos prende particularmente neste documento.

Quando o Tribunal foi declarado instalado (26 de Abril de 1993) encontravam--se pendentes de julgamento todas as Contas Gerais respeitantes aos anos de 1982 e seguintes.

À sombra do ordenamento judiciário precedente essas Contas eram, como se sabe, objecto de julgamento, consoante dispunha o já citado artº 65º do E.O.M.

Aprovado e posto a vigorar o D.L. nº 18/92/M, deixou de se falar em julgamento para se falar em parecer (cfr. artº 9º e al. c) do artº 17º), ainda que o legislador, por vezes, pareça esquecer a mudança que concebeu e abraçou, persistindo na referência ao julgamento (cfr. v.g. artº 63º nºs 3 e 4).

Foi precisamente esse artº 63º que absorveu regras atinentes ao destino a dar às Contas em atraso.

Aí se prescreve que as Contas respeitantes a gerências anteriores a 1 de Janeiro de 1990 serão devolvidas às entidades responsáveis, sem prejuízo da sua solicitação a todo o tempo para consulta do Tribunal.

Para dar execução a esse comando o Tribunal, reunido em plenário (sessão de 02 de Junho de 1993) aprovou a Resolução nº 2/TC/M-93, em que deliberou devolver as Contas Gerais do Território referentes aos aludidos anos de 1982 a 1989, assim pondo termo, em decorrência de lei expressa, a uma acumulação já irrecuperável.

Ficaram-nos, pois, para apreciação as Contas respeitantes aos anos económicos de 1990 e 1991.

Quanto às primeiras o Tribunal veio a verificar que a Assembleia Legislativa, com base no Parecer nº 1/92, de 07 de Julho, elaborado por uma Comissão de Análise de Contas, (cfr. Diário da Assembleia, nº 33, II série, de 29 de Julho de 1992), e por via da Resolução nº 5/92/M, de 14 de Julho (cfr. Boletim Oficial nº 31, de 3 de Agosto de 1992) decidiu tomar as Contas do Território, independentemente do pronunciamento do Tribunal de Contas.¹

Face ao sucedido, o Tribunal, na sessão plenária desse mesmo dia 02 de Junho de 1993, deliberou também não emitir parecer relativamente às Contas do referido ano de 1990, uma vez que, tendo a Assembleia Legislativa dado cumprimento às competências que nessa área lhe cabiam, seria inútil subscrever a posteriori uma apreciação técnica que não iria ter qualquer efeito útil. (Resolução nº3/TC/M-93).

Em resultado destas deliberações permaneceu em atraso e para análise apenas a Conta referente ao ano de 1991, a que entretanto se juntou a Conta do ano de 1992, que nos foi remetida em 31 de Julho de 1993.

Cumpriu-se a lei, em matéria de prazos, quanto à primeira das Contas entradas em juízo após a instalação do novo organismo judiciário que sucedeu ao Tribunal Administrativo, o que não deixa de ser relevante quando é sabido que o seu surgimento é recente, que houve que suportar com alguma demora os incómodos e as restrições impostas por obras de adaptação das instalações, que os apoios humanos - especialmente os da equipa da Assessoria Técnica - só acudiram muito próximo do início das últimas férias judiciais do verão e por forma incerta no tempo, e que houve que ministrar ao pessoal de base os ensinamentos indispensáveis às novas tarefas que lhe eram exigidas.

¹ - Tomar as Contas "significa apreciá-las e votá-las" (GOMES CANOTILHO E VITAL MOREIRA, Constituição da República Portuguesa Anotada, 3ª ed. Coimbra 1993, pág. 657, em anotação ao artº 165º).

Tornou-se, contudo, humanamente impossível, como é fácil de intuir, preparar simultâneamente, submeter à apreciação do Tribunal Colectivo e remeter a Sua Excelência o Governador o Parecer correspondente ao ano de 1991.

Estima-se que isso venha a acontecer a muito curto prazo - concretamente até ao final do ano corrente - estando-se a envidar todos os esforços para que sejam fornecidos à Assembleia Legislativa os elementos indispensáveis a uma tomada conjunta das Contas pendentes, pondo-se assim o Território em dia nesta matéria.

3. - A emissão de parecer sobre a Conta Geral do Território confere ao Tribunal uma função consultiva e não estritamente jurisdicional.

"Em várias configurações jurídicas, e também entre nós, o parecer ou relatórios, como indiferentemente lhe chama a Constituição (artºs 110º, 165º, al. d) e 216º) é constituído por um acto de apreciação global da execução do orçamento..., o qual se destina a proporcionar a tomada de contas pela Assembleia ... e tem também cada vez mais um outro destino o que é essencial nos Tribunais de Contas modernos: fornecer à opinião pública, como consequência da responsabilidade pública geral do Tribunal, uma análise crítica global e elementos de julgamento sobre a gestão financeira do Estado, nomeadamente dos seus órgãos políticos..."²

Trata-se, assim, essencialmente, de "um instrumento técnico de apoio ao Parlamento".³

O Parecer - que deve ser formulado e apreciado pelo Tribunal em prazo que permita a sua remessa a Sua Excelência o Governador até 30 de Novembro de cada ano e por forma a que a Assembleia possa ter as Contas em seu poder até 31 de Dezembro, (cfr. artº 9º nº2, do D.L.: nº18/92/M e 30º nº2 al. b), do E.O.M.) - terá um determinado conteúdo, devendo recair sobre as áreas indicadas nas diversas alíneas do nº3 do falado artº 9º, privilegiando primacialmente:

- a actividade financeira do Território;
- o enquadramento legal do Orçamento;
- o inventário patrimonial;
- os apoios financeiros concedidos (subvenções, subsídios, benefícios fiscais, créditos, etc.).

Será, pois, sobre este universo de matérias que se fará o desenvolvimento do Parecer.

2 - SOUSA FRANCO, Tribunal de Contas, de José Tavares e Lídio de Magalhães, Prefácio, págs. 38 e 39.

3 - JOSÉ TAVARES E LÍDIO DE MAGALHÃES, op. cit., pág. 69.

II

DESENVOLVIMENTO

CAP.I

Regime Jurídico - Financeiro do Território de Macau

1. Aspectos Gerais

O Território de Macau, em termos jurídico - constitucionais, desenha-se como uma realidade sui generis.

Não fazendo parte integrante do todo português - é a lei constitucional quem o exclui, ao definir o conteúdo do território no artº 5º da C.R.P. e o Preâmbulo da Lei Básica que o reafirma ao dizer que "Macau...tem sido parte do Território da China desde os tempos mais remotos" e que "O Governo da República Popular da China voltará a assumir o exercício da soberania sobre Macau em 20 de Dezembro de 1999" -, Macau desperta o cuidado dos juristas com vista à definição tão rigorosa quanto possível do seu estatuto.

"Uma primeira dúvida - aponta **CUNHA RODRIGUES** - é se deve considerar-se que a situação do Território, sob administração portuguesa, equivale, nos seus precisos termos, à efectividade da soberania do Estado português. A questão, que poderá parecer inútil em casos que nos oferece o direito internacional, tem relativamente a Macau a relevância que advém de a Constituição enfatizar a ideia de soberania (vejam-se os artºs 1º, 2º, 3º e 5º) e elaborar um quadro particularmente preciso sobre a estrutura e o regime de funcionamento dos respectivos órgãos.

A relação entre Portugal e o Território de Macau - prossegue o Procurador - Geral da República - é, a nosso ver, uma relação de soberania. É este o conteúdo normal dos poderes que um Estado exerce sobre um Território que está sob sua plena jurisdição e Macau parece caracterizar, nos pontos de vista de conformação da ordem jurídica e de organização política, um exemplo claro de soberania".⁴

Pese embora a possibilidade de a linguagem por vezes oficialmente utilizada sugerir a ideia de diferença entre titularidade e exercício da soberania (na Declaração Conjunta e Anexo I fala-se em "voltar a assumir o exercício da soberania", expressão que o Preâmbulo da Lei Básica retoma), **CUNHA RODRIGUES**, que o não exclui, ajuíza que o entendimento que avança é o que melhor se harmoniza com aqueles textos, receando

⁴ - A Administração da Justiça e a Transição Política - Administrativa em Macau - Revista Jurídica de Macau, I, 11 a 31.

que a distinção entre titularidade e exercício da soberania "se não for especiosa, possa ser estéril".⁵

2. Natureza Jurídica e Expressão Autónómica

Descendo a considerações menos político - constitucionais lembraremos que o Território de Macau é, de acordo com o artº 2º do respectivo Estatuto Orgânico, uma pessoa colectiva de direito público interno, que goza de uma ampla autonomia nos domínios administrativo, económico, financeiro e legislativo.

Trata-se, portanto, de um ente colectivo criado por acto do poder, destinado à "prosecução necessária de interesses públicos" e que exerce "em nome próprio poderes de autoridade".⁶

Goza de autonomia administrativa porque os seus órgãos foram dotados de poder para a prática de actos definitivos (isto é, que representem a última vontade da Administração) e executórios (que obriguem e se imponham por si, sem necessidade de recurso aos Tribunais).

Beneficia ainda de autonomia financeira, porquanto os rendimentos do seu património e outros que legalmente pode cobrar são considerados "receita própria, aplicável livremente, segundo o orçamento privativo, às despesas ordenadas por exclusiva autoridade dos seus órgãos".⁷

E goza finalmente de autonomia legislativa porque, ressalvadas áreas específicas ainda sob a responsabilidade da República, pode, através de órgãos próprios (Governador e Assembleia Legislativa - cfr. artºs 13º e 30º, do E.O.M.), criar o seu ordenamento legal, isto é, fazer as leis e revogá-las.

Enfim, "Macau é um ente público autónomo, mas não corresponde a nenhuma das figuras constitucionais típicas, designadamente à região autónoma. Não integrando o Estado português - estando apenas sob sua administração... -, o seu estatuto possui muitas semelhanças com a figura das antigas "províncias ultramarinas". Possui "órgãos de governo próprio" - um Governador e uma Assembleia Legislativa - e tem poderes legislativos, orçamento e finanças próprios. Todavia, o Governador é

5 - "Penso que os poderes de Portugal são, nos termos da nossa Constituição, poderes de soberania. Mas hoje sabemos, claramente, que as soberanias são limitadas; e todas o são, porventura sempre o haverão sido ao longo da história. Uma soberania limitada no tempo (até 1999). Uma soberania limitada pelos objectivos prioritários (concluir a transição). Uma soberania limitada por se exercer em território que é reconhecido como da R. P. da China. Uma soberania limitada também pela norma básica a que deve submeter-se, quer se trate de normas internacionais comum e especial (em particular a Declaração Conjunta de 1987), quer se trate das normas constitucionais portuguesas e do seu preceito específico do Território de Macau (artº 292º da C.R.P. na versão de 1989)." - SOUSA FRANCO, O Controlo Financeiro e a Organização Judiciária de Macau, Rev. Adm. Púb. de Macau, 12, 255.
- Cfr. ainda JORGE MIRANDA, Manual de Direito Constitucional, II, 46 e ss.

6 - Cfr. MARCELLO CAETANO, op. cit., I, 184.

7 - Cfr. MARCELLO CAETANO, op. cit., I, 222.

- Cfr. artº 292º, nºs 1 e 2, da Constituição da República.

livremente nomeado e exonerado pelo PR, e a Assembleia só em parte é directamente eleita. A autodeterminação é, assim, bastante mitigada." ⁸

3. A Administração Financeira - uma Primeira Abordagem

É no âmbito da sua administração financeira que terá interesse acrescentar mais algumas referências.

Segundo o seu Estatuto Orgânico, o Território de Macau tem activo e passivo próprios e responde pelas dívidas e obrigações resultantes dos seus actos e contratos (artº 54º), estando a administração financeira subordinada a um orçamento privativo, elaborado de acordo com plano legalmente estabelecido (artº 56º, nº1).

Os instrumentos através dos quais é conferida força de lei ao Orçamento do Território são os comumente designados por Lei do Orçamento e Decreto Orcamental.

A autorização das receitas e despesas públicas orçamentadas para o respectivo ano económico compete à Assembleia Legislativa, nos termos da al. g) do nº 1 do artº 30º do E.O.M., que através de lei própria habilita o Governador a promover a execução orçamental (para o ano económico de 1992 foi a Lei nº 15/91/M, de 31 de Dezembro).

Para tal fim o Governador faz publicar um Decreto-Lei aprovando e pondo em execução o Orçamento Geral do Território, consoante prescreve o nº 1 do artº 57º do mesmo E.O.M. (para o ano de 1992 foi o D.L. nº 64/91/M, de 31 de Dezembro).

O Orçamento Geral do Território, em matéria de preparação, obedece ao figurino traçado pelo D.L. nº 41/83/M, de 21 de Novembro, diploma que não só regulamenta a elaboração e execução do orçamento como ainda estabelece os princípios que devem reger a Contabilidade Pública Territorial, a elaboração das Contas de Gerência e Exercício, e a fiscalização da actividade financeira do sector público administrativo de Macau.

O quadro normativo enformador da Contabilidade Pública, contudo, não se esgota no E.O.M. e no D.L. nº 41/83/M, de 21 de Novembro.

Com efeito, acodem também as diversas prescrições avulsas relativas quer à actividade financeira das entidades autónomas e das autarquias locais, quer a instruções para elaboração das propostas orçamentais ou as que estabelecem os princípios de organização e apresentação das Contas dos Exactores da Fazenda (ou contas de responsabilidade como também são legalmente designadas).

Assim, passaram a integrar o regime jurídico - financeiro do Território as Instruções emitidas pela então Repartição Central dos Serviços de Fazenda e Contabilidade de Macau e posteriormente pela Direcção dos Serviços de Finanças, contidas na Portaria nº 4.145, de 2 de Abril de 1947 (Contas de Exactores ou de Responsabilidade por Dinheiros Públicos), as que foram publicadas no B.O. nº 45, de 8 de Novembro de 1952 (Serviço da Recebedoria de Fazenda do Concelho de Macau) e as que enformam o Despacho nº 49/85, de 9 de Março (Processamento e Liquidação de Despesas com a Aquisição de Bens e Serviços).

Outras Instruções é ainda possível encontrar sob a forma de Despacho e relativas à apresentação das propostas orçamentais e preparação do Orçamento Geral do Território, contidas no Despacho nº 118/84, de 26 de Maio, de que daremos conta mais adiante na rubrica própria.

O universo legal nesta matéria ficou naturalmente limitado e comprimido após a entrada em vigor do D.L. nº 41/83/M.

Na verdade, o seu aparecimento determinou a revogação de inúmeros diplomas regulamentadores de vários aspectos da Contabilidade Pública do Território.

Mas não se evitaram com ele os vazios legais.

Assim, por exemplo em matéria de Contas, está por publicar a Portaria governamental na qual seriam definidos os elementos a constar das Contas Provisórias e das Contas de Gerência e Exercício do Território (como se sabe, tendo sido revogado o Decº nº17792, de 20 de Dezembro pelo artº 42º do D.L. nº 41/83/M, nunca foi conferida exequibilidade, entre outras, à norma constante do nº 2 do artº 35º do referido D.L., que diz que serão definidos em Portaria do Governador os elementos que deverão constar dessas Contas).

Não se tendo assim conferido exequibilidade a disposições contidas no referido D.L. nº 41/83/M, que se propunham fornecer os princípios sobre os quais seria construído um novo edifício jurídico regulamentador da matéria, recorre-se, por vezes, aos velhos sistemas como forma de acudir a situações ainda não suficiente ou definitivamente tuteladas na lei.

A nível infralegal importa mencionar as Indicações fornecidas pela Direcção dos Serviços de Finanças e atinentes ao modo como os diversos Serviços devem elaborar as respectivas propostas orçamentais e como as entidades autónomas farão a apresentação das suas Contas de Gerência.

Assinala-se, de passagem, que as entidades autónomas dispõem agora de um novo regime jurídico - financeiro, consubstanciado no D.L. nº 53/93/M, de 27 de Setembro, para entrar em vigor, com algumas excepções, em 1 de Janeiro de 1994.

Importa, contudo, que sejamos mais precisos e pormenorizados nesta vertente analítica.

Como já antes se referiu, o Território de Macau goza de autonomia financeira.

Chamando aqui o Orçamento da República, vê-se desde logo que esta autonomia é bastante mais ampla do que aquela de que gozam as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira e daquela que é atribuída aos chamados serviços autónomos do Território e que a al. b) do nº 2 do artº 1º do D.L. nº 122/84/M, de 15 de Dezembro, define como "os que, além de autonomia administrativa, possuam contabilidade e orçamento privativos, com afectação de receitas próprias às suas despesas de funcionamento".

Macau, como acentua SOUSA FÁRANCO, goza de "Independência Orçamental", traduzida na "mais ampla autonomia no domínio orçamental, incluindo tanto a preparação e a decisão sobre o conteúdo do orçamento como a execução orçamental, como o respectivo controlo e responsabilização; inclui designadamente a escolha das despesas e receitas com respeito pelo princípio da legalidade".⁹

As suas principais características são:

- total separação jurídica entre o seu orçamento e o orçamento do Estado;
- existência de processos próprios de elaboração e aprovação do orçamento;
- existência de uma administração financeira própria, bem como de formas próprias e autónomas de execução e controlo;
- regime jurídico diverso do do Estado.

O Cap. IV do E.O.M. consagra, de forma clara, objectiva e pormenorizada, todas as apontadas características, a saber:

- administração financeira (artº 56º);
- orçamento privativo (artºs 56º e 57º);
- receitas e despesas próprias (artºs 58º, 59º e 60º),
- tesouro público (artº 62º);
- activo e passivo próprios (artº 54º);
- órgão autónomo de fiscalização e controlo - um Tribunal, [dantes o Tribunal Administrativo e a partir de 26 de Abril do ano em curso o Tribunal de Contas (artºs 64º e 65º)].

Ou a capacidade para:

- recorrer ao crédito nas suas diferentes formas (artº 61º);
- conceder avales (artº 63º).

O desenvolvimento destas temáticas, que o mesmo é "medir" a amplitude dos poderes financeiros do Território de Macau, será feito em rubricas separadas.

É o que nos propomos de imediato.

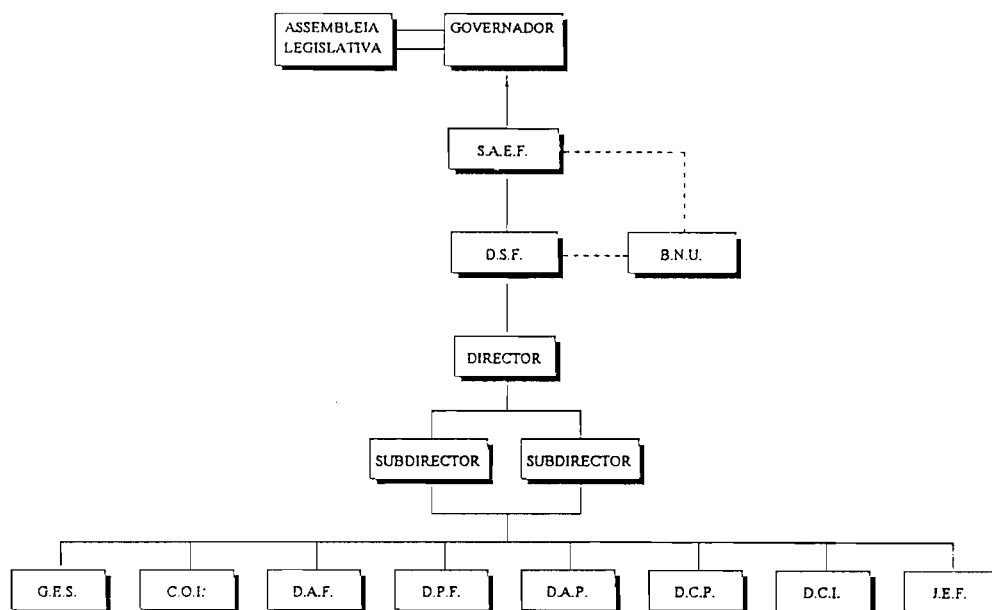
4. - As Finanças Públicas em Macau - sua arquitectura formal e expressão.

4.1 - A Administração Financeira

Por administração financeira entende-se o conjunto de órgãos ou entidades que dentro do Governo próprio do Território tem competência e atribuições específicas no âmbito da gestão das receitas e despesas públicas.

Uma passagem pelo respectivo ORGANIGRAMA oferece-nos, desde logo, uma visão de conjunto da sua estrutura.

Vejamos então.



- GES - Gabinete de Estudos
- COI - Centro de Organização e Informática
- DAF - Divisão Administrativa e Financeira
- DPF - Departamento de Planeamento Financeiro
- DAP - Departamento de Administração Patrimonial
- DCP - Departamento de Contabilidade Pública
- DCI - Departamento de Contribuições e Impostos
- JEF - Juízo de Execuções Fiscais

O Governador e a Assembleia Legislativa - aquele, directamente ou através do Secretário-Adjunto para a Economia e Finanças e dos Serviços que são objecto da sua tutela - são quem, estatutariamente, tem a responsabilidade pela gestão das finanças públicas de Macau.

O Governador goza no Território, como se sabe, de competência simultaneamente legislativa (que partilha com a Assembleia) e executiva.

No âmbito da competência executiva os seus poderes beneficiam da exclusividade - sem prejuízo da sua parcial delegação nos Secretários - Adjuntos (artº 17º, nº 4, do E.O.M.) -, cabendo-lhe, no uso deles, "administrar as finanças do Território" (artº 16º, nº 1, al. d), do mesmo Estatuto).

Em matéria financeira, e no exercício da sua competência legislativa, compete ao Governador, depois de previamente autorizado pela Assembleia Legislativa, arrecadar receitas e realizar despesas, e aprovar e pôr em execução o Orçamento Geral do Território, tudo consoante o regime consubstanciado nas disposições dos artº 13º, nº 1 e 30º, nº 1, al. g), ambos do E.O.M. e do artº 11º do D.L. nº 41/83/M, de 21 de Novembro.

Não se esgotam, porém, no Estatuto Orgânico as normas que conferem ao Governador competência em matéria de gestão financeira e orçamental.

Dado o seu carácter de lei-quadro, que absorve por isso as mais importantes regras na matéria, deter-nos-emos particularmente na chama Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Território, constante do já falado D.L. nº 41/83/M, com as alterações introduzidas pelos D.L. nºs 49/84/M, de 25 de Maio e 22/87/M, de 27 de Abril:

- o artº 19º - que confere ao Governador (sem prejuízo de delegação e subdelegação) competência para autorizar a realização de todas as despesas que devam ser suportadas pelo Orçamento Geral do Território;
- o artº 20º - que atribui ao Governador competência para suprimir ou reduzir os montantes das dotações orçamentais da despesa, quando careçam de justificação;
- o artº 21º - que dá ao Governador poderes para efectuar, por decreto-lei, revisões ao Orçamento;
- o artº 34º - que concede ao Governador poderes para autorizar a constituição de fundos permanentes;
- o artº 40º - que deposita no Governador competência para a efectivação administrativa de responsabilidades por violação das normas de execução orçamental;

o artº 41º - que concentra no Governador poderes para a aprovação de instruções destinadas à elaboração e execução orçamentais.

Disse-se atrás - e citando a lei - que é o Governador quem detém em exclusivo competência executiva no Território, cabendo aos seus colaboradores directos - os Secretários-Adjuntos - apenas o exercício das competências que neles delegar.

Isso está claro no nº 4 do artº 17º, do E.O.M., a que antes se fez referência.

No que toca à área da Economia e Finanças, o Governador, através da Portaria nº 85/91/M, de 20 de Maio, delegou no respectivo Secretário-Adjunto várias competências do sector financeiro, designadamente as que têm a ver com os seguintes Serviços:

- Direcção dos Serviços de Finanças;
- Juízo das Execuções Fiscais;
- Autoridade Monetária e Cambial.

A Direcção dos Serviços de Finanças tem como suporte legal o D.L. nº 3/88/M, de 25 de Janeiro.

É a sua Lei Orgânica.

Consoante o estatuído no seu artº 1º, a referida Direcção é definida como a "unidade orgânica da Administração Pública de Macau que orienta, coordena e fiscaliza a actividade financeira do sector público administrativo do Território".

Ainda que sob a orientação e coordenação do Governador, e, em patamar mais próximo, do Secretário-Adjunto para a Economia e Finanças, a Direcção dos Serviços de Finanças constitui sem dúvida o verdadeiro órgão da actividade financeira pública de Macau.

Daí que tenha interesse surpreender a sua estrutura e inventariar as suas atribuições e competências.

Antes de mais comecemos pela apreensão do âmbito geral das suas atribuições.

Assim, cabe à Direcção dos Serviços de Finanças:

- organizar o sistema de Contabilidade Pública e o Orçamento Geral do Território, promovendo e dirigindo o seu funcionamento e execução, respectivamente;

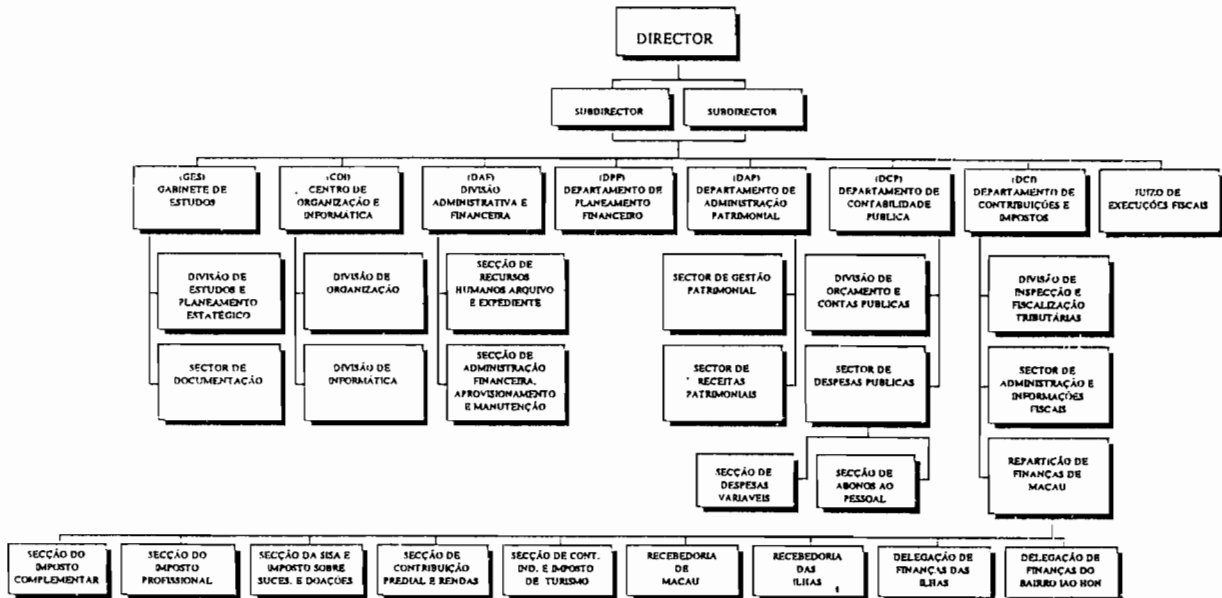
- assegurar a normalidade da Administração Financeira do Território;
- assegurar a política de equilíbrio orçamental a curto e médio prazo, propondo medidas tendentes à contenção das despesas públicas, à adequação das receitas fiscais e à cobertura dos défices ou aplicação dos excedentes;
- colaborar na formulação das políticas de investimento do sector público do Território;
- assegurar a elaboração e execução dos programas de investimento e despesas de desenvolvimento da Administração;
- realizar a administração fiscal do Território;
- executar a política fiscal;
- administrar a dívida pública;
- contribuir para a definição da política de concessão de garantias e aquisição de participações financeiras por parte do Território;
- assegurar a gestão do património;
- garantir as relações do tesouro com o banqueiro do Território;
- superintender no movimento de fundos públicos;
- realizar operações de tesouraria;
- proceder à fiscalização das finanças públicas;
- promover a execução coerciva dos direitos em nome da Fazenda Pública.

O respectivo Director, para além das competências que, de forma ampla, vêm enunciadas no artº 5º do D.L. nº 3/88/M, - e que se referem essencialmente à gestão do Serviço -, goza de dois tipos de competência que se prendem directamente com a execução orçamental e lhe foram subdelegadas pelo Secretário-Adjunto para a Economia e Finanças (Disp. nº 3/SAEF/91, B.O., 2º sup. de 11.06.91) e que são as seguintes:

- autorização do processamento e liquidação das despesas a suportar por dotações do Orçamento Geral do Território;
- autorização de alterações orçamentais de que não resultem acréscimos dos montantes globais do Orçamento ou modificação do capítulo orgânico.

Feito este apanhado geral vejamos como se estrutura a Direcção dos Serviços de Finanças.

ORGANIGRAMA



Dele flui que a Direcção dos Serviços de Finanças é integrada por um conjunto diversificado de subunidades orgânicas, entre as quais se destacam, com a categoria de departamentos, as seguintes:

- Gabinete de Estudos;
- Centro de Organização e Informática;
- Divisão Administrativa e Financeira;
- Departamento de Planeamento Financeiro;
- Departamento de Administração Patrimonial;
- Departamento de Contabilidade Pública;
- Departamento de Contribuições e Impostos.

Os quatro últimos, como desde logo se alcança, são os que mais directamente têm a ver com o processo financeiro, pelo que importa conhecer as suas atribuições.

Assim, ao Departamento de Planeamento Financeiro compete, além do mais, e de acordo com o disposto no artº 16º do D.L. nº 3/88/M:

- elaborar o Plano Financeiro do sector público, a médio e longo prazo;
- preparar as previsões das diferentes rubricas de origem e a aplicação de recursos;
- efectuar análises periódicas das contas públicas e da execução orçamental;
- coordenar a preparação, elaborar e propor à consideração superior os programas anuais e plurianuais de investimento e despesas de desenvolvimento da Administração;

- acompanhar, coordenar e controlar a execução financeira dos programas de investimento;
- colaborar nos trabalhos anuais de preparação do Orçamento Geral do Território.

Ao Departamento de Administração Patrimonial, por seu turno, cabe:

- a) - através do Sector de Gestão Patrimonial (artº 18º, do D.L. nº 3/88/M):
 - organizar e manter actualizado o cadastro e o inventário dos bens do património duradouro do Território;
 - promover a aquisição dos bens imóveis para o património;
 - administrar os bens patrimoniais.
- b) - através do Sector de Receitas Patrimoniais (artº 19º, do D.L. nº 3/88/M):
 - assegurar o expediente relativo a receitas de natureza patrimonial;
 - assegurar o expediente e fiscalizar o movimento de operações de tesouraria e transferência de fundos;
 - garantir o serviço referente à administração das operações da dívida fiutuante e da dívida fundada, interna e externa;
 - assegurar as relações do Tesouro com a Autoridade Monetária e Cambial;
 - garantir o serviço respeitante à execução do contrato com o Banco Agente, como Caixa do Tesouro;
 - assegurar a conferência das receitas entradas mensalmente nos cofres públicos;
 - realizar operações de tesouraria;
 - proceder aos registos contabilísticos das receitas patrimoniais.

Ao Departamento de Contabilidade Pública estão confiadas, principalmente, as seguintes atribuições (artº 21º, do D.L. nº 3/88/M):

- a) - pela Divisão de Orçamento e Contas Públicas:
 - elaboração do orçamento das receitas e das despesas;
 - formulação de parecer sobre os projectos de orçamentos privativos;

- preparação e publicação das Contas do Território;
 - divulgação periódica das contas públicas;
 - elaboração das alterações e revisões orçamentais.
- b) - pelo Sector de Despesas Públicas (artº 22º do D.L. nº 3/88/M):
- superintendência em todas as matérias relativas à execução orçamental das despesas;
 - verificação da legalidade, oportunidade e cabimentação das despesas públicas, e sua liquidação;
 - concessão de adiantamentos de fundos às unidades orgânicas que a eles tenham direito;
 - registos contabilísticos das despesas processadas, autorizadas e pagas.

Finalmente ao Departamento de Contribuições e Impostos cabem diversas competências no âmbito da administração fiscal, de que destacaremos as de maior importância, e que são exercidas através da Repartição de Finanças de Macau (artºs 24º a 28º):

- instrução dos processos necessários à liquidação e cobrança das receitas fiscais;
- arrecadação das receitas fiscais e demais rendimentos que lhe caiba cobrar;
- constituição dos órgãos de recebedoria na obrigação de arrecadar as importâncias liquidadas;
- processamento dos registos contabilísticos.

Destaca-se a separação de funções existente na Repartição de Finanças de Macau quanto à liquidação das receitas fiscais e à sua cobrança ou arrecadação, cabendo a primeira tarefa à Repartição propriamente dita e a segunda às Recebedorias (Macau e Ilhas), cujos respectivos recebedores agem com independência, podendo, em consequência, constituir-se em responsabilidade financeira a efectivar pelo Tribunal através do julgamento das respectivas contas.

*

Como é sabido, e de resto já ficou referenciado atrás, a Assembleia Legislativa, órgão legislativo por excelência do Território, reparte com o Governador a competência para fazer leis (cfr. artº 4º do E.O.M.).

A sua composição consta do artº 21º do mesmo Estatuto, sendo as suas competências as que vêm referidas nos artºs 30º e 31º, ainda daquele diploma.

No âmbito financeiro a Assembleia detém amplas e importantíssimas atribuições, como vem mencionado nos nºs 1 e 2 do artº 30º, a saber:

- definição das linhas gerais da política financeira;
- autorização para a Administração cobrar as receitas e efectuar as despesas públicas;
- definição dos princípios e critérios a que devem subordinar-se a elaboração e execução do Orçamento;
- autorização ao Governador para a contracção ou concessão de empréstimos;
- autorização ao Governador para a concessão de avales;
- apreciação da Conta Geral do Território (tomar as contas).

As competências da Assembleia Legislativa neste domínio oferecem particularidades que importa salientar.

Assim:

- cabe-lhe autorizar o Governador a arrecadar receitas e a realizar despesas, mas não lhe cabe aprovar o Orçamento Geral do Território;
- não lhe cabe mais que fixar por forma geral e vaga os critérios e princípios que deverão presidir à elaboração e execução orçamentais.

*

Finalmente uma referência ao Banco Nacional Ultramarino.

Como se sabe, este organismo desempenha hoje as funções de Caixa Geral do Tesouro que dantes estavam confiadas ao Instituto Emissor de Macau, E.P. (cfr. artº 6º, nº 1, al. a), do D.L. nº 63/92/M, de 30 de Outubro).

O sucessor do referido Instituto - Autoridade Monetária e Cambial de Macau - não recebeu, contudo, as atribuições que àquele cabiam como Caixa Geral do Tesouro, pelo que hoje não dispõe o Território de um serviço público que absorva tal encargo.

É o que textua o nº 1, do artº 4º, do D.L. nº 39/89/M, de 12 de Junho, ao dizer que as funções que cabiam ao Instituto Emissor de Macau e não atribuídas à Autoridade Monetária "passarão a ser exercidas pelo Banco Nacional Ultramarino, que na qualidade de agente do Território, delas se desempenhará por contrato".

Esse contrato foi formalizado em 12 de Julho de 1989, dele decorrendo que o B.N.U. ficou responsabilizado pelas seguintes áreas:

- pagamento das despesas públicas do Território;
- arrecadação das receitas;
- constituição (por força de lei, regulamento ou contrato) de depósitos em nome do Território e seus Serviços.

O B.N.U., em consequência do exercício desta actividade exactória, está obrigado a prestar contas ao Tribunal.

4.2 - As Receitas

O principal elemento caracterizador da autonomia financeira do Território reside, porventura, na existência de receitas próprias susceptíveis de serem afectas à realização das suas despesas.¹⁰

A sua previsão está ínsita no artº 58º do E.O.M., quando se estatui que "constituem receitas próprias de Macau as que constarem das leis vigentes ou de diplomas que vierem a ser publicados pelos respectivos órgãos legislativos".

Trata-se, portanto, de uma previsão feita de forma ampla e remissiva.

Socorrendo-nos da classificação económica das receitas aprovada pelo D.L. nº 41/83/M (que é, como se disse atrás, a Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Território), será possível enumerar aqui tipos iguais de receitas a arrecadar, tais como:

- receitas tributárias;
- receitas patrimoniais;
- receitas creditícias;
- outras receitas.

São várias e de diferentes espécies as Receitas Tributárias ou impostos cobrados no Território.

¹⁰ — Por receitas públicas entende-se "qualquer recurso obtido durante um dado período financeiro, mediante o qual o sujeito público pode satisfazer as despesas públicas que estão a seu cargo". (SOUSA FRANCO, Finanças Públicas e Direito Financeiro. I. 299).

Utilizando a clássica divisão de impostos directos e indirectos,¹¹ destacamos aqui, pela sua importância e dentro de cada grupo, as seguintes:

I - Impostos directos:

- contribuição industrial - cujo principal diploma regulamentador é a Lei nº 15/77/M, de 31 de Dezembro;
- imposto profissional - que está basicamente regulamentado na Lei nº 2/78/M, de 25 de Fevereiro;
- contribuição predial urbana - cuja regulamentação assenta essencialmente na Lei nº 19/78/M, de 12 de Agosto;
- imposto complementar - que é suportado principalmente pela Lei nº 21/78/M, de 9 de Setembro;
- imposto especial sobre o jogo - assente fundamentalmente na Lei nº 6/82/M, de 29 de Maio e desenvolvido nos diferentes contratos de concessão;
- imposto sobre as sucessões e doações - em relação ao qual ainda vigora o Regulamento aprovado por Decreto de 29 de Agosto de 1901, ainda que sucessivamente alterado;
- imposto de sisa - sujeito ao regime legal constante do diploma anteriormente referido.

II - Impostos indirectos:

- imposto de turismo - criado e regulamentado pela Lei nº 15/80/M, de 22 de Novembro;
- imposto de selo - legalmente tutelado pelo Regulamento aprovado pela Lei nº 17/88/M, de 27 de Junho;

11 - São impostos indirectos "todos os impostos que incidem sobre o sector produtivo da economia, podendo ser contabilizados como elementos do seu custo de produção, e cujo facto gerador é de natureza essencialmente transitória, esporádica ou não duradoura". (SOUSA FRANCO, Finanças Públicas e Direito Financeiro, II, 165).
Indica como exemplos os impostos aduaneiros, ou impostos sobre a despesa (v.g. o IVA em Portugal) e os impostos sobre actos jurídicos e operações materiais (v.g. o imposto de selo). Impostos directos são "todos os outros (os não indirectos)", podendo "incidir sobre o rendimento, entendendo como tal tanto as utilidades monetárias resultantes do capital, do trabalho ou outras fontes de rendimento, como também as mais-valias patrimoniais ocasionais - "ganhos de capital". Outros impostos directos serão todos os restantes impostos sobre o património dos sujeitos... e impostos sobre o rendimento são a contribuição industrial, o imposto profissional, o imposto complementar, o imposto de capitais, a contribuição predial, o imposto de mais-valias, etc." (SOUSA FRANCO, idem, 165).

- Veja-se, com interesse, a entrevista de MEDINA CARREIRA, concedida ao Jornal "FUTURO DE MACAU" (Ano I, nº 0 - I série, de 28.09.93) que vem subordinada ao título "Sou pela extinção da maioria dos impostos".

- imposto de consumo - que tem cobertura legal através da Lei nº 7/86/M, de 26 de Julho.

No âmbito das receitas tributárias há ainda que registar, pela sua importância, o vasto conjunto de taxas devidas pelos mais diversos serviços prestados pela Administração, cuja amplitude não se compadece com uma enumeração a fazer neste lugar.

As Receitas Patrimoniais são as resultantes do rendimento do património do Território.

Como a seu tempo referimos, e aqui iremos lembrar, o Território de Macau dispõe de património próprio (activo e passivo), que é administrado e gerido pela Direcção dos Serviços de Finanças (cfr. artº 54º do E.O.M.).

Esse património é constituído por bens do domínio público e por bens do domínio privado, sendo certo que são só estes últimos os que interessam para a matéria aqui em apreço.

Ainda que sem referência expressa à qualidade, o artº 58º do E.O.M. arrola como bens do domínio privado do Território:

- os terrenos vagos ou que não hajam entrado definitivamente no regime de propriedade privada ou de domínio público;
- as coisas móveis e imóveis que não pertençam a outrém, dentro dos limites do seu Território;
- as coisas móveis e imóveis que o Território adquira ou lhe venham a pertencer legalmente, ainda que fora do seu espaço territorial.

O rendimento destes bens ou o produto resultante da sua alienação ou concessão constituem assim, pois, receitas patrimoniais do Território.

Destacam-se aqui, pela grandeza que assumem, as receitas provenientes da concessão de terrenos.

As Receitas Creditícias são as que promanam do recurso ao crédito.

Com efeito, permite a lei que, em certas circunstâncias (v.g. para satisfazer necessidades de segurança ou salvação pública) ou tendo em vista determinados fins (v.g. de fomento económico, de amortização de empréstimos ou de investimento), o Território lance mão ao crédito de médio ou longo prazo, interno ou externo.

É o que aflora do preceituado no artº 61º do E.O.M.

Ainda segundo o mesmo dispositivo (agora nº 3), quer o Território, quer o Tesouro pelas suas caixas, podem recorrer à dívida de curto prazo, sujeita a liquidação e pagamento até ao final da gerência, sempre que dificuldades momentâneas de tesouraria o justifiquem.

Finalmente assinala-se a possibilidade de o Território realizar operações de crédito activas, consoante ressalta da conjugação do disposto na parte final do nº 2 do referido artº 61º com o que se legisla no nº 1 do artº 62º do mencionado Estatuto Orgânico.

Contudo, há que não esquecer que quer a contracção de empréstimos, qualquer que seja a sua modalidade (operações passivas); quer a sua concessão (operações activas), estão condicionadas à autorização prévia da Assembleia Legislativa (artº 30º, nº 1, al. h), do E.O.M.)

De tudo quanto exposto fica facilmente se conclui que quer o produto da contracção de empréstimos, quer o produto da amortização e juros de empréstimos concedidos constituem receita própria do Território.

Finalmente uma referência muito breve àquilo que se designou por Outras Receitas.

Nesta rubrica, que tem carácter residual, cabem receitas das mais diversas, referindo-se, como mais significativas, aquelas que resultam de transferências.

*

Percorridas as espécies de receitas e as suas fontes, há que repousar um pouco sobre a respectiva arrecadação e princípios orientadores.

A arrecadação das receitas do Território é feita através dos serviços ou entidades que, por lei ou contrato, gozam de competência para tal.

Estão nessas circunstâncias as Recebedorias e o B.N.U. (exactores em sentido próprio).

Às Recebedorias (Macau e Ilhas) cabe essencialmente a arrecadação da chamada receita virtual¹², enquanto que ao B.N.U. compete a arrecadação da denominada receita eventual¹³.

¹² - Considera-se receita virtual a que é previamente debitada ao recebedor para cobrança, tendo como fonte essencial os impostos.

¹³ - Receita eventual é a que é cobrada à boca do cofre.

O regime jurídico das receitas públicas encontra-se consagrado no artº 59º do E.O.M. e na Lei de Enquadramento do Orçamento do Território (D.L. nº 41/83/M, alterado pelos D.L. nºs 49/84/M, de 26 de Maio e 22/87/M, de 27 de Abril), assentando nos seguintes princípios:¹⁴

- legalidade - nenhuma receita pode ser liquidada ou cobrada sem que previamente, ainda que de forma genérica, esteja prevista na lei;
- inscrição orçamental - nenhuma receita pode ser arrecadada sem que previamente esteja contemplada em rubrica orçamental própria¹⁵ ¹⁶;
- não consignação - nenhuma receita, como regra, pode ser afectada a determinada despesa;
- não compensação - nenhuma receita será inscrita ou contabilizada pelo seu valor deduzido, mas antes pelo seu valor integral (isto é: ao seu valor global não serão deduzidos os encargos da cobrança).

4.3 - As Despesas

A mobilização e afectação dos recursos (isto é, das receitas próprias) à satisfação das necessidades colectivas da população constituem, em termos amplos, o conjunto das despesas públicas do Território.

Os encargos (ou despesas) do Território de Macau vêm enumerados, de forma exemplificativa, no nº 2 do artº 60º do E.O.M.¹⁷

De entre essas despesas destacamos, pela sua importância, as que se referem ao pagamento de:

- juros e amortizações de empréstimos;
- encargos resultantes de lei ou contrato;

¹⁴ - cfr. SOUSA FRANCO, Finanças Públicas e Direito Financeiro, II, 48 e 49.

¹⁵ - SOUSA FRANCO chama-lhe princípio da renovação anual (op. cit., 49).

¹⁶ - A parte final do artº 59º do E.O.M. estabelece uma excepção a este princípio relativamente às receitas que "tiverem sido criadas ou autorizadas posteriormente". É, no mínimo, estranha esta excepção. Traduzir-se-á, na prática, numa desorçamentação, violando o mais elementar princípio do direito financeiro. E tecnicamente sempre será possível evitar esta irregularidade, recorrendo, aquando da criação de um novo tipo de receita, a uma revisão orçamental.

¹⁷ - As despesas públicas consistem no "gasto de dinheiro ou no dispêndio de bens por parte de entes públicos para criarem ou adquirirem bens ou prestarem serviços susceptíveis de satisfazer necessidades públicas". (SOUSA FRANCO, Finanças Públicas e Direito Financeiro, I, 297).

- dotações dos Serviços¹⁸;
- despesas com o fomento;
- pensões do pessoal das classes inactivas;
- despesas de amoedação e fabrico de valores selados;
- subsídios concedidos.

Tal como se viu relativamente às receitas, também as despesas estão, quanto à sua realização, sujeitas a princípios (os chamados princípios rígidos da Contabilidade Pública), deverão observar os requisitos legais ou regulamentares e seguirão uma certa tramitação.

Os princípios encontram-se consagrados tanto no nº 3 do artº 66º do E.O.M. como no nº 2 do artº 18º da Lei de Enquadramento Orçamental e são os seguintes¹⁹:

- legalidade - a despesa só pode realizar-se se houver lei a permiti-la;
- inscrição orçamental - a despesa só pode realizar-se se estiver suficientemente discriminada (por tipos) no Orçamento, isto é, se do Orçamento constar rubrica (classificação económica) adequada;
- cabimento prévio - a despesa só pode efectuar-se se couber no montante disponível da dotação adequada (ou seja se couber na dotação inicial acrescida dos reforços eventualmente feitos e deduzida das anulações, dos pagamentos efectuados e dos compromissos assumidos);
- utilização por duodécimos - a despesa, salvo as excepções previstas na lei, só pode realizar-se em cada mês desde que caiba no montante disponível dos duodécimos vencidos.

Ainda que não venha enunciado nas disposições antes invocadas, tem-se amplamente como princípio rígido da Contabilidade Pública o da não utilização de Operações de Tesouraria para pagamento de despesas orçamentais, ínsito no nº 1 do artº 35º do Decº nº 22257, de 25 de Fevereiro de 1933 (B.O. nº 45, de 11.11.33).²⁰

*

Percorridos os princípios vamos aos requisitos legais condicionantes da realização de despesas e de que falaremos apenas dos mais importantes.

18 — Entenda-se como tal as despesas com o funcionamento dos Serviços Públicos da Administração do Território.

19 — cfr. SOUSA FRANCO, Finanças Públicas e Direito Financeiro, I. 432 a 435.

20 — Guardando para diante e em lugar próprio, um tratamento mais desenvolvido da figura, desde já avançamos com uma ideia de operações de tesouraria, que poderá ser a seguinte: movimentos ou fluxos de fundos (receitas e despesas) nos Cofres do Tesouro e desenvolvidos à margem do orçamento (alheios, portanto, ao plano financeiro do Território), destinados a criar disponibilidades de tesouraria.

A sua consagração legal espalha-se por legislação extravagante bastante dispersa.

Desde logo nos surge o requisito da competência para autorizar a realização da despesa, segundo o qual uma despesa só será legal se a sua realização assentar numa autorização de quem tem competência para a dar.

No caso de Macau essa competência radica no Governador (n.º 1 do art.º 19.º do D.L. n.º 41/83/M), sem prejuízo da possibilidade de delegação e subdelegação.

Há, porém, normas especiais para os Serviços e Fundos Autónomos que atribuem competência própria aos respectivos órgãos de gestão e que constam do art.º 10.º do D.L. n.º 42/88/M, de 30 de Maio, na redacção dada pelo D.L. n.º 15/91/M, de 25 de Fevereiro.²¹

Um outro requisito respeita às formalidades no procedimento que conduz à despesa, quer no que tange à escolha dos adjudicatários (concurso, consulta ou ajuste directo), quer no que se refere ao instrumento de adjudicação (contrato, escrito ou não).

Os diplomas fundamentais nesta matéria são o D.L. n.º 122/84/M, de 15 de Dezembro (com as alterações introduzidas pelo D.L. n.º 30/89/M, de 15 de Maio) e o D.L. n.º 63/85/M, de 6 de Julho.

Por último temos o requisito respeitante ao controle financeiro da despesa.

Como se sabe, certos actos que impliquem despesa têm que obter previamente, sob pena de ineficácia, o visto do Tribunal de Contas.

A cobertura legal desta matéria é feita por diplomas diversos, destacando-se, entre os mais importantes, a Lei n.º 112/91, de 29 de Agosto (art.º 10.º), o D.L. n.º 18/92/M, de 02 de Março, o D.L. n.º 122/84/M, de 15 de Dezembro (art.º 18.º, na redacção do D.L. n.º 30/89/M, de 15 de Maio) e o E.T.A.P.M., aprovado pelo D.L. n.º 87/89/M, de 21 de Dezembro (designadamente os seus art.º 38.º a 43.º).

*

Analisados os princípios e os requisitos que delimitam a realização de despesa vejamos a tramitação legal a que essa realização deve obedecer.

São várias as fases por que passa, a saber:

²¹ - Como se referiu atrás (pág.12), foi entretanto publicado o novo regime jurídico dos serviços e fundos autónomos (D.L. n.º 53/93/M, de 27 de Setembro), para entrar em vigor a 1 de Janeiro de 1994, contendo-se nos seus art.º 24.º e 26.º novas regras atinentes à competência dos respectivos órgãos de gestão (Conselho Administrativo) para autorizar a realização de despesas.

- autorização para a realização - a conferir pela entidade competente, quer em função da natureza, quer em função do montante da despesa a realizar;
- processamento - a cargo dos serviços que a realizam, traduzindo-se na inclusão em "folha" do crédito resultante da despesa realizada;
- verificação - a efectuar pelo Sector de Despesas Públicas do Departamento de Contabilidade Pública da Direcção dos Serviços de Finanças (quanto às despesas dos serviços simples) e pelos serviços próprios de contabilidade (quanto às despesas dos serviços autónomos ou apenas dotados de autonomia administrativa), consistindo em verificar, relativamente à despesa em apreço, se foram observados os princípios, requisitos e demais formalidades a que estava sujeita;
- liquidação - a cargo das entidades encarregadas da verificação dos pressupostos, materializando-se no apuramento do montante exacto da despesa;
- autorização do pagamento - a conceder pelo Director dos Serviços de Finanças, com possibilidade de delegação' (quanto a despesas dos serviços simples) e pelos respectivos órgãos de gestão (quanto a despesas dos serviços autónomos ou apenas dotados de autonomia administrativa), concretizando-se numa ordem dada ao Cofre ou entidade pagadora para que o pagamento se efectue;
- pagamento - a cargo do B.N.U., como Caixa Geral do Tesouro (quanto às despesas dos serviços simples) e dos próprios serviços (quando autónomos ou dotados de mera autonomia administrativa), consistindo na entrega ao credor do montante devido.

As normas procedimentais e os modelos de impressos necessários ao cumprimento e percurso de cada uma das fases anteriormente referidas constam essencialmente do Despacho nº 49/85 (B.O. nº 10, de 9 de Março).

4.4 - O Plano

Nem no Estatuto Orgânico de Macau, nem em legislação avulsa nos aparece qualquer referência à obrigatoriedade (ou simples necessidade) de um Plano para o Território - não se tendo aqui, em tal matéria, acompanhado as disposições dos artº 91º a 95º da Constituição da República -, embora se possa ver a sua consagração implícita

na al. a) do artº 16º do D.L. nº 3/88/M, de 25 de Janeiro, quando atribui ao Departamento de Planeamento Financeiro (subunidade orgânica da Direcção dos Serviços de Finanças) competência para "elaborar o plano financeiro a médio e longo prazo do sector público".

A ausência de um regime jurídico que o caracterize e regule, aliada ao facto de nunca ter sido elaborado esse Plano, impede-nos de proceder a qualquer tipo de análise sobre a matéria.

O que se vai encontrar, em cada ano, são as chamadas "Linhas de Acção Governativa" e o "Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração" (PIDDA), que, anexos à Lei de Autorização das Receitas e Despesas, constituem, porventura, os verdadeiros instrumentos de planeamento.

A ausência de regime jurídico a que atrás se aludiu é igualmente extensível a tais instrumentos, sendo até de salientar que, relativamente ao "PIDDA", nem sequer é feita qualquer referência no articulado daquela Lei²², tudo se circuncrevendo a uma curta referência no seu preâmbulo através do uso da expressão "a presente lei... aprova...o plano de investimentos e despesas de desenvolvimento da Administração..."; e que quanto às "Linhas de Acção Governativa" a sua "aprovação", apenas consta, igualmente, do preâmbulo da mencionada Lei, ainda que se contenham no seu articulado os objectivos a prosseguir pelo Governo do Território.

Pese embora a susceptibilidade de eclosão de algumas dúvidas quanto ao valor jurídico destes instrumentos, dada a forma como são tratados legislativamente, pode afirmar-se com suficiente segurança, e em conclusão, que as "Linhas de Acção Governativa" constituem o programa de acção anual do Governador, visto segundo uma variante marcadamente política, e que o "PIDDA" reflectirá a programação financeira que tem em mira chegar às metas estabelecidas nas linhas de acção governativa.

Nessa constatação residirá, porventura, a sua real dimensão e importância.

A sua inclusão no Orçamento do Território (Cap. 40 da tabela da despesa), ainda que só por valores globais, vem, de certa forma, suprir a lacuna da Lei de Autorização das Receitas e Despesas.

4.5 - O Orçamento Geral do Território

A existência de um Orçamento próprio, onde estejam previstas e inscritas as receitas a arrecadar pelo Território, afectando-as à satisfação das necessidades

22 - cfr. Lei nº 15/91/M, de 31 de Dezembro (Lei de Autorização das Receitas e Despesas para 1992).

colectivas (despesa), e que seja vinculativo para a Administração, constitui um dos principais elementos caracterizadores da sua autonomia financeira.²³

O sistema jurídico-orçamental local está plasmado quer no Estatuto Orgânico de Macau, quer no D.L. n.º 41/83/M, de 21 de Novembro (vulgarmente designado como Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Território-LEOGT), este com as alterações introduzidas pelo D.L. n.º 49/84/M, de 26 de Maio e pelo D.L. n.º 22/87/M, de 27 de Abril, e que contém igualmente normas específicas sobre Contabilidade Pública.

Perspectivando a análise do Orçamento segundo o prisma do seu enquadramento somos levados a deter-nos sobre matérias várias que poderão sintetizar-se assim:

- princípios e regras orçamentais;
- estrutura;
- elaboração;
- aprovação;
- execução;
- alterações orçamentais.

Os princípios ou regras por que se deve pautar a elaboração e execução do Orçamento Geral do Território vêm consagrados nos art.ºs 56º e 57º do E.O.M.

Com efeito, aí se diz que o Orçamento:

- é unitário;
- compreende a totalidade das receitas e despesas;
- deve prever as receitas necessárias para cobrir as despesas;
- será anualmente organizado.

Estes princípios ou regras encontram-se desenvolvidos na LEOGT, concretamente nos seus art.º 3º a 9º.

Vejamos então com maior desenvolvimento como se mostram e exprimem.

I - Princípio da Anualidade (art.º 3º da LEOGT):

Este princípio quer significar que o Orçamento se reporta a um ano económico (coincidente com o ano civil).

²³ - Orçamento é "a autorização política para cobrar receitas e efectuar despesas durante um certo período, em regra anual, a qual condiciona toda a actividade da Administração do ano financeiro".
É, portanto, a "previsão... das despesas a realizar... e dos processos de as cobrir, incorporando a autorização concedida à Administração Financeira para cobrar receitas e realizar despesas e limitando os poderes financeiros da Administração em cada período anual". (SOUSA FRANCO, Finanças Públicas e Direito Financeiro, I, 336).
Esta definição, concebida para o Orçamento Geral do Estado, ajusta-se perfeitamente ao Orçamento Geral do Território, pese embora a diferença de regimes jurídico-orçamentais.

É nele que se fundamenta a existência de um sistema de gerência ou de exercício e, conseqüentemente, a adopção de um orçamento de gerência ou de um orçamento de exercício e, como é óbvio, de um conta de gerência ou de uma conta de exercício.

No orcamento de gerência "incluem-se... as receitas a cobrar efectivamente durante o ano e as despesas a realizar efectivamente, com independência de qualquer consideração do momento em que juridicamente hajam nascido", seguindo a conta "o mesmo critério".

No orcamento de exercício "inscrevem-se... os créditos e débitos originados naquele período orçamental, independentemente do momento em que se virão a concretizar"²⁴

Sem pretendermos pesar e comparar aqui as vantagens ou desvantagens de cada um dos sistemas, apenas registamos que desde 1930, e após a reforma da Contabilidade Pública operada pelo Decº com força de lei nº 18381, de 24 de Maio desse ano, é o sistema de orçamento de gerência aquele que vigora em Portugal, sendo também o que o Território adoptou, consoante resulta do disposto nos artºs 3º e 25º nºs 1 e 2, ambos da LEOGT.

Como refere **SOUSA FRANCO**, só pode levar-se à conta de "uma ligeira concessão ao sistema de exercício" o facto de a lei estabelecer um período complementar para pagamento de despesas (até 31 de Janeiro do ano seguinte).²⁵

É o que acontece em Macau com o nº 2 do artº 25 da LEOGT.

II - Princípio da Plenitude (artº 4º da LEOGT):

Este princípio desdobra-se em dois: o princípio da unidade e o princípio da universalidade.

De acordo com o primeiro (unidade) haverá um único orçamento para o sector público administrativo, donde que o Orçamento Geral do Território deva incluir o dos serviços e fundos autónomos.

De harmonia com o segundo (universalidade) o Orçamento compreenderá todas as receitas e despesas do sector público administrativo.

Regista-se aqui que o nº 2 do artº 4º citado estabelece, com base em circunstâncias que o aconselhem, uma excepção a tal princípio e em favor do PIDDA

24 - SOUSA FRANCO, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, I, 349.

25 - Este alargamento do prazo, contudo, não dispensa a escrituração, referida a 31 de Dezembro, das respectivas operações contabilísticas.

(que poderá ser incluído em orçamento extraordinário²⁶), excepção que, todavia, nos últimos anos não foi usada no Território, uma vez que o PIDDA tem sido incluído no Orçamento Geral (normalmente no Cap. 40).

III - Princípio do Equilíbrio (artº 5º do LEOGT):

Segundo o princípio do equilíbrio o Orçamento "deverá prever os recursos necessários para cobrir todas as despesas" ou seja, as receitas deverão ser iguais ou superiores às despesas (conceito amplo - nº 1), ou as "receitas ordinárias serão pelo menos iguais às despesas ordinárias" (conceito restritivo - nº 2).^{27 28}

IV - Princípio do Orçamento Bruto (artº 6º da LEOGT):

Este princípio, também designado por princípio da não compensação, estabelece que quer as receitas, quer as despesas serão inscritas pelo seu valor ílquido ou integral, não havendo, pois, dedução dos encargos de cobrança (na receita), nem dedução de qualquer receita gerada com a assumpção de encargos (na despesa).

V - Princípio da Não Consignação (artº 7º da LEOGT):

De acordo com este princípio todas as receitas servem para pagar todas as despesas.

É o que o legislador quer afirmar quando utiliza a expressão seguinte: "não poderá afectar-se o produto de quaisquer receitas à cobertura de determinadas despesas".

Este princípio, que é a regra, admite, contudo, duas excepções, que vêm contempladas no nº 2 daquele artº 7º:

-
- 26 - Orçamento extraordinário tem aqui o significado de autónomo e não o de revisão do orçamento, como, de forma juridicamente incorrecta, por vezes se chama a esta.
- 27 - Desprezam-se aqui outros conceitos do princípio do equilíbrio e que SOUSA FRANCO estuda em *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, I, 365 a 390.
- 28 - Cuidamos que a lei, quando fala em receitas e despesas ordinárias o faz por lapso, querendo antes referir-se a receitas e despesas correntes. Basta atentar no disposto no nº 1 do artº 9º da mesma lei e nos seus anexos I e II (este último alterado pelo D.L. nº 49/84/M, de 26 de Maio) que classificam, ou agrupam, as receitas e as despesas (em termos económicos) em correntes e de capital, aprovando os respectivos códigos e rubricas.
Receitas e despesas ordinárias e extraordinárias era a classificação adoptada pelo D.L. nº 305/71, de 15 de Julho, revogado pelo D.L. nº 737/76, de 16 de Outubro (também já revogado pelo D.L. nº 155/92, de 28 de Julho), o qual, em desenvolvimento da primeira Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado após a Constituição de 1976 (Lei nº 64/77, de 26 de Agosto), manteve apenas a classificação das receitas e das despesas em correntes e de capital.
E era também a classificação recebida pelo D.L. nº 729-C/75, de 22 de Dezembro (publicado em suplemento ao B.O. de 27 do mesmo mês e ano), exclusivamente aplicável ao Orçamento do Território de Macau, mas revogado precisamente pelo D.L. nº 41/83/M.

- as situações de autonomia financeira (em que as receitas geradas pelos serviços que dela gozam são afectadas ao pagamento das suas próprias despesas). No Orçamento Geral do Território esta excepção materializa-se nas Contas de Ordem;
- as situações de excepção que a lei expressamente preveja.

VI - Princípio da Especificação (artº 8º da LEOGT):

O princípio ora invocado significa que o Orçamento deverá conter as receitas e despesas suficientemente discriminadas ou individualizadas, fazendo-se essa especificação, consoante prescreve o artº 9º da mesma LEOGT, através da fixação de uma classificação para as receitas (classificação económica) e três classificações para as despesas (económica, orgânica e funcional).

A estrutura, os códigos e as rubricas das diferentes classificações orçamentais constantes dos anexos I, II e III vêm estabelecidos nos artº 13º a 15º da citada LEOGT, na redacção dada pelo D.L. nº 49/84/M, de 26 de Maio.

Daí resulta que:

- a classificação económica das receitas dentro dos agrupamentos "correntes" e "de capital", é estruturada em "capítulos", desagregados em "grupos", a cada um cabendo um conjunto de dois dígitos;
- a classificação económica das despesas, igualmente dentro dos agrupamentos "correntes" e "de capital", exhibe uma estrutura que assenta no "capítulo", desagregado em "grupos", os quais, por sua vez, se dividem em "artigos", podendo estes subdividir-se em números, cabendo a cada um, do mesmo modo, um conjunto de dois dígitos;
- a classificação orgânica (existente apenas para a despesa, como se acentuou atrás) estrutura-se em "capítulos" a cada um deles correspondendo uma Direcção de Serviços ou organismo equiparado²⁹, prevendo-se, contudo, capítulos autónomos desassociados de qualquer unidade orgânica, que constituem "Encargos da Dívida Pública", "Pensões e Reformas", "Despesas Comuns" e "Contas de Ordem".³⁰
- a classificação funcional (também só existente para as despesas) agrupa as despesas por funções; desdobradas estas em subfunções.

²⁹ - O nº 1 do artº 14º da LEOGT fala também em Repartições Territoriais. Porém, o D.L. nº 85/84/M, de 11 de Agosto (Bases Gerais da Estrutura Orgânica da Administração Pública de Macau) não contempla essa unidade orgânica (cfr. artº 5º).

³⁰ - Sobre a estrutura da classificação orgânica da despesa voltaremos a pronunciar-nos aquando da análise do Orçamento propriamente dito (CAPÍTULO III deste Parecer).

Todo este sistema de classificação orçamental corporizador do princípio da especificação não constitui, contudo, uma regra absoluta, uma vez que a parte final do n.º 2 do art.º 4.º da LEOGT admite para o PIDDA, a título excepcional, uma "especificação de receitas e despesas apropriada à sua natureza".

Ignorando-se a existência de qualquer normativo ou instrução relativa à classificação ou especificação do PIDDA, apenas surpreendemos que o Cap. 40 do Orçamento da Despesa não segue o modelo que atrás ficou delineado e consta da lei, mas sim um outro, em que figuram exclusivamente os amplos agregados, como por exemplo os Terrenos, as Habitações, os Edifícios, as Estradas, os Portos, etc.

VII - Princípio da Publicidade

Um tal princípio não tem consagração expressa em qualquer disposição dos diplomas que temos vindo a invocar (E.O.M. e LEOGT).

Contudo, quer em decorrência da natureza política do Orçamento (os cidadãos devem saber onde e como são utilizados os dinheiros provenientes dos impostos que pagam e em consequência poder controlar a Administração), quer por virtude da natureza jurídica do mesmo (o Orçamento é aprovado por Decreto-Lei do Governador e tem subjacente uma Lei da Assembleia Legislativa, diplomas que, nos termos da al. a), do n.º 2, do art.º 1.º do D.L. n.º 47/90/M, de 20 de Agosto, redacção do D.L. n.º 23/93/M, de 24 de Maio, devem ser publicados na I Série do Boletim Oficial, sob pena de ineficácia jurídica), chegamos à conclusão de que é obrigatória a divulgação pública do referido Orçamento.

*

Enumerados e analisados - ainda que de forma breve - os princípios norteadores do Orçamento, chegamos ao momento de atentarmos na sua estrutura.

Desde logo se dirá - o que, de resto, já foi feito por mais que uma vez ao longo deste Parecer - que o Orçamento do Território tem na sua base uma dupla força legislativa: uma lei da Assembleia e um Decreto-Lei do Governador.

Daí o afirmar-se que o Orçamento Geral do Território assenta numa estrutura dualista.

Uma ponderação meramente literal sobre a lei (nomeadamente sobre o art.º 10.º, n.º 1, da LEOGT) poderia despontar a tentação de nós inclinarmos para uma consideração apenas monista: seria o Decreto-lei do Governador o único instrumento

legal a suportar o Orçamento, uma vez que aí se afirma que o mesmo só "será elaborado depois de aprovada a lei que autoriza a cobrança de receitas e a realização de despesas" (sublinhados nossos).

Mas não é assim...

Sem pretendermos ir longe em argumentação bastamo-nos com a constatação de que, pelo menos formalmente, a segunda fase do procedimento orçamental (Decreto-lei do Governador) depende da primeira (Lei da Assembleia Legislativa), à qual se associa para completar o processo orçamental, não havendo dúvidas sérias de que este se inicia com a aprovação pela Assembleia Legislativa da Lei de Autorização de Receitas e Despesas e termina com o Decreto-Lei do Governador que o aprova e simultâneamente o põe em execução.

São as duas faces da mesma moeda.

Trata-se portanto, de um expediente que requer a conjugação de dois instrumentos legais.

Continuando, pois...

Perseguindo a lei que ao abrigo da al. g) do nº 1 do artº 30º do E.O.M. anualmente a Assembleia Legislativa aprova, vamos encontrar uma disposição em que expressamente se autoriza o Governador a arrecadar as receitas e a realizar as despesas, ainda que sem as quantificar.

Sabe-se, por outro lado, que nesse instrumento se contêm ainda outras autorizações ao Governador, de que são exemplos as que facultam a contracção de empréstimos ou conferem competência para legislar sobre determinadas matérias, tendo ainda aí assento princípios de carácter geral sobre certas temáticas.

O Decreto-Lei do Governador (artº 11º da LEOGT), além de aprovar o Orçamento, constante de anexo que dele faz parte integrante, aprova ainda os orçamentos dos serviços autónomos e estabelece normas sobre a sua execução (regime duodecimal, racionalização dos meios, câmbio orçamental, etc).

E nele se conterão mapas suficientemente discriminados com a previsão das receitas e das despesas, organizados segundo as diversas classificações orçamentais.

Por força do estatuído no artº 2º do D.L. nº 42/88/M, de 30 de Maio, e a partir de 1994 em razão do disposto no artº 4º do D.L. nº 53/93/M, de 27 de Setembro, o Orçamento Geral do Território integra, sob a forma de anexos, os orçamentos privativos dos serviços e fundos autónomos.

Prosseguindo na nossa análise chegamos ao momento da elaboração do Orçamento.

Ela é da responsabilidade do Governador, sendo a sua execução material confiada à Divisão de Orçamento e Contas Públicas do Departamento de Contabilidade Pública da Direcção dos Serviços de Finanças.

O respectivo processo inicia-se com um Despacho do Governador onde se fixa a calendarização das diferentes etapas por que passa a sua feitura.

Tem sido prática constituir-se um grupo de trabalho para o desenvolvimento dos estudos necessários à preparação da proposta de lei de autorização das receitas e despesas.

Reunidos todos os dados fornecidos pelos diversos serviços e entidades, a Direcção dos Serviços de Finanças, através do departamento próprio, redige então a proposta de lei de autorização, que faz acompanhar das linhas de acção governativa, da análise da conjuntura económico - financeira, do PIDDA e de uma primeira versão do Orçamento, que submeterá ao Governador para estudo e apreciação.

Colhido o parecer do Conselho Consultivo, será o expediente remetido à Assembleia Legislativa.

*

E atingimos a fase da aprovação do Orçamento, à cerca da qual, porém já tudo praticamente foi assinalado.

A Assembleia aprova a Lei de Autorização das Receitas e Despesas e o Governador aprova e põe em execução o Orçamento propriamente dito, tudo de forma a que possa entrar em vigor e em início de execução no dia 1 de Janeiro do ano a que respeita.

Prevenindo a hipótese de não poder ser observado tal prazo, o legislador veio consentir que, para obviar a uma situação desse tipo, se transporte para o ano seguinte o Orçamento do ano anterior, sendo o das despesas executado sob o regime de duodécimos (cfr. artºs 57º, nº 2, do E.O.M. e 12º da LEOGT).

*

Elaborado e aprovado o Orçamento há que lhe dar execução.

A execução, a iniciar, como se disse atrás, em 1 de Janeiro de cada ano, consiste propriamente na arrecadação das receitas e na realização das despesas.³¹

A cargo da Administração Financeira³² - em particular para as receitas - e da Administração em Geral - para as despesas -, é na arrecadação de umas e na realização de outras que se devem observar escrupulosamente não apenas as disposições contidas no decreto-lei de execução orçamental e demais legislação avulsa, como também os princípios e regras orçamentais que atrás foram enunciados.

*

Importa, finalmente, aditar alguns considerandos àcerca dos incidentes que poderão eclodir no decurso da execução orçamental.

Estamos a pensar nas situações insuficientemente dotadas ou não inscritas no Orçamento e a que há que fazer face.

Para responder a ocorrências deste tipo a lei prevê dois mecanismos:

- a revisão orçamental;
- a alteração orçamental.

Há revisão "quando se verifique o aumento da despesa total do Orçamento Geral do Território" (artº 21º, nº 2, da LEOGT, na redacção do D.L. nº 22/87/M, de 27 de Abril) e, sob pena de violação do princípio do equilíbrio orçamental, também quando haja aumento total da receita em montante igual ao da despesa.

As revisões operam-se por decreto-lei e podem ter como contrapartida:

- excessos de cobrança;
- saldos de anos económicos anteriores.

Só produzem efeitos depois de publicadas no Boletim Oficial, I série (al.a) do nº 2, do artº 1º do D.L. nº 47/90/M, de 20 de Agosto, na redacção do D.L. nº 23/93/M, de 24 de Maio).

Há alteração quando se procede a transferências entre rubricas da despesa,

³¹ - SOUSA FRANCO refere-se à execução orçamental como sendo o "conjunto dos actos e operações materiais de administração financeira praticados para cobrar as receitas e realizar as despesas inscritas ou para prover ao respectivo ajustamento". (Direito Financeiro e Finanças Públicas. I. 429).

³² - E também dos serviços autónomos.

não causadoras de aumento dos montantes globais do Orçamento.³³

As alterações orçamentais são da competência do Governador (artº 21º, nº 3, da LEOGT) e têm como contrapartida:

- excesso das receitas consignadas;
- dotação provisional;
- dotações excedentárias.

Há conhecimento da publicação de alguns despachos governamentais a fixar certas regras referentes a alterações ao Orçamento, como sejam os nºs 17/GM/87 (B.O. de 4 de Maio) e 20/GM/87 (B.O. de 18 de Maio).

Em tais despachos definem-se competências e fixam-se procedimentos a adoptar, a saber:

- são da competência do Secretário-Adjunto para a Economia e Finanças (nº 1 do Desp. nº 17/GM/87) as alterações com contrapartida na dotação provisional e nas dotações excedentárias;
- são da competência do Secretário-Adjunto para a Economia e Finanças e do Secretário-Adjunto da respectiva tutela as alterações respeitantes ao PIDDA (parte II das Instruções anexas ao Desp. nº 17/GM/87).

Através do Desp. nº 3/SAEF/91 (B.O. 2º supl., de 11 de Junho) o Secretário-Adjunto para a Economia e Finanças subdelegou no Director dos Serviços de Finanças a competência para autorizar as alterações (nº 1. 19) que não originem aumento ou diminuição do montante global dos capítulos, quer orgânicos, quer económicos.

As alterações orçamentais produzem efeito a partir do despacho de autorização, independentemente de publicação no Boletim Oficial (nº 4 do Desp. nº 17/GM/87).

A publicação é feita na II Série (nº 4, do arº 1º, do D.L. nº 47/90/M, de 20 de Agosto, na redacção do D.L. nº 23/93/M, de 24 de Maio).³⁴

33

Há, no entanto, uma situação em que, por simples alteração orçamental, se podem ampliar os montantes globais do orçamento: assim sucede quando estivermos perante um aumento de cobrança de receitas legalmente consignadas (contas de ordem, por exemplo). Verificando-se uma diminuição da cobrança das receitas consignadas não haverá necessidade de se proceder a uma alteração orçamental, uma vez que, por força do chamado duplo cabimento a que as despesas correlativas estão sujeitas (nº 3 do artº 18º da LEOGT), estas só podem ser autorizadas até à concorrência das receitas arrecadadas. Essa alteração já será necessária em caso de excesso de cobrança.

34

Cfr. artº 20º da LEOGT, que permite ao Governador, por decreto-lei, suprimir rubricas ou reduzir montantes que não se justifiquem, mesmo com carácter genérico. A supressão genérica de determinado tipo de rubricas (v.g. a referente ao pagamento de trabalho extraordinário) ou a redução geral de montantes (v.g. menos 10% nas rubricas de aquisição de bens) são normalmente utilizadas quando a cobrança das receitas fica aquém da previsão e tendo em vista evitar a violação do princípio do cabimento prévio.

Finalmente deixa-se aqui mais uma nota, que é a seguinte: nos casos de realização de despesas imprevistas ou cujas dotações se encontrem insuficientemente apetrechadas, o processo de alteração orçamental deve correr e concluir-se antes de se dar início ao processo de realização da despesa, melhor dizendo, antes de a despesa ser assumida.

Só dessa maneira será respeitado o princípio do cabimento prévio, ínsito no nº 2 do artº 18º da LEOGT, que se transcreve: "Nenhuma despesa poderá ser assumida, autorizada e paga sem que... se encontre suficientemente discriminada no Orçamento Geral do Território ou em Orçamento Privativo tenha cabimento no correspondente crédito orçamental..." (sublinhado nosso).

4.6 - A Conta Geral do Território

De acordo como o nº 1 do artº 35º da LEOGT o resultado da execução orçamental constará:

- de contas provisórias;
- da conta de gerência;
- da conta de exercício.

Em registo prévio não deixaremos de vincar que se torna dificilmente compreensível a existência simultânea de conta de gerência e de conta de exercício, depois que se assumiu, com todo o rigor, ter a lei consagrado para o Território um sistema orçamental de gerência.

E não logramos esclarecimento da questão porque o instrumento legal que o poderia potenciar - a Portaria do Governador a que alude o nº 2 do artº 25º da LEOGT - ainda não foi, publicada, como a seu tempo já foi referido.

As contas de exercício que têm sido organizadas e aprovadas resumem-se a mapas dos quais consta a execução da gerência orçamental - a verdadeira conta da gerência.

A conta da gerência (imprópria) compreende a designada " conta do exercício ", acrescida do movimento da Tesouraria.

No fundo trata-se de uma conta de gerência propriamente dita, que traz acoplada uma conta de tesouraria.

Se com tal procedimento se pretende fazer chegar à Conta Geral do Território o movimento da Tesouraria o desígnio é meritório e não desrespeita a lei.

Creemos, contudo, que seria mais ajustado elaborar uma conta de gerência (execução do orçamento de gerência - a actualmente denominada conta do exercício) e autonomamente uma conta do Tesouro.

Por essa forma, utilizando um caminho tecnicamente mais apurado, melhor nos identificávamos com a pureza do próprio sistema (de gerência, como se viu).

Se a sua coerência (orçamento de gerência/conta de gerência) não exige considerações suplementares, já do ponto de vista técnico será de dizer que a denominada "conta do exercício" nada tem a ver com a execução de um orçamento de exercício (que não existe, como se sabe).

A denominada "conta de gerência", e apenas em resultado da duplicação de registos (passagens de fundos, por exemplo), faz com que um resultado do "exercício" (v.g., no ano de 1992, que passa de 10,7 biliões de patacas para 28,9 biliões) empole o resultado da "gerência".

Continuando na análise da Conta Geral do Território é altura de dizer que, porque inexistem normas definidoras do seu conteúdo e estrutura, será de acompanhar aí as regras do Orçamento.

Aquela é o resultado da execução deste, o que justifica o mesmo tratamento.

Assim, além de um relatório prévio explicativo, a Conta deve conter mapas, organizados segundo as diferentes classificações orçamentais e fazer-se acompanhar das contas de gerência dos serviços e fundos autónomos.

A falta de publicação da Portaria governamental prevista no nº 2 do artº 35º da LEOGT - e já aqui amplamente referenciada - acarreta necessariamente dificuldades na determinação do conteúdo da Conta, designadamente ao nível das informações anexas e complementares que a devem acompanhar.

Algum apoio legal com vista à cobertura desse hiato, e não pouco importante, poderá ir buscar-se ao nº 3 do artº 9º do D.L. nº 18/92/M, de 02 de Março, quando se refere ao conteúdo do Parecer a emitir pelo Tribunal de Contas.

Fala-se aí, por exemplo, em património, em inventário, em subvenções, em subsídios, em benefícios fiscais, em créditos, etc., o que quererá dizer naturalmente que a Conta Geral deve conter informações referentes a tais rubricas, pois de contrário o Parecer não teria base que sustentasse um pronunciamento sobre tais matérias.

Por último mencionar-se-á - o que, de resto, também já foi dito - que a elaboração da Conta, embora da responsabilidade do Governador, é das atribuições materiais de departamento próprio da Direcção dos Serviços de Finanças.

4.7 - Fiscalização da Execução Orçamental

A execução orçamental está sujeita, por força da lei, a uma permanente fiscalização e controlo, simultânea ou posterior, apresentando-se sob três modalidades:

- fiscalização administrativa;
- fiscalização jurisdicional;
- fiscalização política.

A fiscalização administrativa, também conhecida por controlo interno, exerce-se no momento da execução orçamental e visa aquilatar da conformidade das despesas realizadas com as normas aplicáveis, particularmente - e não será ocioso repetir - com os chamados princípios rígidos da Contabilidade Pública.

A não observância de tais preceitos acarreta a não autorização do pagamento que estiver em causa, acompanhada de eventual efectivação de responsabilidade financeira e/ou disciplinar (cfr. artº 39º e 40º da LEOGT).

A fiscalização administrativa, de acordo com o artº 37º do citado diploma, cabe:

- à Direcção dos Serviços de Finanças (quanto aos serviços simples);
- aos órgãos próprios de gestão (quanto aos serviços autónomos ou apenas dotados de autonomia administrativa).

A fiscalização jurisdicional integra-se no controlo externo à Administração e tem por fim verificar a conformidade da execução orçamental com a lei.

Compete ao Tribunal de Contas.

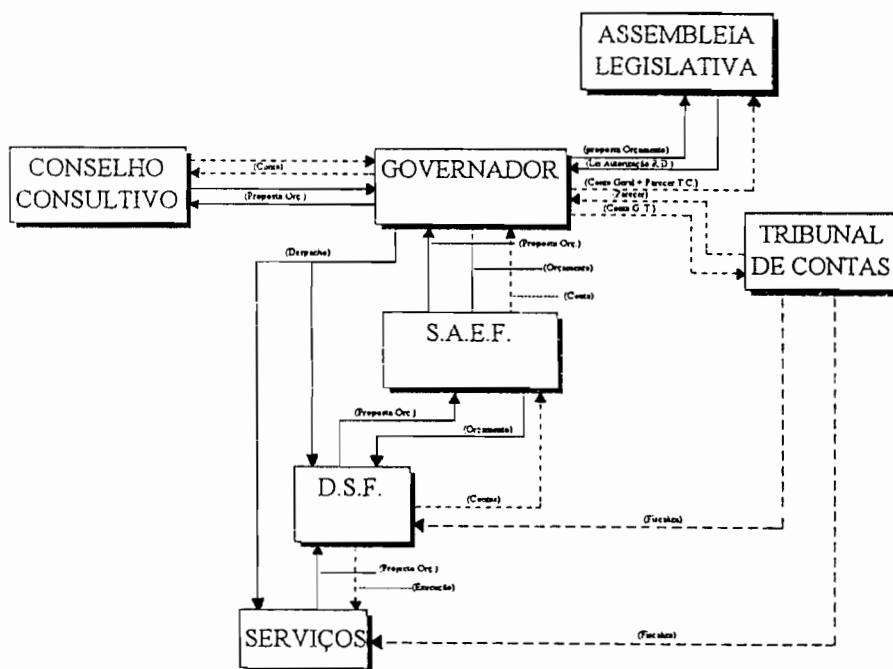
Pode exercer-se aquando da arrecadação da receita ou da realização da despesa (por intermédio do visto) ou depois da consumação destas com o correspondente encerramento das contas (através do seu julgamento, por via de auditorias a serviços simples, pelo julgamento de infracções e pela emissão do Parecer sobre a Conta Geral do Território).

A fiscalização política dos resultados da execução do Orçamento pertence à Assembleia Legislativa, a qual, por força do preceituado na al. b) do nº 2 do artº 30º, do E.O.M., terá que "tomar as contas do Território respeitantes a cada ano económico".

Para tanto ser-lhe-á enviada a Conta pelo Governador, e até 31 de Dezembro do ano seguinte àquele a que respeita, acompanhada do Parecer do Tribunal.

Nem o Estatuto Orgânico, nem a Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Território estabelecem quais as consequências da não aprovação da Conta Geral pela Assembleia Legislativa.

4.8 - Ciclo Orçamental - Fluxograma



CAP. II

EVOLUÇÃO DAS RECEITAS E DESPESAS DE 1990 A 1992

1. Nota Prévia

No presente Capítulo tentar-se-á proceder à análise comparativa e evolutiva das receitas e despesas do Território quer em termos de previsão (Orçamento), quer em termos de execução (Conta).

Nessa análise apenas se põem em confronto as receitas e despesas dos últimos 3 anos, por serem as únicas que, em resultado da aplicação do disposto no artº 63º do D.L. nº 18/92/M, de 02 de Março, ficaram sob a jurisdição do Tribunal de Contas.

2. Evolução Orçamental

No quadro que proximamente se figura consta a evolução das receitas e despesas orçamentadas nos referidos 3 últimos anos, ou seja, em 1990, 1991 e 1992.

Os valores a ele levados correspondem ao Orçamento final ou revisto, isto é, ao Orçamento que já teve em conta as revisões e alterações nele introduzidas ao longo do respectivo ano.

(Em milhares)

Designação		Ano	1990	1991	90/91 %	1992	91/92 %
R E C E I T A S	Correntes		3.846.870	4.949.470(1)	28,6	7.414.055(2)	49,7
	De Capital		1.342.032	1.607.609	19,7	463.500	-71,1
	Soma		5.188.902	6.557.079	26,3	7.877.555	20,1
	Conta Ordem		1.072.783	1.845.585	72,0	1.466.571	-20,5
	Total		6.261.685	8.402.664	34,1	9.344.126	11,2
D E S P E S A S	Correntes		3.280.656	5.079.317	54,8	5.832.104	14,8
	De Capital		402.544	313.159	-22,2	544.197	73,7
	PIDDA		1.505.703	1.164.603	-22,6	1.501.690	28,9
	Soma		5.188.903	6.557.079	26,3	7.877.991	20,1
	Conta Ordem		1.072.782	1.845.585	72,0	1.466.571	-20,5
Total		6.261.685	8.402.664	34,1	9.344.562(3)	11,2	

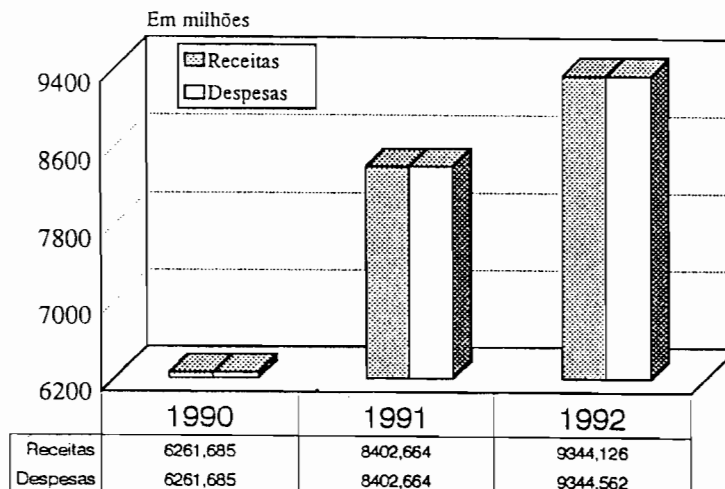
1) Inclui a importância de 1.130.000,00 MOPs não considerada no mapa resumo de fls. 71 da conta, sob a justificação "Importância que não chegou a receber-se".

2) Inclui a importância da 46.760,00 MOPs não considerada no mapa resumo da receita sob a justificação "importância que não chegou a receber-se".

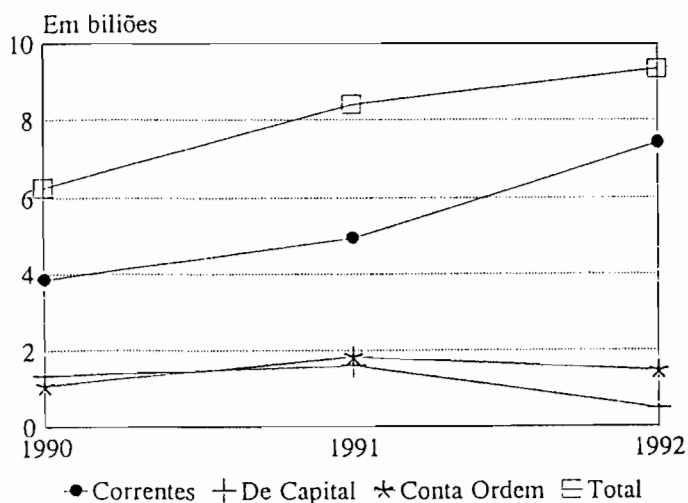
3) O orçamento final da despesa é superior em 436.000,00 MOPs relativamente ao orçamento final da receita.

A evolução dos diversos componentes pode ser vista assim:

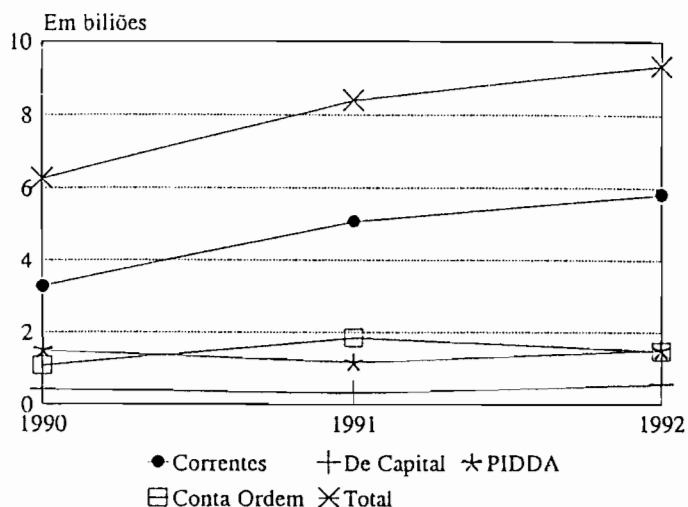
Receita e Despesa Total



Receitas



Despesas



3. Evolução da Execução Orçamental (Conta)

Quanto à execução orçamental os respectivos resultados foram:

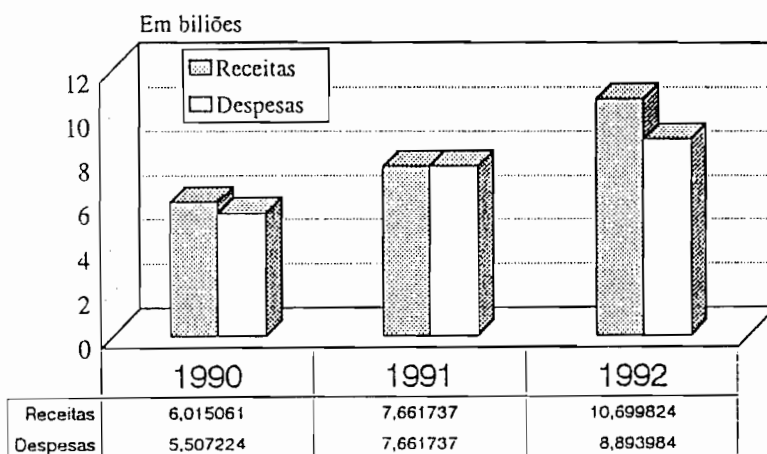
(milhares de patacas)

Ano		1990	1991	90/91 %	1992	91/92 %
Designação						
R E C E I T A S	Correntes	4.113.326	5.184.525	26,0	9.191.309	77,2
	De Capital	857.920 ⁽¹⁾	855.943 ⁽¹⁾	-0,2	66.919 ⁽¹⁾	-92,1
	Soma	4.971.246	6.040.468	21,5	9.258.228	53,2
	Conta Ordem	1.043.815	1.621.269	55,3	1.441.596	-11,0
	Total	6.015.061	7.661.737	27,3	10.699.824	39,6
D E S P E S A S	Correntes	3.093.375	4.752.590	53,6	5.646.688	18,8
	De Capital	395.859	279.337	-29,4	543.251	94,4
	PIDDA	974.175	1.008.541	3,5	1.262.449	25,1
	Soma	4.463.409	6.040.468	35,3	7.452.388	23,3
	Conta Ordem	1.043.815	1.621.269	55,3	1.441.596	-11,0
	Total	5.507.224	7.661.737	39,1	8.893.984	16,0
Saldo(Rec.-Desp.)		507.837	0	----	1.805.840	----

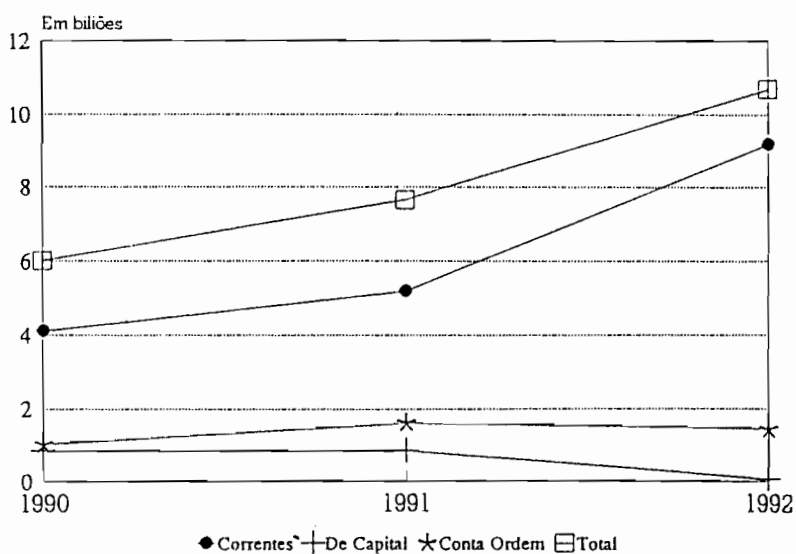
1) Inclui reposições não abatidas nos pagamentos

Graficamente representada a evolução da arrecadação das receitas e da realização das despesas dá o seguinte:

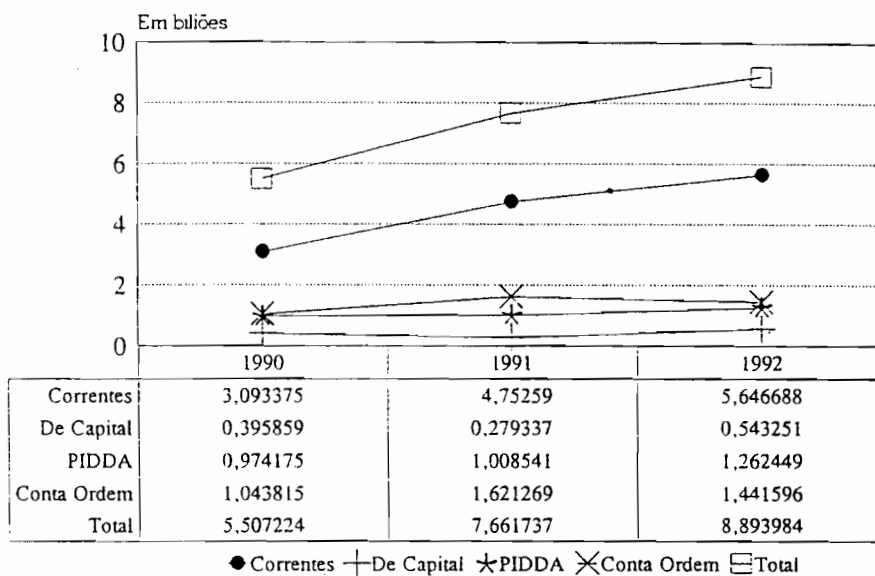
Receita e Despesa Total



Receitas



Despesas

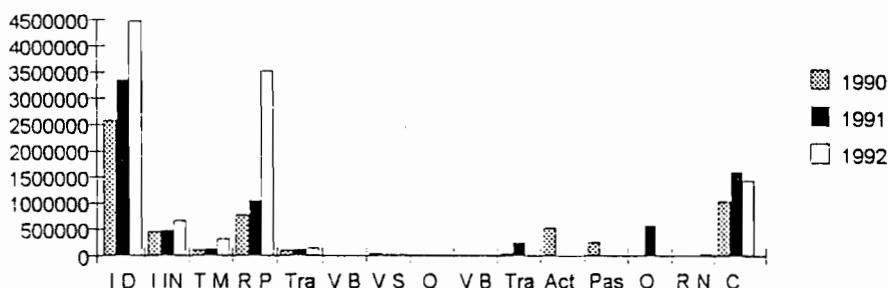


Quanto ao comportamento evolutivo das receitas arrecadadas, e por tipos, pode representar-se o seguinte esquema:

(1000 patacas)

Anos Designação	1990	1991	90/91 %	1992	91/92 %
Correntes (1)	4.113.326	5.184.524	26,0	9.191.309	77,2
Impostos directos	2.586.614	3.351.231	29,5	4.487.033	33,8
Impostos indirectos	453.996	479.880	5,7	668.032	39,2
Taxas M. O. Penalidades	117.541	135.446	15,2	319.137	135,6
Rendimentos da Propriedade	776.446	1.050.285	35,2	3.526.029	235,7
Transferências	110.676	131.629	18,9	149.477	13,5
Venda Bens duradouros	335	704	110,1	553	-21,4
Venda S. B. não duradouros	55.775	23.619	-57,6	31.435	33,0
Outras	11.943	11.730	-1,7	9.613	-18,0
De Capital (2)	852.708	839.031	-1,6	26.748	-96,8
Vendas de bens de Investimento	15.888	5.853	-63,1	26.748	356,9
Transferências	40.123	249.662	522,2	—	-100
Activos Financeiros	536.697	—	-100,0	—	—
Passivos Financeiros	260.000	—	-100,0	—	—
Outras	—	583.516	—	—	-100,0
Reposições não abat. pag. (3)	5.212	16.912	224,0	40.171	137,5
Contas Ordem (4)	1.043.815	1.621.269	55,3	1.441.596	-11,0
Total (1+2+3+4)	6.015.061	7.661.736	27,3	10.699.824	39,6

Visto de forma gráfica será assim:



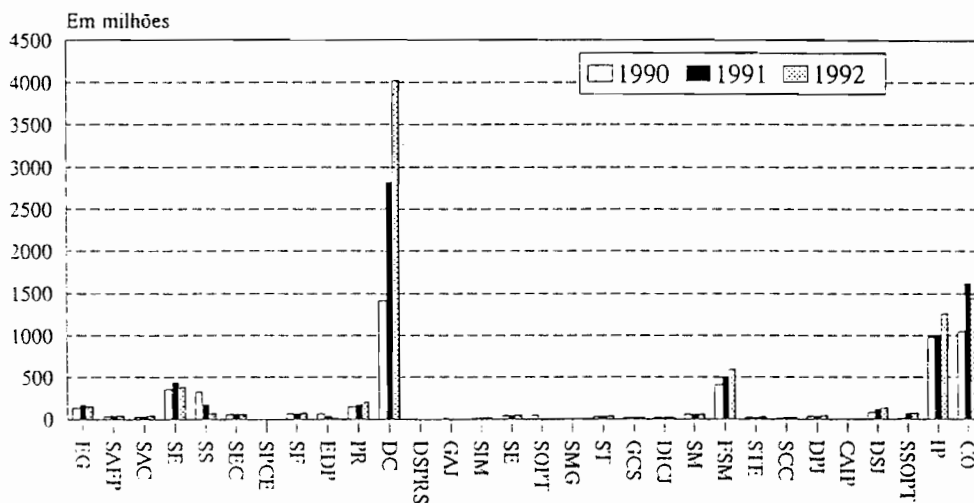
No quadro que se segue vão representadas as variações da despesa realizada segundo os códigos da classificação orgânica, a saber:

(1000 PATACAS)

CÓDIGO	DESIGNAÇÃO	ANO				
		1990	1991	90/91 %	1992	91/92 %
01-00	ENCARGOS GERAIS	134.675	175.975	30,6	154.668	-12,1
03-00	SERVIÇOS DE ADM.FUN.PÚBLICA	36.507	43.987	20,4	43.063	-2,1
04-00	SERVIÇOS DE ASSUNTOS CHINESES	28.089	35.335	25,7	43.800	23,9
05-00	SERVIÇOS DE EDUCAÇÃO	355.691	439.593	23,5	383.136	-12,8
06-00	SERVIÇOS DE SAÚDE	330.773	174.664	-47,1	65.189	-62,6
07-00	SERVIÇOS DE ESTATÍSTICAS E CENSOS	56.891	70.104	23,2	55.732	-20,5
08-00	SERVIÇOS DE PROG. E COOR. DE EMPRE.	5.179	—	-100,0	—	—
09-00	SERVIÇOS DE FINANÇAS	69.577	69.882	0,4	73.682	5,4
10-00	ENCARGOS DA DÍVIDA PUBLICA	65.361	36.180	-44,6	11.149	-69,1
11-00	PENSÕES E REFORMAS	148.730	172.133	15,7	206.101	19,7
12-00	DESPESAS COMUNS	1.417.484	2.822.185	99,0	4.019.883	42,4
16-00	DIRECÇÃO DE SERV. PRIS. E DE REINS. SOCIAL	7.320	—	-100,0	—	—
17-00	GABINETE DOS ASSUNTOS DE JUSTIÇA	14.289	—	-100,0	—	—
18-00	SERVIÇOS DE IDENTIFICAÇÃO DE MACAU	12.384	14.975	20,9	18.094	20,8

CÓDIGO	DESIGNAÇÃO	(1000 PATACAS)				
		1990	1991	90/91 %	1992	91/92 %
19-00	SERVIÇOS DE ECONOMIA	40.423	44.950	11,1	50.002	11,2
20-00	SERVIÇOS DE OBRAS PÚB. E TRANSP.	51.333	—	-100,0	—	—
22-00	SERVIÇOS METEOROLÓGICOS E GEOFÍSICOS	10.365	10.955	5,6	12.502	14,1
23-00	SERVIÇOS DE TURISMO	26.765	32.639	21,9	36.021	10,3
24-00	GABINETE DE COMUNICAÇÃO SOCIAL	23.370	23.341	-0,1	23.284	-0,2
26-00	DIRECÇÃO DE INSP. E COORD. DE JOGOS	19.557	20.952	7,1	24.334	16,1
27-00	SERVIÇOS DE MARINHA	55.342	56.639	2,3	62.476	10,3
28-00	FORÇAS DE SEGURANÇA DE MACAU	408.544	505.464	23,7	597.568	18,2
29-00	SERVIÇOS DE TRABALHO E EMPREGO	20.350	22.142	8,8	26.531	19,8
31-00	SERVIÇOS DE CARTOGRAFIA E CADASTRO	16.615	20.141	21,2	21.861	8,5
32-00	DIRECTORIA DA POLÍCIA JUDICIÁRIA	38.491	39.146	1,7	43.534	11,2
33-00	CENTRO DE ATEND. E INF. AO PÚBLICO	2.629	3.278	24,6	3.736	13,9
34-00	DIRECÇÃO DOS SERVIÇOS DE JUSTIÇA	81.123	121.983	50,3	138.730	13,7
35-00	SERVIÇOS DE SOLOS, OBRAS PÚB. E TRANSP.	11.372	75.284	562,0	74.863	-0,5
40-00	INVESTIMENTOS DO PLANO	974.175	1.008.541	3,5	1.262.449	25,1
50-00	CONTAS DE ORDEM	1.043.815	1.621.269	55,3	1.441.596	-11,0
TOTAL		5.507.224	7.661.737	39,1	8.893.984	16,0

Perspectivado de forma gráfica será deste modo:



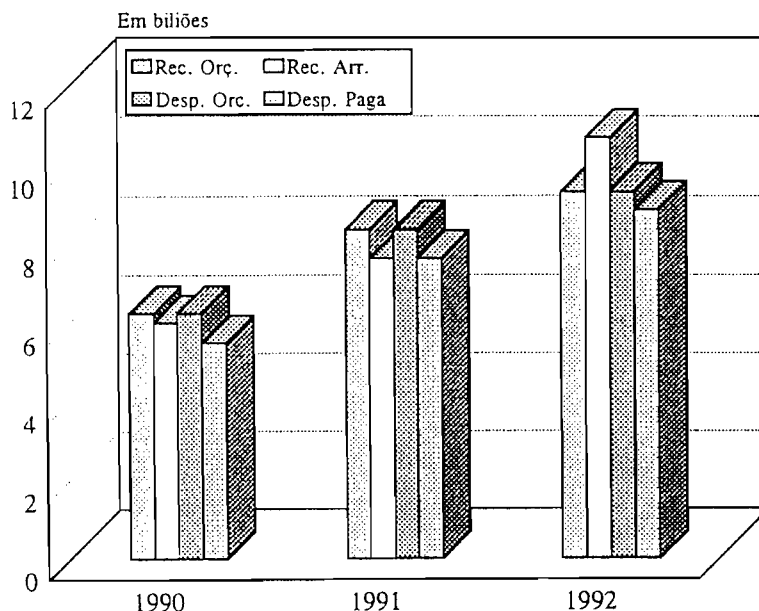
Transportando para quadro o que foi a evolução das receitas e despesas, comparando simultaneamente a previsão com os resultados da execução, temos a seguinte expressão:

Designação	Ano	1990			1991			90/91%			1992			91/92%		
		ORÇ.	CONTA	EXEC. %	ORÇ.	CONTA	EXEC. %	ORÇ.	CONTA	EXEC. %	ORÇ.	CONTA	EXEC. %	ORÇ.	CONTA	EXEC. %
RECEITAS	CORRENTES	3.846.870	4.113.326	106,93	(1)4.949.470	5.184.525	117,48	28,6	26,0	10,55	7.414.055	9.191.309	123,9	49,7	77,2	6,42
	DE CAPITAL	1.342.032	857.920	63,93	1.607.609	855.943	53,24	19,7	-0,2	-10,69	463.500	66.919	14,4	-71,1	-92,1	-38,84
	SOMA	5.188.902	4.971.246	95,80	6.557.079	6.040.468	92,12	26,3	21,5	-3,68	7.877.555	9.258.228	117,5	20,1	53,2	25,38
	CONTA ORDEM	1.072.783	1.043.815	97,30	1.845.585	1.621.269	87,84	72	55,3	-9,46	1.466.571	1.441.596	98,2	-20,5	-11,0	10,36
	TOTAL	6.261.685	6.015.061	96,06	8.402.664	7.661.737	91,18	34,1	27,3	-4,88	9.344.126	10.699.824	114,5	11,2	39,6	23,32
DESPESAS	CORRENTES	3.280.656	3.093.375	94,29	5.079.317	4.752.590	93,57	54,8	53,6	-0,72	5.832.104	5.646.688	96,8	14,8	18,8	3,23
	DE CAPITAL	402.544	395.859	98,34	313.159	279.337	89,20	-22,2	-29,4	-9,14	544.197	543.251	99,8	73,7	94,4	10,6
	PLANO	1.505.703	974.175	64,70	1.164.603	1.008.541	86,60	-22,6	3,5	21,90	1.501.690	1.262.449	84	28,9	25,1	-2,6
	SOMA	5.188.903	4.463.409	86,01	6.557.079	6.040.467	92,12	26,3	35,3	6,11	7.877.991	7.452.388	94,5	20,1	23,3	2,38
	CONTA ORDEM	1.072.782	1.043.815	97,30	1.845.585	1.621.269	87,84	72	55,3	-9,46	1.466.571	1.441.596	98,2	-20,5	-11,0	10,36
TOTAL	6.261.685	5.507.224	87,95	8.402.664	7.661.737	91,18	34,1	39,1	3,23	9.344.562	8.893.984	95,1	11,2	16,0	3,92	

(1) Inclui a importância de 1.130.000,00 MOPs não considerada no mapa resumo de fls. 71 da Conta, sob a justificação "importância que não chegou a recitar-se".

(2) Inclui a importância de 46.760,00 MOPs não considerada no mapa resumo da Conta, sob a justificação "importância que não chegou a recitar-se".

Comparando graficamente os valores totais orçamentados e realizados encontramos:



4. Análise

Da análise dos quadros e gráficos que antecedem ressaltam como principais conclusões:

- um desequilíbrio no Orçamento de 1992, com o apuramento de um excesso da despesa sobre a receita;
- o elevado peso das receitas correntes, ao longo dos 3 anos, na composição total da receita;
- uma posição destacada dos impostos directos dentro das receitas correntes;
- um crescimento de 235,7% entre 1991 e 1992 das receitas provenientes de rendimentos da propriedade, aproximando-se, em valores absolutos, das receitas provenientes de impostos directos;
- uma posição destacada das denominadas "despesas comuns", a crescerem constante e significativamente, sendo de 99% de 1990 para 1991 e de 42,4% de 1991 para 1992;

- f) um peso excessivo das mesmas despesas, que em 1992 representam quase 50% da despesa total, não consentâneo com uma classificação orgânica que tem por objectivo evidenciar os gastos de cada departamento, unidade orgânica ou área de responsabilidade;
- g) a diminuição progressiva das despesas dos serviços de saúde (47,1% de 1990 para 1991 e 62,6% de 1991 para 1992);
- h) a diminuição também progressiva e sensível, do serviço da dívida (-44,6% de 1990 para 1991 e -69,1% de 1991 para 1992);
- i) a reduzida subida (3,5%) dos Investimentos do Plano de 1990 para 1991, mas já significativa de 1991 para 1992 (+ 25,1%);
- j) um ritmo de crescimento progressivo nas receitas (27,3% de 1990 para 1991 e 36,9% de 1991 para 1992), enquanto que na despesa o crescimento desacelerou (de 39,1% entre 1990 e 1991 para apenas 16% de 1991 para 1992);
- l) uma variação negativa na taxa de execução da receita de 1990 para 1991 (-4,88%), com um crescimento significativo de 1991 para 1992 (+ 23,32%);
- m) um crescimento insignificante nas taxas de execução do orçamento da despesa (3,23% de 1990 para 1991 e 3,92% de 1991 para 1992).

CAP III

O ORÇAMENTO GERAL DO TERRITÓRIO PARA 1992

1. Elaboração

1.1 - Os Despachos n.ºs 113/GM/91 e 120/GM/91

O processo de elaboração do Orçamento Geral do Território para 1992 iniciou-se formalmente com a publicação do Desp. n.º 113/GM/91, que teve lugar no B.O. n.º 23, Supl., de 11 de Julho.

Nesse Despacho são fixados não apenas o calendário de apresentação pelos serviços simples ou autónomos e pelos municípios das suas propostas de Orçamento, como também os prazos para a Direcção dos Serviços de Finanças elaborar e apresentar

a proposta de Lei de Autorização de Receitas e Despesas a submeter à Assembleia Legislativa pelo Governador e o Orçamento a aprovar pelo mesmo Governador.

Para além de impor aos Serviços, com propósitos de celeridade, um dever de colaboração com a Direcção dos Serviços de Finanças dirigido àquelas finalidades, o diploma impõe também o dever de fundamentação das propostas, "na estrita previsão das suas necessidades correntes para 1992", isto já com o intuito de contenção do crescimento das despesas correntes.

É assim que, na intenção de prosseguir tais objectivos, o texto legal anuncia não serem permitidos reforços ou a inscrição de rubricas novas que não tenham contrapartida em dotações excedentárias ou outros recursos do próprio serviço, abrindo apenas excepção para os vencimentos e salários (cfr. parte final do nº 12).

Assinala-se aqui, também, a referência contida no nº 2 desse Despacho, onde se declara a intenção de implementar um sistema de orçamentação numa "perspectiva funcional-programática", com identificação de programas e subprogramas e a quantificação das respectivas necessidades financeiras.

Para tal, e segundo o nº 3, cabe à Direcção dos Serviços de Finanças emitir instruções específicas, o que fez através das Circulares nºs 5/DOC/91 e 6/DOC/91, acompanhadas de impressos destinados à identificação das actividades e imputação das necessidades financeiras, com explicação sobre o seu preenchimento.

Da análise do Orçamento Geral do Território para 1992 não se encontrou, porém, quer em termos formais, quer de conteúdo, qualquer manifestação de um sistema de orçamentação por actividades, como melhor se verá adiante a propósito da classificação orçamental.

Mais tarde, ou seja em 22 de Julho de 1991, o B.O. nº 29, Supl., publicou o Disp. nº 120/GM/91, que, em complemento do anterior, estabeleceu os critérios a utilizar na elaboração das propostas de Orçamento da Despesa, visando "conter as despesas de funcionamento dos serviços dentro de parâmetros possíveis de encontrarem cobertura nos recursos correntes".

De entre tais critérios serão de destacar:

- cálculo das remunerações certas e permanentes com base nos efectivos existentes em 30 de Junho de 1991;
- fixação do índice 100 para 1992 em \$3.200 patacas;
- fixação nos valores mínimos previstos na lei das remunerações acessórias, do trabalho extraordinário, das despesas de representação e da compensação de encargos;

- limitação global aos valores constantes do Orçamento inicial de 1991 do Orçamento de funcionamento, com excepção das despesas com pessoal;
- avaliação caso a caso, com conseqüente fixação superior, das subvenções e participações a conceder;
- manutenção ao nível do Orçamento inicial de 1991, das transferências para os serviços autónomos, que não as resultantes de participação em receitas ou de receitas consignadas;
- concessão de prioridade, na orçamentação, aos compromissos assumidos, quer por via legal, quer por via contratual.

1.2. - Princípios Orçamentais

Desde já se adianta que a elaboração do Orçamento Geral do Território respeitou formalmente, no caso em apreço, as regras e princípios orçamentais referenciados nos artºs 3º a 8º do D.L. nº 41/83/M, de 21 de Novembro.

Não obstante, algumas observações há a fazer no âmbito dos princípios do equilíbrio e da especificação.

Assim:

Relativamente ao princípio do equilíbrio

Há que dizer que, em sentido formal, o Orçamento inicial está equilibrado: as receitas totais são iguais às despesas totais.³⁵

O mesmo sucede em sentido substancial, pois de harmonia com o critério do no nº 2 do artº 5º da LEOGT (critério do equilíbrio corrente), as receitas correntes (\$5.404.933.600,00) são superiores às despesas correntes (\$4.275.725.800,00) em \$1.129.207.800,00.

Porém, segundo o critério do activo da Tesouraria,³⁶ já o Orçamento se mostra desequilibrado.

35 — O equilíbrio formal do orçamento final ou revisão será analisado sob o nº 5 deste capítulo, a propósito das alterações orçamentais.

36 — Invoca-se aqui o critério do activo da Tesouraria ou da receita e despesa efectiva por ser este o adoptado pelo artº 4º, nº 2, da Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado - (Lei nº 6/91, de 20 de Fevereiro).
Sobre o critério do activo da Tesouraria e o conceito de receitas e despesas efectivas e não efectivas, cfr. SOUSA FRANCO, Finanças Públicas e Direito Financeiro, I, 368.

Na realidade, nele se prevê o recurso ao crédito em \$250.000.000,00MOPS (passivos financeiros - 12-12-01.00), sob a forma de empréstimo interno e resultante da autorização parlamentar constante do artº 2º da Lei nº 15/91/M, de 31 de Dezembro, destinado a despesas de investimento.³⁷

Relativamente ao princípio da especificação

O desdobramento pelas diferentes classificações orçamentais (económica para as receitas; económica, orgânica e funcional para as despesas), feito em cumprimento do princípio da especificação contemplado nos artºs 8º e 9º e com desenvolvimento nos artº 13º a 15º, todos da LEOGT, exhibe aspectos que suscitam análise mais demorada.

Desde logo no que se refere à estrutura utilizada na classificação orgânica.

Na verdade, segundo o preceituado no artº 14º da LEOGT, e como já antes mencionamos, às Direcções de Serviços ou entidades equiparadas corresponde um Capítulo da classificação orgânica, sem prejuízo dos capítulos especiais respeitantes a "Encargos da Dívida Pública", "Pensões e Reformas", "Despesas Comuns" e "Contas de Ordem".

Isto foi cumprido.

Contudo, na opinião do Tribunal, não se foi até ao fim, já que falta o agrupamento dos diferentes Capítulos por unidades orgânicas de tutela ao nível de Secretário-Adjunto.

É certo que a lei o não prevê expressamente, mas também o não impede (veja-se no Orçamento a existência do Cap. 01-Encargos Gerais, que não vem referido no nº 3 do citado artº 14º da LEOGT, na redacção do D.L. nº 49/84/M, de 26 de Maio e cuja legalidade se não questiona).

Por outro lado, aconselham-no quer os conceitos, quer a necessidade de transparência.

Com a classificação orgânica, como se sabe, intenta-se pôr em destaque as despesas realizadas pelas diferentes unidades e ainda aquelas por que, directa ou

37

No desenvolvimento do Orçamento da Receita, pág. 259, bem como na observação nº 98, a pág. 247, vem invocado o artº 2º da Lei nº 11/89/M, de 29 de Dezembro (Lei de Autorização das Receitas e Despesas para 1990). Cuidamos tratar-se de um lapso, pois o preceito a invocar seria antes o artº 2º da Lei nº 15/91/M, de 31 de Dezembro (Lei de Autorização das Receitas e Despesas para 1992).

indirectamente, política ou administrativamente, são responsáveis as diversas entidades de tutela.

Nem o facto de estatutariamente inexistir um Governo do Território, mas antes um Governador coadjuvado por Secretários-Adjuntos, poderá voltar-se contra o referido agrupamento ou agregação.

Basta atentar nas Portarias de delegação de competências nos Secretários-Adjuntos (cfr. v.g. a Portaria nº 84/91/M, de 20 de Maio, que as delega no Secretário-Adjunto para a Economia e Finanças) para de imediato nos apercebermos de que a mesma se reporta à superintendência e coordenação de um conjunto de unidades orgânicas.

Ora, sem o agrupamento de que se vem falando, torna-se difícil (senão impossível...) avaliar, do ponto de vista financeiro, a actividade da entidade tutelar.

Nessa conformidade, a par do agrupamento "Encargos Gerais" que, por exemplo, poderia comportar as despesas com o Gabinete do Governador, a Assembleia Legislativa, o Conselho Consultivo, o Padroado do Oriente e Contas de Ordem (caso existissem), prever-se-iam tantos outros agrupamentos quantos os Secretários-Adjuntos.

Os agrupamentos assim sugeridos, que seriam identificados por códigos numéricos de dois dígitos, comportariam tantos Capítulos quantas as unidades orgânicas não autónomas tuteladas e, caso se justificassem, ainda os Capítulos referentes ao "PIDDA" e às "Contas de Ordem".

Os Capítulos especiais contemplados no nº 3 do artº 14º da LEOGT (redacção do D.L. nº 49/84/M, de 26 de Maio) - "Encargos da Dívida Pública", "Pensões e Reformas" e eventualmente "Despesas Comuns" -, dada a sua natureza eminentemente financeira, figurariam no agrupamento "Secretário-Adjunto para a Economia e Finanças".³⁸

Em cada agrupamento, e quando as circunstâncias o impusessem, figurariam dois Capítulos especiais: "PIDDA" e "Contas de Ordem", incluindo-se no primeiro os projectos cuja execução material e financeira fossem da responsabilidade dessa área governativa e no segundo os serviços autónomos submetidos à respectiva tutela, na medida das suas receitas próprias.

Quanto á numeração de cada Capítulo (não especial) dever-se-ia dar-lhe uma ordem sequencial dentro de cada agrupamento.

38 — Utilizamos a expressão "eventualmente", porquanto, com a classificação orgânica por nós considerada, dificilmente se justificaria um Capítulo desta natureza, como se verá.

No tocante aos Capítulos especiais, que não correspondem a unidades orgânicas, ser-lhes-iam atribuídas numerações elevadas que, pelo número de serviços existentes ou a criar, não pudessem ser facilmente atingíveis (v.g. Cap. 40 - Despesas Comuns; Cap. 50 - Encargos da Dívida Pública; Cap. 60 - Pensões e Reformas; Cap. 70 - PIDDA; Cap. 80 - Contas de Ordem).

Quando se justificasse, os Capítulos abrir-se-iam em divisões e estas, porventura, em subdivisões.

No caso do Cap. 70 (PIDDA) as divisões em que o mesmo seria desdobrado corresponderiam às unidades orgânicas executoras dos projectos e cada um destes equivaleria a uma subdivisão.

Por sua vez no Cap. 80 (Contas de Ordem), as divisões corresponderiam a cada um dos diferentes serviços autónomos.

Seria aconselhável, pelas vantagens que transporta, uma classificação deste tipo.

Ela oferece, de forma clara, os resultados de cada departamento governamental, permitindo ao mesmo tempo um controlo mais rigoroso do cabimento orçamental por parte dos serviços processadores, além de dar a conhecer a cada serviço, com maior certeza, quais as dotações de que dispõe para o cumprimento das tarefas que lhe cabem.

Este, pois, o primeiro comentário que o desenvolvimento e aplicação do princípio da especificação merece ao Tribunal de Contas.

O segundo prende-se com a utilização que é feita do Cap. 12 - Despesas Comuns.

A legalidade da sua existência é indiscutível (cfr. artº 14º, nº 3, da LEOGT).

Todavia, a sua desarmonia, senão incompatibilidade, com o princípio da especificação orgânica é flagrante, de tal modo que quase diríamos que é a sua própria negação.³⁹

39 — Na República, o Cap. "Despesas Comuns" (contemplado no nº 2 do artº 6º do D.L. nº 305/71, de 15 de Julho e mantido pelo D.L. nº 737/76, de 16 de Outubro) desapareceu do ordenamento jurídico-financeiro com a publicação do D.L. nº 265/78, de 30 de Agosto, em cujo artº 7º, nº 2 se determina que passem a ser "distribuídas pelas classificações orgânicas, funcionais e económicas dos serviços a que respeitam".

E isso é tanto mais agudo quanto é certo que as despesas comuns constituem 44,1% e 61,9%, respectivamente da despesa total e da despesa corrente orçamentada - Orçamento total ou revisto (cfr. adiante mapa de fls 84) ou então 45,2% ou 62,1%, respectivamente da despesa total e da despesa corrente paga (cfr. mapas de fls 111 e 115).

Ora tal procedimento, além de violar o princípio da especificação orgânica, pode potenciar a assumpção de encargos sem cabimento orçamental, uma vez que, sendo vários os serviços a processar despesas pela mesma dotação, a inacessibilidade aos montantes de encargos já assumidos não permite saber das disponibilidades existentes a cada momento.

Nem mesmo o Departamento de Contabilidade Pública da Direcção dos Serviços de Finanças conseguirá ter um controlo rigoroso da dotação, dado não fiscalizar a despesa na fase da sua assumpção o que lhe veda o conhecimento do montante da verba já comprometido.

E - recorda-se - o cabimento deve verificar-se no momento da assumpção do encargo, consoante estipula o artº 18º, nº 2, da LEOGT.

O terceiro e último comentário que nos propomos fazer acerca da matéria relaciona-se com a classificação usada no Cap. 40 - "Investimentos do Plano".

A ausência de identificação dos projectos - e dentro deles a falta de uma distribuição das dotações pelos diferentes tipos de despesa a efectuar nas diversas fases por que passa a sua realização (projecto, construção, etc) - não permitem conhecer os seus custos, a sua natureza (social, económica ou outra), ou sequer a fase em que se encontram.

Mais um ponto, pois, para ponderação.

2. Aprovação

O Orçamento Geral do Território para 1992 foi aprovado segundo o disposto nos artºs 30º, nº 1, al. g) e 57º, ambos do E.O.M. e 10º e 11º, estes da LEOGT.

Em seu cumprimento - e já o dissemos mais que uma vez - foram publicadas a Lei nº 15/91/M, de 31 de Dezembro (Lei de Autorização das Receitas e Despesas para 1992) e o D.L. nº 64/91/M, da mesma data (diploma que aprova e põe em execução o Orçamento Geral do Território para o referido ano).

Confirmou-se assim o sistema de estrutura dualista que o Orçamento territorial deve legalmente exhibir.

2.1 - A Lei de Autorização das Receitas e Despesas (nº 15/91/M).

Esta Lei articula matérias que importa desde já surpreender, ainda que por forma breve.

Assim:

- o artº 1º, nº 1 - que autoriza o Governador a arrecadar as receitas e a realizar as despesas durante o ano de 1992 (uma mera formalidade, já que a Assembleia as não quantifica);
- o artº 1º, nº 2 - que condiciona a cobrança das receitas (apenas as que constam de autorização legal) e obriga ao seu depósito nos Cofres do Território, (princípio geral da unidade de Tesouraria, indispensável a uma gestão integrada dos recursos), a menos que haja norma expressa em contrário (caso da excepção contemplada no artº 9º do D.L. nº 42/88/M, de 30 de Maio e, a partir de 1 de Janeiro próximo, também no artº 21º do D.L. nº 53/93/M, de 27 de Setembro - dispensa desse depósito naqueles cofres em favor dos serviços e fundos autónomos), que enfraquece aquele princípio;
- o artº 2º - que autoriza o Governador a contrair um empréstimo interno até ao montante de 250 milhões de patacas para serem utilizadas em investimento;
- o artº 3º - que autoriza as entidades autónomas a arrecadarem as suas receitas próprias e a realizarem as respectivas despesas;
- o artº 4º - que fixa os objectivos prioritários das linhas de acção governativa;
- o artº 5º - que estabelece os princípios que devem presidir à elaboração e execução do Orçamento para 1992.
Os de natureza financeira são os seguintes:
 - contenção do crescimento das despesas com pessoal e com aquisição de bens e serviços;
 - redução do comprometimento de disponibilidades resultantes de exercícios anteriores;
 - racionalização de estruturas.
- o artº 6º - que autoriza o Governador a tomar providências excepcionais, se e quando necessárias para a manutenção do equilíbrio das contas públicas.

Sem que no articulado da Lei se lhes faça qualquer referência, vão em anexo as "Linhas de Acção Governativa para 1992" (Anexo I), "Análise da Conjuntura

Económico-Financeira de Macau" (Anexo II), e o "Plano de Investimentos para 1992" (Anexo III).

Dai que a sua validade jurídica esteja comprometida.

2.2 - Diploma de Execução Orçamental (D.L. nº 64/91/M).

Este texto - como várias vezes já foi afirmado - aprova e põe em execução o Orçamento Geral do Território para 1992 (que, nos termos do artº 1º, vai em anexo) e determina o montante global das receitas (artº 2º) e das despesas (artº 4º).

No artº 5º vêm aprovados os montantes globais das despesas dos serviços e fundos autónomos e no artº 6º fixam-se as condições em que poderão ser elaborados e aprovados orçamentos suplementares (os reforços das despesas só poderão ter como contrapartida o saldo da gerência anterior ou dotações excedentárias, "sendo vedada a utilização de acréscimo de receita...").

De registar ainda o que vem prescrito no artº 3º, (dispensa de cobrança de rendas ou foros inferiores a 50 patacas anuais).

As demais normas do referido texto visam, de um modo geral, a execução do Orçamento, sendo de destacar as seguintes:

- afirmação dos princípios rígidos da Contabilidade Pública de inscrição e cabimento (artº 7º, nºs 1 e 4);
- cativação das disponibilidades orçamentais verificadas nas dotações de pessoal (artº 7º, nºs 2 e 3);
- antecipação e isenção de duodécimos (artº 8º), ou seja antecipação (total ou parcial) e isenção (para as dotações do PIDDA de montante inferior a \$120.000,00; para as que suportem encargos fixos, que se vençam mensalmente ou que resultem da execução de contratos; dos montantes dos reforços ou inscrições novas que devam utilizar-se imediatamente);
- proibição da abertura de concursos de ingresso quando se mostre financeiramente inviável o preenchimento das vagas (artº 10º);
- fixação do câmbio orçamental a 17\$50 por pataca (artº 13º);
- admissão da existência de verbas globais (artº 11º)⁴⁰

40) — Diz o artigo: " A utilização de fundos relativos a verbas globais não se pode efectivar sem que, previamente, seja publicado no Boletim Oficial, após parecer da Direcção dos Serviços de Finanças, o correspondente despacho da distribuição pelas rubricas adequadas das classificações económica e funcional, de harmonia com os preceitos legais definidos para as alterações orçamentais. É de aplaudir a disposição que intenta corrigir a posteriori uma irregularidade materializada na existência de verbas globais com desrespeito pelo princípio da especificação orçamental (orgânica, económica e funcional).

2.3 - Circulares de Execução Orçamental (n.ºs 3/DOC/92 e 4/DOC/92).

A 29 de Abril de 1992 a Direcção dos Serviços de Finanças expediu os ofícios-circulares n.ºs 3/DOC/92 e 4/DOC/92, de igual conteúdo, abarcando normas a observar pelos diferentes departamentos e relativas à execução do Orçamento desse ano.

A maioria dessas normas, de carácter procedimental, não nos merece qualquer reparo.

Mas há uma delas que desperta alguma atenção.

Respeita ao regime duodecimal e é do seguinte teor:

- " 1. - A cativação dos excessos duodecimais deverá ter expressão efectiva somente ao nível dos grandes agrupamentos económicos (Capítulos económicos).
- " 2. - Deverá ser observado o regime duodecimal previsto no Decreto Orçamental para o ano de 1992, no entanto, os movimentos interrubricas devem compensar-se e o plafond do duodécimo global (do Capítulo) deverá ser observado".

Ora esta regra ou instrução, de natureza administrativa, altera radicalmente o conceito de duodécimo quando faz passar a determinação do seu montante da rubrica orçamental para o conjunto de rubricas que integram o Capítulo.

Resulta claro do n.º 2 do art.º 18.º da LEOGT que o duodécimo em que a despesa deve caber será o da rubrica orçamental onde tem cabimento, não devendo assim inserir-se no Capítulo onde essa rubrica se inscreve.

Um outro ponto mais: de acordo com o teor do art.º 8.º, n.º 2, al. c), do D.L. n.º 64/91/M, estão isentas do regime duodecimal, como se viu, as dotações de montante inferior a \$120.000,00.

A Circular em apreço, contudo, contempla instrução que retira conteúdo útil àquele dispositivo legal. De facto, não faz sentido estar a isentar do regime duodecimal uma dotação (rubrica orçamental) quando aquele se reporta ao Capítulo (conjunto de rubricas ou dotações).

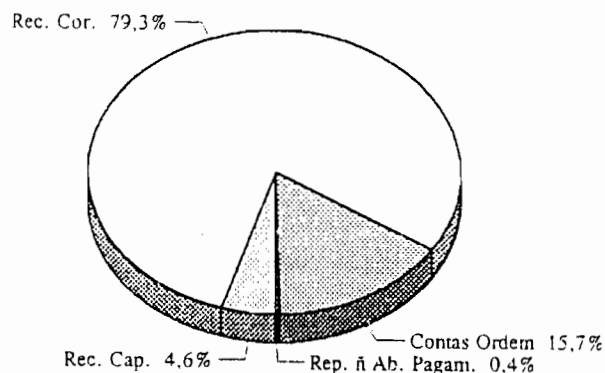
Donde a duvidosa legalidade de tal instrução.

3. As Receitas

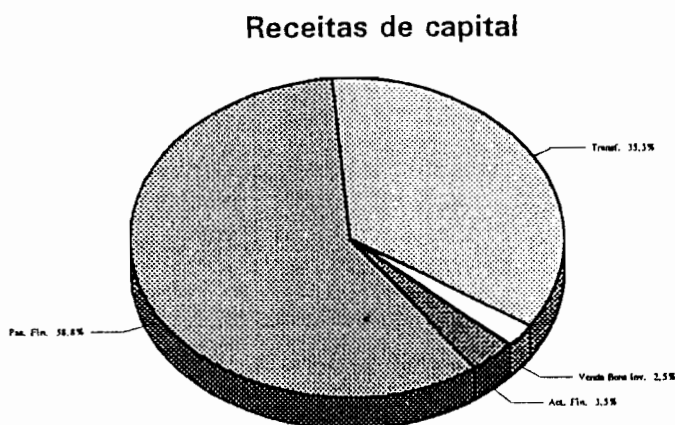
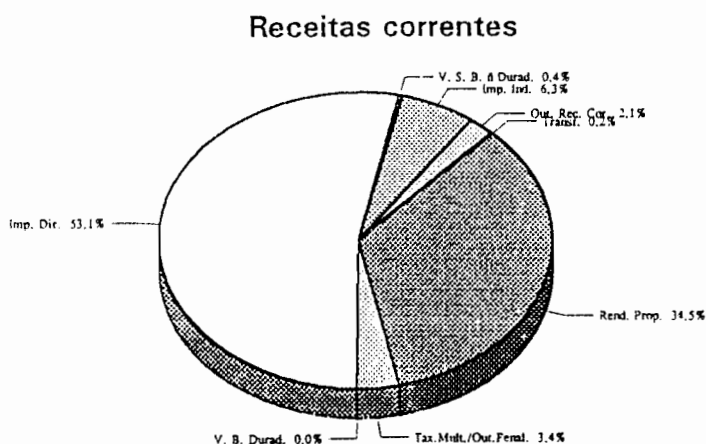
A estrutura do Orçamento das Receitas, vista sob o prisma dos valores finais (após alterações e revisões orçamentais), exhibe-se através do quadro seguinte:

código		Designação da Receita	Dotação Orçamental	
Capítulo	Grupo		Montante (em patacas)	%
		Receitas Correntes	7.414.008.378	79,3
01		Impostos directos	3.966.454.500	53,5
	01	Sobre o rendimento	3.658.954.500	92,2
	02	Outros	307.500.000	7,8
02		Impostos Indirectos	472.905.658	6,4
	01	Aduaneiros	-----	-----
	02	Lucros de empresas monopólicas	-----	-----
	03	Outras	472.905.658	100,0
03		Taxas, multas e outras penalidades	255.323.006	3,4
	01	Taxas	237.523.006	87,9
	02	Multas e outras penalidades	17.800.000	12,1
04		Rendimentos da propriedade	2.519.072.500	34,0
	03	Juros-outros sectores	-----	-----
	06	Dividendos-outros sectores	-----	-----
	10	Rendas de terrenos-outros sectores	19.072.500	0,8
	11	Prémios proveniente de concessão de terrenos	2.500.000.000	99,2
	12	Resultados da AMCM	-----	-----
05		Transferências	157.597.974	2,1
	06	Exterior	130.757.000	83,0
	07	Outros sectores	26.840.974	17,0
06		Venda de bens duradouros	150.000	-----
	03	Outros sectores	150.000	100
07		Venda de serviços e bens não duradouros	30.834.740	0,4
	01	Rendas de habitações	10.500.000	34,0
	04	Rendas de edificios-outros sectores	4.159.500	13,6
	07	Rendas de bens duradouros-outros sectores	1.415.000	4,5
	10	Diversos-Outros sectores	14.760.240	47,9
08		Outras receitas correntes	11.670.000	0,2
		Receitas de capital	425.500.000	4,6
09		Venda de bens de investimento	10.500.000	2,5
	01	Terrenos-Sector público	9.500.000	90,5
	07	Edificios-sector público	1.000.000	9,5
10		Transferências	150.000.000	35,2
	07	Outros sectores	150.000.000	100,0
11		Activos financeiros	15.000.000	3,5
	14	Emp.a médio e longo prazos-Outros sectores	15.000.000	100,0
12		Passivos financeiros	250.000.000	58,8
	01	Títulos a curto prazo-sector público	250.000.000	100,0
13		Outras receitas de capital	-----	-----
14		Reposições não abatidas nos pagamentos	38.000.000	0,4
15		Contas de ordem	1.466.571.436	15,70
Receita Total			9.344.079.814	100

Graficamente terá a seguinte feição:



Em termos de receitas correntes e de capital a estrutura será assim:



Fazendo um estudo do quadro e dos gráficos acabados de representar, desde logo surpreendemos, no total das receitas, o peso das receitas correntes, que atinge a expressão de 79,3%.

E topamos também com algum significado o montante das receitas de Contas de Ordem, que é de 15,7% do total.

Na composição das receitas correntes constatamos o papel destacado das provenientes de impostos directos, com 53,5%, representando 42,5% das receitas totais, e ainda das emanadas dos rendimentos da propriedade, com 34,0%, representando 27,0% da totalidade das receitas.

Dentro dos impostos directos agigantam-se os que recaem sobre o rendimento (92,2%) e no âmbito dos rendimentos da propriedade o que mais se distingue é o relativo ao prémio proveniente da concessão de terrenos (99,2%).

Nas receitas de capital a maior expressão vai para as rubricas "Transferências" e "Passivos Financeiros", cujos montantes previstos representam, respectivamente,

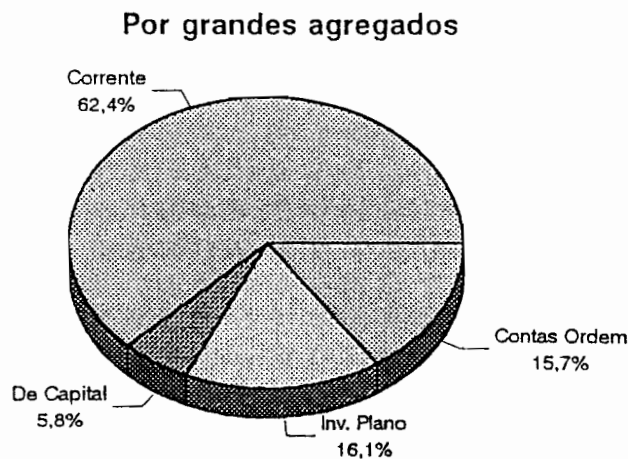
35,2% e 58,8% do agregado, o que, contudo, não pesa no total das receitas orçamentadas (apenas, e pela mesma ordem, 1,6% e 2,7%).

4. As Despesas

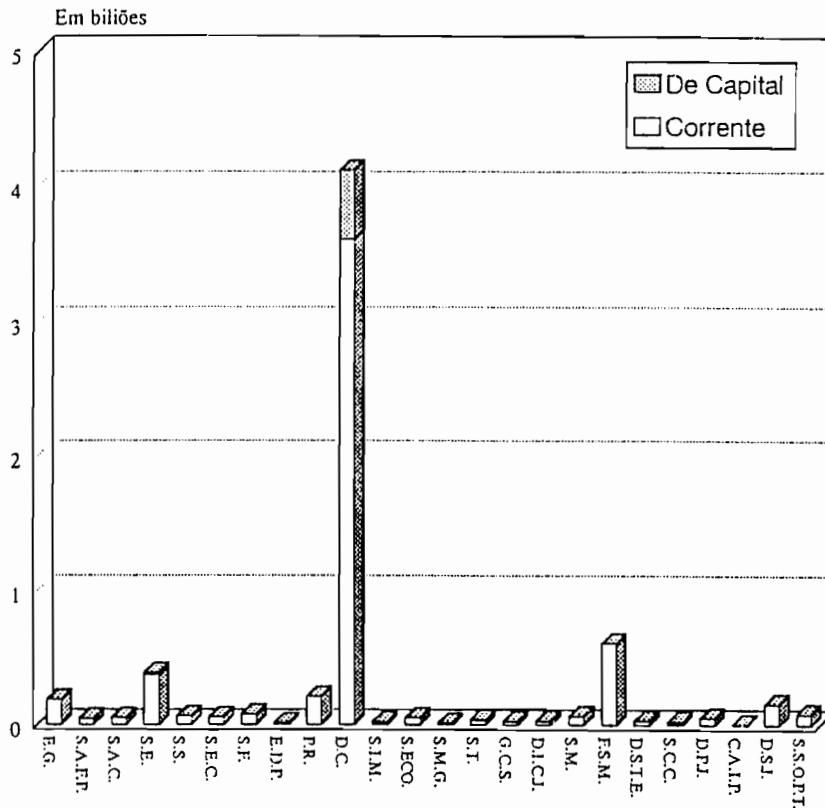
A estrutura do Orçamento das Despesas (valores finais), nos seus grandes agregados económicos (Correntes, de Capital, PIDDA e Contas de Ordem) e ainda segundo os Capítulos orgânicos utilizados configura-se assim:

código	Designação	Tipo				(mil patacas)	
		Corrente	%	Capital	%	Total	%
01-00	Encargos Gerais	184.527.017	3,16	164.700	0,03	184.691.717	1,98
03-00	Serviços de Administração e Função Pública	44.253.600	0,76	28.400	0	44.282.000	0,47
04-00	Serviços de Assuntos Chineses	51.169.950	0,88	—	—	51.169.950	0,55
05-00	Serviços de Educação	367.727.296	6,30	15.483.658	2,85	383.210.954	4,10
06-00	Serviços de Saúde	64.989.340	1,11	199.883	0,04	65.189.223	0,70
07-00	Serviços de Estatística e Censos	55.868.800	0,96	291.800	0,05	56.160.600	0,60
09-00	Serviços de Finanças	75.028.531	1,29	250.000	0,05	75.278.531	0,81
10-00	Encargos da Dívida Pública	1.159.286	0,02	10.008.460	1,34	11.167.746	0,12
11-00	Pensões e Reformas	206.641.620	3,54	—	—	206.641.620	2,21
12-00	Despesas Comuns	3.609.888.048	61,89	512.844.275	94,34	4.122.732.323	44,12
18-00	Serviços de Identificação de Macau	19.447.700	0,33	130.000	0,02	19.577.700	0,21
19-00	Serviços de Economia	50.362.900	0,86	131.700	0,02	50.494.600	0,54
22-00	Serviços Meteorológicos e Geofísicos	12.960.500	0,22	58.000	0,01	13.018.500	0,14
23-00	Serviços de Turismo	36.021.417	0,62	—	—	36.021.417	0,39
24-00	Gabinete de Comunicação Social	24.750.000	0,42	—	—	24.750.000	0,26
26-00	Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos	26.479.800	0,45	12.900	0	26.492.700	0,28
27-00	Serviços de Marinha	60.668.870	1,04	1.864.530	0,34	62.533.400	0,67
28-00	Forças de Segurança de Macau	604.282.000	10,36	—	—	604.282.000	6,47
29-00	Serviços de Trabalho e Emprego	29.223.766	0,50	160.000	0,03	29.383.766	0,31
31-00	Serviços Cartografia e Cadastro de Macau	22.433.100	0,38	100.000	0,02	22.533.100	0,24
32-00	Directoria da Polícia Judiciária	50.547.440	0,87	582.000	0,11	51.129.440	0,55
33-00	Centro de Atendimento e Informação ao Público	4.266.300	0,07	100	0	4.266.400	0,05
34-00	Direcção de Serviços de Justiça	152.262.918	2,61	240.000	0,04	152.502.918	1,63
35-00	Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes	77.705.422	1,33	1.085.678	0,20	78.791.000	0,84
40-00	Investimento do Plano	—	—	—	—	1.501.690.019	16,07
50-00	Contas de Ordem	—	—	—	—	1.466.571.436	15,69
Total		5.832.665.621	100	543.636.084	100	9.344.563.060	100

Em termos de representação gráfica terá esta fisionomia:



Por unidades orgânicas



A principal observação que o quadro e gráfico antecedentes desde logo nos suscita será porventura o peso exagerado das despesas comuns, já que, em termos globais, elas representam 44,1% da despesa total (se não considerarmos as despesas do PIDDA nem as de Contas de Ordem o seu peso sobe logo para 64,7%).

As despesas comuns orçamentadas como despesas correntes constituem 61,9% do respectivo agregado, enquanto que na despesa de capital atingem os 94,2%.

Como já se aludiu a seu tempo (1.2 do presente Capítulo), tal procedimento consubstancia a negação do princípio da especificação orgânica.

Em resultado do excessivo volume das despesas comuns é reduzida a expressão das diferentes unidades orgânicas, sendo elucidativo o facto de, em 23, só 5 ultrapassarem 1% e nenhuma ir além dos 6,5%.

Constata-se igualmente um peso elevado das despesas correntes (62,4%) e um peso relativo das despesas de investimento - PIDDA (apenas 16,1%).

*

Consoante se referiu atrás (cfr. Cap. III, 1.2) há manifestos e claros inconvenientes na forma que é dada à classificação das despesas, uma vez que se não procede ao seu agrupamento por áreas governamentais.

Para obviar a tais inconvenientes concebeu-se um quadro que facilite a compreensão da situação, pese embora a sua pouca segurança face à escassez de dados disponíveis.

Na sua elaboração acompanharam-se as Portarias de delegação de competências nos Secretários-Adjuntos (quanto à imputação das unidades orgânicas

- serviços ou entidades), procedendo-se de acordo com a natureza e origem da despesa em função da descrição constante da classificação económica (quanto à imputação das despesas comuns).

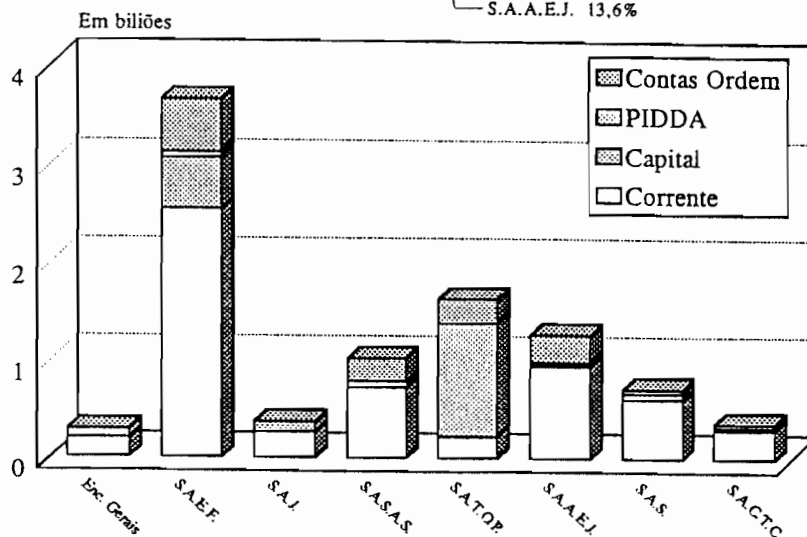
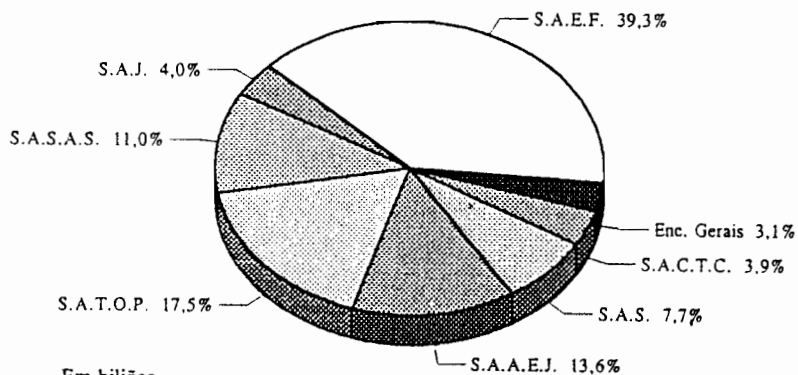
As despesas que ofereciam maiores dúvidas são imputadas ao Secretário-Adjunto para a Economia e Finanças.

Em Encargos Gerais agruparam-se as despesas com o Gabinete do Governador, Assembleia Legislativa e entidades com estes directamente relacionadas.

É com estas reservas, pois, que deve ser visto o quadro que se segue, cujo mérito reside apenas na intenção de permitir o visionamento dos dados sob diferente e não despreciada perspectiva.

Unidades Orgânicas	Tipo		Capital		PIDDA		Contas Ordem		Total	
	Corrente	%		%		%		%		%
Encargos Gerais	203.893	3,49	5	0,0009	37.413	5,82	28	0,0001	291.339	3,11
S.A. Economia e Finanças	2.555.887	43,82	523.699	96,33	53.656	3,57	534.566	36,45	3.667.808	39,25
S.A. Justiça	262.737	4,5	952	0,17	9.016	0,6	99.067	6,75	371.772	3,97
S.A. Saude e Assuntos Sociais	730.865	12,53	360	0,06	63.375	4,22	231.271	15,76	1.025.871	10,97
S.A. Transportes e Obras Públicas	221.170	3,79	3.108	0,57	1.159.900	77,23	248.608	16,95	1.632.786	17,47
S.A. Administração, Educação e Juventude	945.312	16,2	15.512	2,85	32.964	2,19	277.734	18,93	1.271.522	13,6
S.A. Segurança	613.383	10,51	—	—	65.648	4,37	39.864	2,71	718.895	7,69
S.A. Comunicação, Turismo e Cultura	299.417	5,13	—	—	29.718	1,97	35.433	2,41	364.568	3,9
Total	5.832.664	100	543.636	100	1.501.690	100	1.466.571	100	9.344.561	100

Em representação gráfica, os resultados a que chega o quadro são os seguintes:



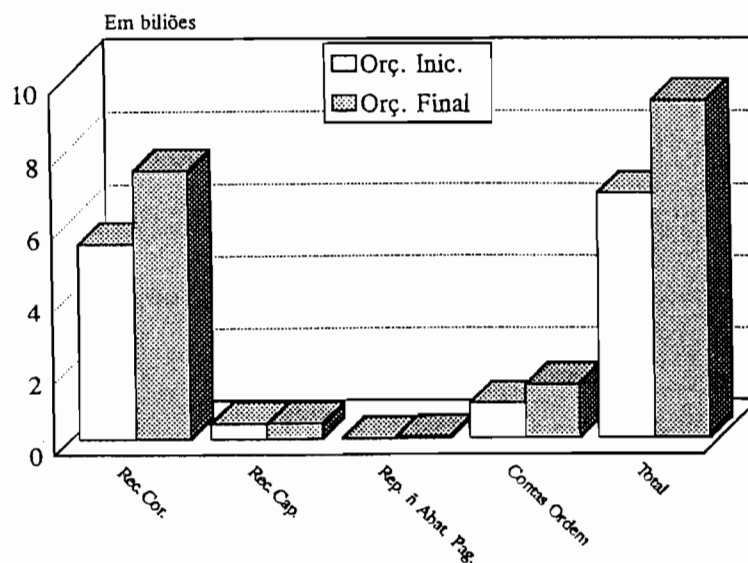
5. Alterações Orçamentais.

5.1 Das Receitas

O quadro que de seguida se apresenta mostra as alterações introduzidas, ao longo do ano, no Orçamento da Receita.

Código	Designação	Previsão inicial	Ref. Tácitos (D.L. 58/71, de 1/3)	Importância não recebida	Outras Alterações (D.L. 63/92, de 31/8)	Dotação Final
	Receitas Correntes	5.404.933.600	59.121.538	-46.760	1.950.000.000	7.414.008.378
01	Impostos Directos	3.531.454.500	-----	-----	435.000.000	3.966.454.500
02	Impostos Indirectos	418.547.000	39.358.658	-----	15.000.000	472.905.658
03	Taxas, Multas e outras Penalidades	243.934.300	11.388.706	-----	-----	255.323.006
04	Rendimentos da Propriedade	1.019.072.500	-----	-----	1.500.000.000	2.519.072.500
05	Transferências	149.223.800	8.374.174	-----	-----	157.597.974
06	Venda de Bens Duradouros	150.000	-----	-----	-----	150.000
07	Venda de Serviços e Bens não Duradouros	30.881.500	-----	-46.760	-----	30.834.740
08	Outras	11.670.000	-----	-----	-----	11.670.000
	Receitas de Capital	417.500.000	-----	-----	15.000.000	425.500.000
09	Vendas de Bens de Investimento	10.500.000	-----	-----	-----	10.500.000
10	Transferências	150.000.000	-----	-----	-----	150.000.000
11	Activos Financeiros	-----	-----	-----	15.000.000	15.000.000
12	Passivos Financeiros	250.000.000	-----	-----	-----	250.000.000
13	Outras	-----	-----	-----	-----	-----
14	Reposições não Abatidas nos Pagamentos	7.000.000	-----	-----	31.000.000	38.000.000
15	Contas de Ordem	962.889.100	503.682.336	-----	-----	1.466.571.436
	Total	6.785.322.700	562.803.874	-46.760	1.996.000.000	9.344.079.814

O gráfico abaixo compara a previsão inicial da receita com a dotação final, quer em valores totais, quer por agregados.



Como o quadro acima mostra claramente, foram introduzidas alterações de três espécies no Orçamento da Receita.

A primeira, decorrente da revisão orçamental operada pelo D.L. nº 63/92, de 31 de Agosto, efectuou-se de harmonia com o prescrito na lei, designadamente no artº 21, nº 2, da LEOGT (redacção do D.L. nº 22/87/M, de 27 de Abril) e no artº 22º, nº 1, al. a), do mesmo diploma.

A segunda é constituída pelo "aumento tácito nos termos do artº 16º do Decº nº 58/71, de 1 de Março" ("anotações" à relação demonstrativa da receita cobrada).

Este artº 16º - registe-se - dá nova redacção ao artº 7º do Decº nº 35770, de 29 de Julho de 1946, que, passou a dispôr:

"Os reforços de verbas das tabelas de despesa que dependerem de receitas expressamente consignadas no Capítulo 8º do orçamento da receita, tendo por contrapartida o excesso de cobrança sobre a respectiva previsão orçamental, consideram-se tácitamente efectuados, respeitando-se, na realização da despesa, os limites legalmente estabelecidos, quando for caso disso".

Dirigindo-se o preceito às despesas e não às receitas, ainda que relacionadas com as consignadas, importa deixar aqui registado que o citado Decº nº 35770 foi revogado pela LEOGT.

Por outro lado, impõe-se referir que, talvez por terem sido consideradas tácitas, não foram objecto de qualquer acto formal de aprovação nem publicadas no Boletim Oficial.

Posto o problema à Direcção dos Serviços de Finanças (of. nº 2468 de 19 de Outubro último) respondeu esta através do of. nº 19533, de 13 de Novembro seguinte, onde refere:

"Quanto a esta questão efectivamente deverá ser considerada a supressão da designação "aumentos-tácitos" em situações futuras, já que o D.L. nº 41/83/M, de 21 de Novembro revogou o Decreto nº 58/71."

Há, pois, que concluir que carece de suporte e forma legais tal tipo de reforços orçamentais.

Em nosso entender, correcto seria efectuar tais reforços pela via da revisão orçamental, com base em Decreto-Lei do Governador.

A terceira espécie de alterações (no caso uma redução) aparece mencionada nas "anotações" já referidas como "importância que não chegou a receber-se".

No mapa, porém, foi apenas considerada a importância de - \$46.700,00 (a única tida em linha de conta nos resumos e desenvolvimentos da receita arrecadada), ainda que figurem outras importâncias sob a mesma designação nas "anotações" à relação demonstrativa das receitas cobradas.

O Tribunal desconhece qualquer autorização formal permissiva de tal procedimento, e os Serviços, interrogados sobre o assunto, deram o esclarecimento que se segue:

"Importância que não chegou a receber-se" - esta expressão é utilizada relativamente às receitas consignadas predominantemente em situações em que a previsão efectuada para uma determinada receita foi superior ao valor efectivamente cobrado.

Com efeito o diferencial constatado (440,00MOP) decorre do facto das transferências de receitas consignadas se efectuarem na medida da sua cobrança, sem se ter em conta o valor efectivamente dispendido.

Não se afigura possível identificar os suportes legais já que da natureza das receitas consignadas (D.L. nº 41/83/M) decorre a variação implícita dos créditos a afectar às respectivas despesas, variando estas na proporção do fluxo de entradas daquelas."

Creemos que os esclarecimentos prestados pela Direcção dos Serviços de Finanças, além de admitirem a ausência de suporte legal para este tipo de procedimentos, se referem mais à arrecadação das receitas consignadas e, por causa do princípio do duplo cabimento, ao correlativo pagamento (normalmente transferências), do que propriamente aos mecanismos das alterações orçamentais.

Acresce que este tipo de alterações não foi objecto de qualquer autorização formal nem de publicação no Boletim Oficial de Macau.

5.2 Das Despesas

As variações operadas no Orçamento da despesa, quer em valores totais, quer segundo os Capítulos da classificação orgânica, foram estas:

(PATACAS)				
Classificação Orgânica	Dotação Inicial	Dotação Revista	Δ DI/DR	Δ %
01 Encargos Gerais	177.240.300	184.185.647	6.945.347	3,9
03 Serviços de Administração e Função Pública	42.570.000	44.282.000	1.712.000	4
04 Serviços de Assuntos Chineses	49.500.000	51.169.950	1.669.950	3,3
05 Serviços de Educação	378.450.000	383.210.953,8	4.760.953,8	1,2
06 Serviços de Saúde	176.220.000	65.189.222,2	-111.030.777,8	-63
07 Serviços de Estatística e Censos	55.160.600	56.160.600	1.000.000	1,8
09 Serviços de Finanças	74.515.500	75.278.531	763.031	1
10 Encargos da Dívida Pública	6.286.000	11.167.746,5	4.881.746,5	77,6
11 Pensões e Reformas	190.922.800	206.641.620	15.718.820	8,2
12 Despesas Comuns	2.032.314.500	4.123.238.392,8	2.090.923.892,8	102,8
18 Serviços de Identificação de Macau	19.577.700	19.577.700	0	0
19 Serviços de Economia	45.746.600	50.494.600	4.748.000	10,3
22 Serviços Meteorológicos e Geofísicos	13.018.500	13.018.500	0	0
23 Serviços de Turismo	34.650.000	36.021.417,1	1.371.417,1	3,9
24 Gabinete de Comunicação Social	24.750.000	24.750.000	0	0
26 Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos	24.192.700	26.492.700	2.300.000	9,5
27 Serviços de Marinha	59.167.400	62.533.400	3.366.000	5,6
28 Forças de Segurança de Macau	598.950.000	604.282.000	5.332.000	0,8
29 Serviços de Trabalho e Emprego	26.730.000	29.383.765,7	2.653.765,7	9,9
31 Serviços Cartografia e Cadastro de Macau	22.265.100	22.533.100	268.000	1,2
32 Direcção da Polícia Judiciária	45.780.800	51.129.440	5.348.640	11,6
33 Centro de Atendimento e Informação ao Público	4.206.200	4.266.400	60.200	1,4
34 Direcção de Serviços de Justiça	144.790.800	152.502.918	7.712.118	5,3
35 Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes	75.428.100	78.791.100	3.363.000	4,4
40 Investimento do Plano	1.500.000.000	1.501.690.018,9	1.690.018,9	0,1
50 Contas de Ordem	962.889.100	1.466.571.436	503.682.336	52,3
Total	6.785.322.700	9.344.563.159	2.559.240.459	37,7

Quanto às variações sofridas pelas despesas correntes e de capital (menos quanto a Investimentos do Plano e Contas de Ordem) o quadro será este:

Classificação Orgânica	Tipo	Despesa Corrente				Despesa de Capital			
		Dotação Inicial	Dotação Revista	Varição	Δ%	Dotação Inicial	Dotação Revista	Varição	Δ%
01 Encargos Gerais		175.795.600	184.020.947	8.225.347	4,6	1.444.700	164.700	-1.280.000	-88
03 Serviços de Administração e Função Pública		42.550.000	44.253.600	1.703.600	4	20.000	28.400	8.400	42
04 Serviços de Assuntos Chineses		49.500.000	51.169.950	1.669.950	3,3	-----	-----	-----	-----
05 Serviços de Educação		361.212.000	367.727.295,8	6.515.295,8	1,8	17.238.000	15.483.658	-1.754.342	-10,1
06 Serviços de Saúde		175.270.000	64.989.339,5	-110.280.660,5	-62	950.000	199.882,7	-750.117,3	-78,9
07 Serviços de Estatística e Censos		54.895.300	55.868.800	973.500	1,7	265.300	291.800	26.500	9,9
09 Serviços de Finanças		74.265.500	75.028.531	763.031	1	250.000	250.000	-----	-----
10 Encargos da Dívida Pública		716.000	1.159.286,1	443.286,1	61,9	5.570.000	10.008.460,4	4.438.460,4	79,6
11 Pensões e Reformas		190.922.800	206.641.620	15.718.820	8,2	-----	-----	-----	-----
12 Despesas Comuns		2.014.314.500	3.610.394.117,8	1.596.079.617,8	79,1	18.000.000	512.844.275	494.844.275	2749,1
18 Serviços de Identificação de Macau		19.477.700	19.447.700	-30.000	-0,1	100.000	130.000	30.000	30
19 Serviços de Economia		45.597.900	50.362.900	4.765.000	10,4	148.700	131.700	-17.000	-11,4
22 Serviços Meteorológicos e Geofísicos		12.947.500	12.960.500	13.000	0,1	71.000	58.000	-13.000	-18,3
23 Serviços de Turismo		34.550.000	36.021.417,1	1.471.417,1	4,2	100.000	-----	-100.000	-100
24 Gabinete de Comunicação Social		24.750.000	24.750.000	-----	-----	-----	-----	-----	-----
26 Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos		24.092.700	26.479.800	2.387.100	9,9	100.000	12.900	-87.100	-87,1
27 Serviços de Marinha		59.167.400	60.668.870	1.501.470	2,5	-----	1.864.530	1.864.530	-----
28 Forças de Segurança de Macau		598.950.000	604.282.000	5.332.000	0,8	-----	-----	-----	-----
29 Serviços de Trabalho e Emprego		26.570.000	29.223.765,7	2.653.765,7	9,9	160.000	160.000	-----	-----
31 Serviços Cartografia e Cadastro de Macau		22.165.100	22.433.100	268.000	1,2	100.000	100.000	-----	-----
32 Direcção da Polícia Judiciária		45.230.800	50.547.440	5.316.640	11,7	550.000	582.000	32.000	5,8
33 Centro de Atendimento e Informação ao Público		4.206.100	4.266.300	60.200	1,4	100	100	-----	-----
34 Direcção de Serviços de Justiça		144.550.800	152.262.918	7.712.118	5,3	240.000	240.000	-----	-----
35 Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes		74.028.100	77.705.422,4	3.677.322,4	4,9	1.400.000	1.085.677,6	-314.322,4	-22,4
Total (1)		4.275.725.800	5.832.665.620,4	1.556.939.820,4	36,4	46.707.800	543.636.083,7	496.928.283,7	1063,9

(1) Sem despesas do Plano (PIDDA) nem Contas de Ordem

Este quadro foi elaborado com base no D.L. n.º 63/92/M, de 31 de Agosto (revisão orçamental), nas Declarações publicadas no Boletim Oficial e nos "reforços tácitos" constantes das "anotações" ao desenvolvimento da despesa realizada.

Entre as alterações publicadas no Boletim Oficial e as constantes das referidas "anotações" existem as divergências que o quadro seguinte exhibe:

Capítulo	Anotação	Classificação Económica	Importância		B.O. n.º
			Reforço	Anulação	
01	39	01-01-07-00	\$153.930,00	-----	49
			(\$660.000,00)	-----	
12	609	05-04-00-00-13	-----	\$153.930,00	49
			-----	(\$660.000,00)	
32	976	02-03-04-00	\$60.000,00	-----	52
		02-01-08-00	-----	-----	
34	999	01-01-01-01	-----	\$500.000,00	4 (ano 93)
			-----	(\$500,00)	
	1095	01-05-01-00	\$500.000,00	-----	
			(\$500,00)	-----	

Os sombreados correspondem a códigos e valores constantes das faladas "anotações"; os restantes são os publicados no Boletim Oficial.

Apenas duas das divergências registadas têm repercussão nos totais dos capítulos, mas não no montante total geral ou dos totais de despesas correntes ou de capital.

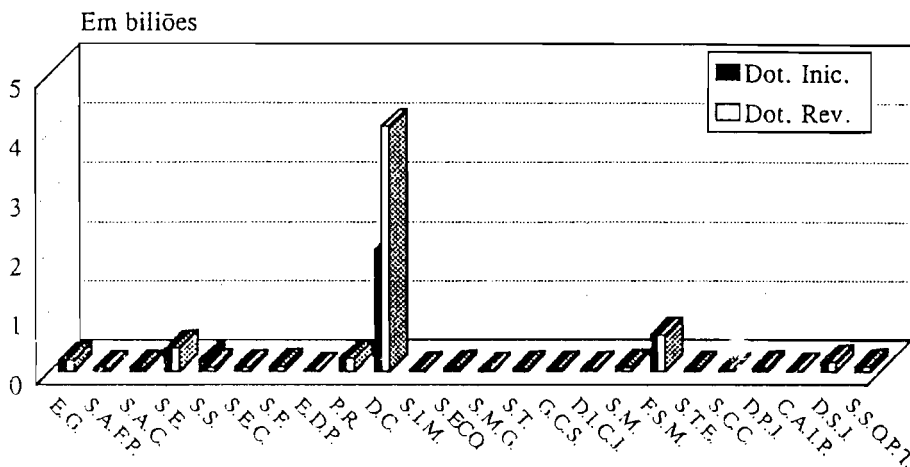
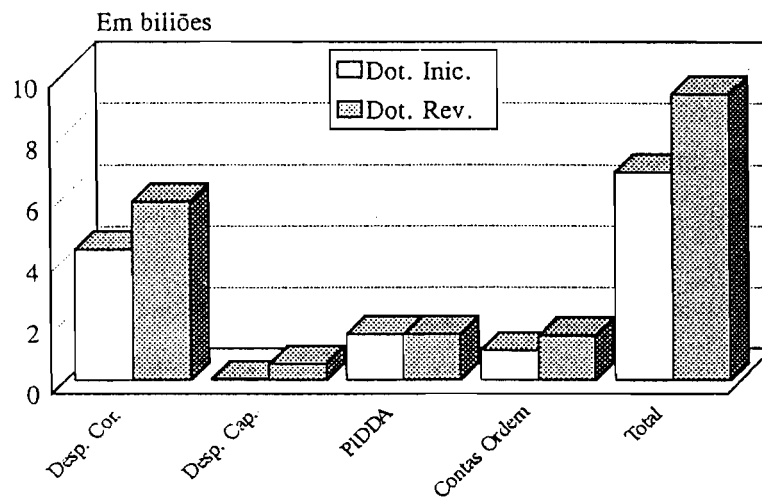
O total das dotações correntes revistas atinentes aos capítulos 01 - Encargos Gerais e 12 - Despesas Comuns, se se considerassem os montantes referidos pelas "anotações", passaria a ser o que o quadro seguinte, na parte sombreada, mostra:

Classificação Orgânica	Tipo	Despesa Corrente				Despesa de Capital			
		Dotação Inicial	Dotação Revista	Varição	Δ%	Dotação Inicial	Dotação Revista	Varição	Δ%
01 Encargos Gerais		175.795.600	184.522.017	8.731.417	4,9	1.444.700	164.700	-1.280.000	-88
12 Despesas Comuns		2.014.314.500	3.609.888.047,8	1.595.573.547,8	79,2	18.000.000	512.844.275	494.844.275	2749,1

Fazendo a síntese das variações dos grandes agregados da despesa (Corrente, De Capital, Plano e Contas de Ordem) temos:

Tipo	Orçamento	Dotação Inicial	%	Dotação Revista	%	Δ DI/DR	Δ %
Despesas Correntes		4.275.725.800	63,01	5.832.665.620,4	62,41	1.556.939.820,4	36,4
Despesas de Capital		46.707.800	0,68	543.636.083,7	5,81	496.928.283,7	1063,9
Despesas do Plano (PIDDA)		1.500.000.000	22,1	1.501.690.018,9	16,07	1.690.018,9	0,1
Contas de Ordem		962.889.100	14,19	1.466.571.436	15,69	503.682.336	52,3
Total		6.785.322.700	99,98	9.344.563.159	99,98	2.559.240.459	37,7

As variações do total da despesa orçada e dos diferentes agregados (Correntes, De Capital, Plano e Contas de Ordem) das diversas unidades orgânicas podem ser analisados nos gráficos que se seguem:



Também no Orçamento da Despesa - como já se aludiu e flui das "anotações" - houve reforços tácitos, sem que os sustentasse qualquer norma permissiva ou autorização formal devidamente publicitada, o que, como é óbvio, retira regularidade a tal modo de procedimento.

A falta de publicação das alterações orçamentais da despesa impedem os respectivos serviços processadores de conhecerem o valor actualizado da dotação, correndo-se o risco de se assumirem encargos sem cobertura orçamental.

Por outro lado, isso faz com que o órgão de controlo interno - a Contabilidade Pública do Território - fique sem possibilidade de verificar o cumprimento ou não do cabimento prévio para as despesas.

Da análise dos quadros e gráficos antecedentes infere-se que houve um acréscimo substancial do orçamento total (+ 37,7%) que não foi acompanhado no âmbito das despesas do Plano, cujas dotações apenas cresceram 0,1%.

As Despesas Correntes foram reforçadas em 36,4%, as Contas de Ordem em 52,3% e as Despesas de Capital em 1.063,9%.

Em termos orgânicos regista-se o reforço das Despesas Comuns, com uma variação para mais de 102,8% e dos Encargos da Dívida Pública em mais 77,6%.

5.3 - O Equilíbrio do Orçamento Final

Introduzidas as alterações no Orçamento da Receita e da Despesa, há que reapreciar, a final, o modo como terá sido respeitado o princípio do equilíbrio.

Os valores finais do Orçamento corrigido são, assim, os seguintes:

- receita orçada -	\$9.344.079.814,00
- despesa orçada -	<u>\$9.344.563.159,00</u>
diferença.....	\$483.345,00

Há, assim, um excesso da despesa sobre a receita de \$483.345,00MOPS, pelo que o Orçamento final não respeita o princípio do equilíbrio previsto no artº 5º, nº 1, da LEOGT.

CAP IV

A CONTA GERAL DO TERRITÓRIO DE 1992

1. Considerações Gerais

1.1 Aprovação

A lei não fala em aprovação pelo Governador da Conta Geral do Território.⁴¹

Apenas o artº 65º do E.O.M. textua que as Contas são "elaboradas e relatadas pelos Serviços de Finanças", cometendo ao Governador a obrigação de as remeter ao

⁴¹ - Relativamente à Assembleia Legislativa já vimos antes (cfr. Cap. I,) que lhe cabe "tomar as contas do Território".

Tribunal (hoje Tribunal de Contas), determinação que, com mais ou menos semelhança e alcance, se repete quer nos artºs 35º e 36º da LEOGT quer no artº 9º, nº 1, do D.L. nº 18/92/M.

Na verdade, o expediente que é submetido ao Tribunal de Contas para Parecer não exhibe qualquer despacho de aprovação, nem sequer contém a assinatura do Governador.

A Conta é assim constituída pelo Relatório elaborado pela Direcção dos Serviços de Finanças e assinado pelo seu Director e por Listagens computadorizadas.⁴²

O Relatório da Conta deu entrada no Tribunal em 31 de Julho do ano em curso (último dia do prazo), coberto pelo of. nº 1528 do dia anterior e assinado pelo chefe de Gabinete de Sua Excelência o Governador.

As Listagens - que, no fundo, são a Conta propriamente dita - acudiram ao Tribunal no dia 2 de Agosto seguinte, enviadas pelo Director dos Serviços de Finanças através do of. nº 176/DOC/93, de 31 de Julho.

1.2 Organização

Já antes se deu notícia da falência de disposições legais específicas sobre o conteúdo da Conta Geral do Território e do expediente subsidiário de que se lança mão para ocorrer às situações de vazio.

Aqui ater-nos-emos (e só no essencial) à forma como vem organizada essa Conta relativamente ao ano de 1992.

A primeira constatação que ao Tribunal se oferece fazer é a que respeita à falta de publicação das contas provisórias trimestrais (artº 36º da LEOGT), ainda que seja de realçar, por muito meritório, o procedimento que tem sido utilizado de se fazer publicar mensalmente (embora nem sempre de forma atempada e regular, diga-se) resumos do movimento do Cofre Geral do Território.

O Relatório estrutura-se da seguinte maneira:

- caracterização global da conjuntura económica de Macau;
- análise dos resultados da execução orçamental;

⁴² - Uma vez que a Direcção dos Serviços de Finanças tem, relativamente à elaboração da Conta, uma competência meramente funcional, será sempre de pôr a questão da natureza definiuiva de tal documento.

- referências à Dívida Pública e à situação patrimonial (só financeira) do Território;
- inclusão de quadros sobre o resultado global da execução orçamental dos serviços e fundos autónomos.

As Listagens, por seu turno, incluem:

- as denominadas contas de "gerência" e de "exercício";
- relação das Operações de Tesouraria efectuadas;
- mapas de desenvolvimento da execução orçamental das receitas e despesas.

Em conclusão, pois, a Conta acompanha e segue de perto a estrutura do Orçamento, salvo quanto às Contas dos serviços e fundos autónomos que não figuram em anexo.

No lugar próprio registar-se-ão os espaços não cobertos pela Conta, nomeadamente no que se refere à falta de informação sobre determinados universos (v.g. subsídios, património, inventário, dívida - sobretudo a indirecta -, benefícios fiscais e Tesouraria).

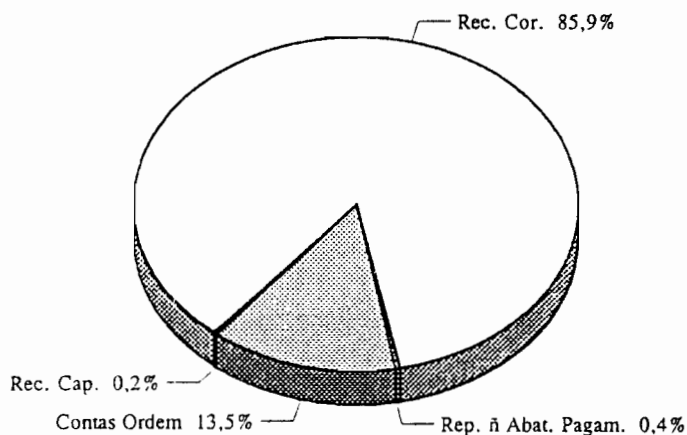
2. As Receitas

A estrutura das Receitas cobradas e a análise comparativa entre as Receitas orçadas e as arrecadadas, com o conseqüente apuramento da realização orçamental, podem visionar-se num quadro como o que se segue:

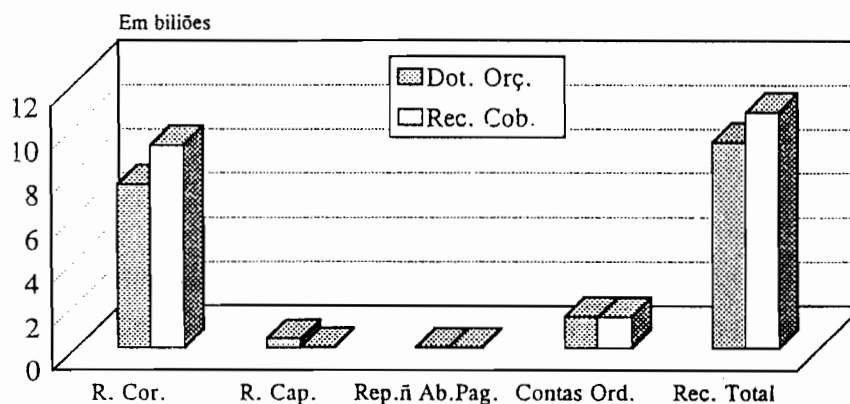
Código	Capítulo	Grupo	Designação da Receita	Dotação Orçamental		Receitas Cobradas		Desvio		Realização
				Montante (em patacas)	%	Montante (em patacas)	%	Montante (em patacas)	%	
			Recetas Correntes	7.414.008.378	79,3	9.191.309.534	85,9	+1.777.301.156	+23,9	123,9
			Impostos directos	3.966.454.500	53,5	4.487.032.575	48,8	+520.578.075	+13,1	113,1
		01	Sobre o rendimento	3.658.954.500	92,2	4.152.312.109	92,5	+493.357.609	+13,1	113,1
		02	Outros	307.500.000	7,8	334.720.466	7,5	+27.220.466	+8,8	108,8
			Impostos indirectos	472.905.658	6,4	668.032.154	7,3	+195.126.496	+41,3	141,3
		01	Aduaneiros	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
		02	Lucros de empresas monopolicas	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
		03	Outras	472.905.658	100	668.032.154	100	+195.126.496	+41,3	141,3
			Taxas, multas e outras penalidades	255.323.006	3,4	319.137.316	3,5	+63.814.310	+24,9	124,9
		01	Taxas	237.523.006	87,9	283.672.308	88,9	+46.149.302	+19,4	119,4
		02	Multas e outras penalidades	17.800.000	12,1	35.464.408	11,1	+17.664.408	+99,2	199,2
			Rendimentos da propriedade	2.519.072.500	34,0	3.526.028.693	38,1	+1.006.956.193	+39,9	139,9
		03	Juros-outros sectores	-----	-----	770.001	0	+770.001	∞	∞
		06	Dividendos-outros sectores	-----	-----	2.692.764	0,1	+2.692.764	∞	∞
		10	Rendas de terrenos-outros sectores	19.072.500	0,8	29.317.109	0,9	+10.244.609	+56,8	156,8
		11	Prémio proveniente de concessão de terrenos	2.500.000.000	99,2	3.491.950.370	99,0	+991.950.370	+39,7	139,7
		12	Resultados da AMCM	-----	-----	698.449	0	+698.449	∞	∞
			Transferências	157.597.974	2,1	149.477.066	1,6	-8.120.908	-5,2	94,3
		06	Exterior	130.757.000	83,0	123.500.000	82,6	-7.257.000	-5,5	94,5
		07	Outros sectores	26.840.974	17,0	25.977.066	17,4	-863.908	-3,2	96,8

Código	Capítulo	Grupo	Designação da Receita	Dotação Orçamental			Receitas Cobradas			Desvio		Realização
				Montante (em patacas)	%		Montante (em patacas)	%		Montante (em patacas)	%	
06		03	Venda de bens duradouros	150.000	----	---	552.970	----	---	+402.970	+268,6	368,6
			Outros sectores	150.000	100		552.970	100		+402.970	+268,6	368,6
07			Venda de serviços e bens não duradouros	30.834.740	0,4	0,3	31.435.355	0,3	0,3	+600.615	+1,9	101,9
		01	Rendas de habitações	10.500.000	34,0		10.761.365	34,2		+261.365	+2,5	102,5
		04	Rendas de edifícios-outros sectores	4.159.500	13,6		3.325.714	10,6		-833.786	-20,1	79,9
		07	Rendas de bens duradouros-outros sectores	1.415.000	4,5		32.832	0,1		-1.382.168	-97,7	2,3
		10	Diversos outros sectores	14.760.240	47,9		17.315.444	55,1		+2.555.204	+17,3	117,3
08			Outras receitas correntes	11.670.000	0,2	0,1	9.613.405	0,1	0,1	-2.056.595	-17,6	82,1
			Receitas de capital	425.500.000		4,6	26.747.496		0,2	-398.752.504	-93,7	6,3
09			Venda de bens de investimento	10.500.000	2,5	0,1	26.747.496	100	0,2	+16.247.496	+154,7	254,7
		01	Terrenos-sector público	9.500.000	90,5		14.004.130	52,1		+4.504.130	+47,4	147,4
		07	Edifício-sector público	1.000.000	9,5		12.743.366	47,6		+11.743.366	+1.174,3	1.274,3
10			Transferências	150.000.000	35,2	1,6	-----	-----	---	-150.000.000	-100	0
		07	Outros sectores	150.000.000	100		-----	-----	---	-150.000.000	-100	0
11			Activos financeiros	15.000.000	3,5	0,2	-----	-----	---	-15.000.000	-100	0
		14	Emp. a médio e longo prazos-outros sectores	15.000.000	100		-----	-----	---	-15.000.000	-100	0
12			Passivos financeiros	250.000.000	58,8	2,7	-----	-----	---	-250.000.000	-100	0
		01	Títulos a curto prazo-sector público	250.000.000	100		-----	-----	---	-250.000.000	-100	0
13			Outras receitas de capital	-----	-----	---	-----	-----	---	-----	-----	-----
14			Reposições não abatidas nos pagamentos	38.000.000		0,4	40.171.203		0,4	+2.171.203	+5,7	105,7
15			Contas de ordem	1.466.571.436		15,70	1.441.596.484		13,5	-24.974.952	-1,7	98,3
Receita total				9.344.079.814		100	10.699.824.717		100	+1.355.744.903	+14,5	114,5

Dando forma gráfica à estrutura das receitas totais arrecadadas temos:



A realização orçamental das receitas é evidenciada no gráfico seguinte, onde se procede à comparação entre os montantes orçamentados e os valores cobrados.



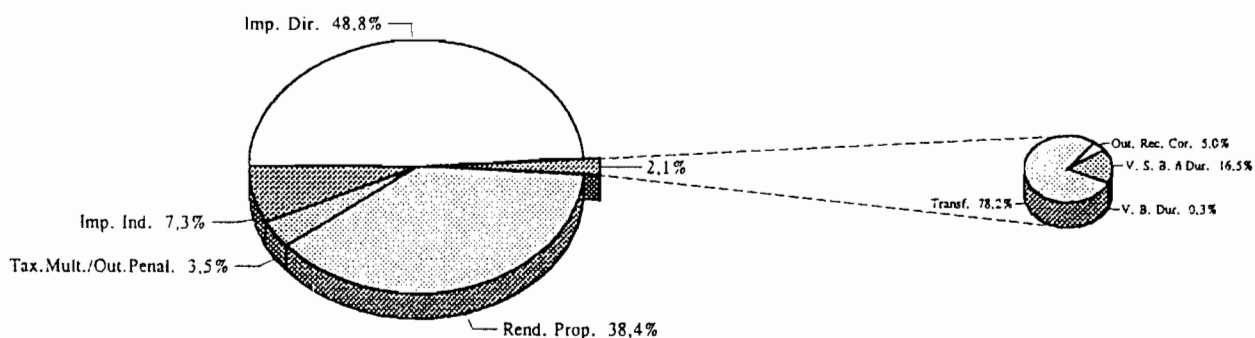
O que desde logo salta à vista será, proventura, a elevada realização orçamental (excedeu o Orçamento final, cifrando-se em 114,5%).

Este evento, contudo, não caracteriza ilegalidade alguma, ou sequer irregularidade, dado que, para as receitas, não vigora o princípio do cabimento (de acordo com o n.º 2 do art.º 17.º da LEOGT, a cobrança das receitas "poderá... ser efectuada mesmo para além do montante inscrito no Orçamento").

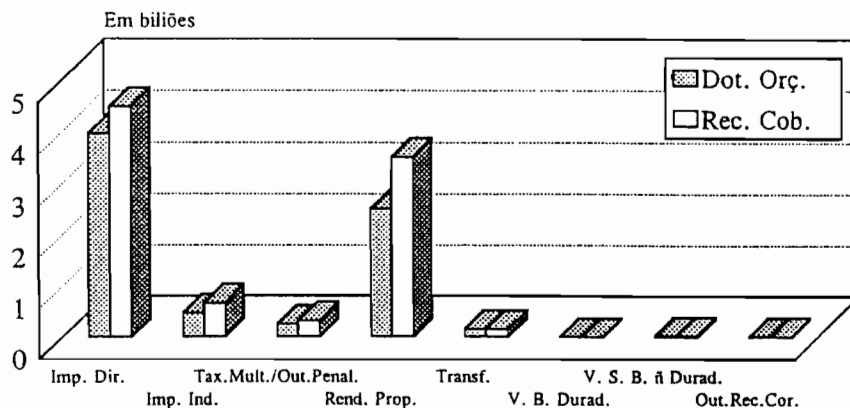
Confirma-se o peso das receitas correntes (85,9% do total, que se acentuou em relação ao Orçamento, onde representavam 79,3%).⁴³

2.1 As Receitas Correntes

A estrutura das Receitas Correntes pode ser vista graficamente assim:



A realização orçamental, por seu turno, toma, também dito graficamente, a seguinte configuração:



Há que salientar alguns aspectos neste domínio, para além, naturalmente, do que já ficou dito.⁴⁴

Assim, e desde logo, regista-se o contributo decisivo dado ao total das Receitas correntes pelos Impostos Directos (48,8%) e Rendimentos da Propriedade (38,4%), o que, na totalidade, ascende a 87,2%.

⁴³ - Já havia sido assinalado antes (cfr. cap. III, 3).

⁴⁴ - As receitas correntes contribuíram significativamente para o total das receitas do Território (85,9%), o que revela uma boa capacidade financeira do mesmo.

Também significativo foi o peso que estes dois agregados tiveram nas receitas totais do Território (74,9%).

Na composição dos Impostos Directos é de destacar a contribuição conferida pelos rendimentos provenientes da concessão do exclusivo de exploração de jogos de fortuna e azar (\$3.426.518.214,00, a representarem 37,3% da receita corrente e 32,1% da receita total).

Nos Rendimentos da Propriedade o grande papel é desempenhado pelas receitas de "prémios provenientes de concessões de terrenos", (\$3.491.950.370,00 - 38% da receita corrente e 32,6% da receita total)

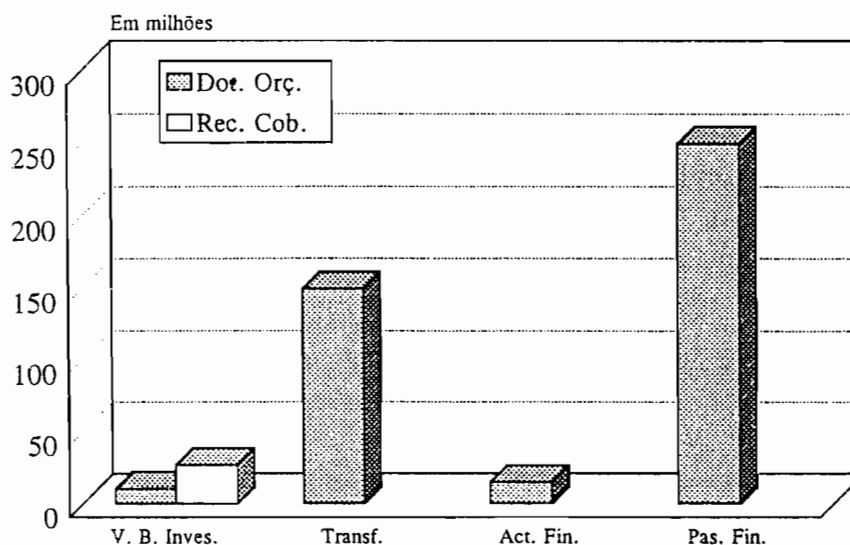
Estas receitas, de resto, foram as que contribuíram com maior fatia para o financiamento orçamental.

Na soma, (\$6.918.468.584,00), os dois tipos de receitas fizeram uma mancha de 64,7% na receita total do Território, o que poderá considerar-se um factor de vulnerabilidade (o Território fica muito dependente das flutuações destas receitas, o que não é muito saudável em termos financeiros).

2.2 As Receitas de Capital

Nesta sede apenas se registaram cobranças na área da "Venda de bens de Investimento" (classificação económica).

Assim, a representação gráfica da execução orçamental deste agregado toma a seguinte forma:



Quanto a tal tipo de receitas apenas há a assinalar o seu peso insignificante no cômputo geral das receitas (0,2%) e a circunstância de se não ter recorrido ao crédito orçamentado em "Passivos Financeiros".

2.3 As Reposições não Abatidas nos Pagamentos

Pouco havia a dizer sobre esta rubrica se a análise feita pelo Tribunal se confinasse ao seu peso no total da receita arrecadada (apenas 0,4%).

Algum desenvolvimento a empreender em tal área é suscitado pelo uso, não totalmente correcto na opinião do Tribunal, que tem sido feito desta dotação.

Para melhor nos integrarmos nesta problemática começar-se-á por uma transcrição (Obs. nº 100, pág. 247 do Orçamento para 1992 - Volume da Imprensa Oficial de Macau), que constitui a nota justificativa da previsão da receita inscrita na classificação económica 14-00-00-00-00 (precisamente a que está aqui em causa):

"Escrituram-se nesta epígrafe as entradas de fundos nos Cofres do Tesouro que constituem reposições não abatidas à respectiva dotação orçamental".

O conceito, na opinião do Tribunal, padece de falta de rigor.

Com efeito, enquanto que a rubrica se refere a "reposições não abatidas nos pagamentos", os serviços justificam-se falando em "reposições não abatidas à... dotação orçamental".

Há, por conseguinte, confusão entre duas realidades inteiramente distintas, se bem que interligadas.

Mas isso não teria importância capital.

O importante está na forma de actuação, ou seja, na contabilização de receitas que o não são (isto é: na rubrica "Reposições não Abatidas nos Pagamentos" foram contabilizadas reentradas de dinheiro que são meras "Reposições Abatidas nos Pagamentos", não constituindo, pois, receitas).

Antes de mais interessa precisar os conceitos.

Por reposições abatidas nos pagamentos entendem-se aquelas que "respeitam a quantias indevidamente ou a mais recebidas e que reentram nos Cofres do Estado⁴⁵ no mesmo ano

45 - Recorda-se, a propósito, que o artº 2º da Lei nº 15/91/M autoriza o Governador a contrair em 1992 um empréstimo interno até ao montante de 250 milhões de patacas.

46 - Do Território, no caso de Macau.

em que deles saíram" e são "abatidas nos encargos autorizados, libertando nessa medida a correspondente dotação, ou seja, aumentando-lhes a disponibilidade pelo montante reposto"⁴⁷.

Reposições não abatidas nos pagamentos serão as que "respeitam a quantias que reentram nos cofres do Estado em ano ou anos económicos posteriores" ao ano em que deles saíram, "pelo que serão escrituradas como receita desse ano económico, ou seja, de ano diferente"⁴⁸.

Ora, no caso concreto, o que se verificou foi que nesta rubrica das receitas se escriturou a reentrada de importâncias que saíram indevidamente dos Cofres do Território no ano de 1992 e que são apenas reposições abatidas nos pagamentos.

Vejam, numa referência meramente exemplificativa, algumas guias de receita eventual:

- 3/92 (\$1227,00 - Direcção dos Serviços de Justiça) - "reposição de salários referentes ao período de 27 a 31 de Janeiro de 1992";
- 9/92 (\$10.512,00 - Direcção dos Serviços de Justiça) - "reposição de vencimentos e gratificação de chefia funcional referentes ao período de 5 a 31 de Março de 1992";
- 5/92 (\$6.110,00 - Direcção dos Serviços de Assuntos Chineses) - "proveniente de vencimentos e prémios de antiguidade, indevidamente recebidos no período de 17 a 31 de Março de 1992";
- 1/92 (\$9.707,00 - Gabinete para os Assuntos Legislativos) - proveniente de "vencimentos relativos ao período de 11 a 31 de Março de 1992";
- 38/92 (\$1.532,00 - Direcção dos Serviços de Turismo) - "respeitantes ao vencimento recebido indevidamente no período de 26 a 31 de Maio de 1992 e subsídio de residência referente ao mesmo mês;
- 118/92 (\$34.230,00 - Direcção dos Serviços de Marinha) - "respeitantes ao subsídio de férias percebido a mais no mês do Agosto de 1992";
- 43/92 (\$9.806,00 - Direcção dos Serviços de Educação) - "provenientes do salário, do subsídio de família e do subsídio de residência que recebeu indevidamente no mês de Setembro de 1992".

A correcção deste procedimento reside exactamente na transformação de reposições abatidas nos pagamentos em reposições não abatidas nos pagamentos.

⁴⁷ - Contabilidade Pública II, I Vol., Cap. VII, pág. 11 (ed. da Direcção-Geral de Emprego e Formação da Administração Pública).

⁴⁸ - Ibidem.

Assim, os montantes envolvidos em tal expediente foram primeiro registados como uma receita geral do Território, depois registados na despesa indevidamente paga, em seguida de novo na receita mas agora como reposição não abatida nos pagamentos, e, por último, numa qualquer outra despesa que venha a ser paga com esta receita.

Com isso duplica-se o montante da receita e da despesa e leva-se ao empolamento da Conta Geral do Território.

Uma outra consequência negativa deste procedimento é esta: os pagamentos indevidos, ainda que pelas razões mais legítimas, ou oneram a dotação orçamental, impedindo o pagamento de despesas legais, necessárias e devidas, ou obrigam a um reforço de verba desnecessário.

2.4 As Contas de Ordem

As receitas de Contas de Ordem elevaram-se aos \$1.441.596.484,00, representando assim 13,5% da receita total e atingindo um nível de realização de 98,3%.

Em Contas de Ordem escrituram-se as receitas próprias dos Serviços e Fundos Autónomos⁴⁹.

Com o mecanismo das Contas de Ordem visa-se, por um lado, cumprir os princípios da unidade e da universalidade orçamentais, e, por outro, identificar o valor da excepção ao princípio da não consignação.

Tais princípios só obterão cumprimento efectivo se todas as receitas "próprias" tiverem sido previstas no Orçamento Geral do Território e a sua cobrança integralmente registada na Conta respectiva.

Para se testar esse cumprimento esboçou-se o quadro que a seguir se exhibe, onde se põem em confronto os valores inscritos no Cap. 15 (receitas) do Orçamento Geral e os montantes de receitas "próprias" inscritos nos orçamentos privativos dos respectivos serviços e também os valores do Cap. 15 das receitas da Conta Geral, com os valores das receitas "próprias" arrecadadas e que figuram nas contas de gerência desses mesmos serviços:⁵⁰

49 - Receitas próprias significam, aqui, receitas geradas pelos Serviços.

50 - Os valores das colunas "Orçamento Ordinário" e "Conta de Gerência" foram apurados a partir dos elementos existentes no Tribunal de Contas, designadamente as respectivas Contas de Gerência. Como ainda não foi possível proceder-se ao julgamento dessas Contas, o Tribunal admite a possibilidade de, a final, serem encontradas algumas (sempre ligeiras) diferenças.

Organismo	C.G.T. Conta Ordem(1)	Orçamento Ordinário (2)	Desvio		Conta Território Conta Ordem(4)	Conta Gerência (5)	Desvio	
			Valor 3)=(1)-(2)	%			Valor 6)=(4)-(5)	%
Câmara Municipal das Ilhas	9.850.000	22.629.200	-12.779.200	-129	30.498.204	39.748.092	-9.249.888	-30
Fundo de Accao Social Escolar	19.756.500	5.040.000	14.716.500	74	55.287.548	8.299.664	46.987.884	35
Fundo para Bonif. do Crédito à Habitação	4.316.000	4.316.000	0	0	8.200.613	6.773.790	1.426.823	17
Fundo de Desenv. Ind. e de Comercialização	26.372.000	25.692.000	680.000	2	26.290.594	31.973.842	-5.683.248	-22
Fundo de Turismo	24.224.500	79.428.100	-55.203.600	-227	29.289.744	86.922.367	-57.632.623	-97
Instituto de Acção Social de Macau	17.727.000	98.326.000	-80.599.000	-454	23.055.967	102.758.297	-79.702.330	-146
Instituto Cultural de Macau	4.613.500	3.049.600	1.563.900	33	6.143.844	3.345.685	2.798.159	46
Lei Senado de Macau	127.957.400	244.841.460	-116.884.060	-91	191.147.706	324.190.538	-133.042.832	-70
Obra Social da Policia Judiciária	246.500	90.800	155.700	63	228.440	98.308	130.132	57
Obra Social da Policia de Segurança Pública	16.342.900	14.362.100	1.980.800	12	39.864.213	27.114.292	12.749.921	32
Obra Social dos Serviços de Marinha	1.295.000	1.285.000	10.000	0.77	941.941	711.247	230.694	24
Serviços Sociais de Adm. Pública de Macau	4.206.300	2.470.300	1.736.000	41	4.135.421	6.195.588	-2.060.167	-50
Oficinas Navais	27.169.500	26.511.500	658.000	2	38.891.956	97.312.158	-58.420.202	-150
Serviços de Correios e Telecomunicações de Macau	31.309.000	66.830.000	-14.479.000	18	164.233.169	19.375.509	144.857.660	38
Cofre de Justiça e dos Registos e Notariado	6.058.100	13.558.100	-7.500.000	-123	49.439.480	26.257.008	23.182.472	-57
Imprensa Oficial de Macau	24.931.500	19.750.500	5.181.000	20	28.971.665	20.327.359	8.644.306	30
Fundo de Pensões	125.155.300	126.155.300	-1.000.000	-0.8	114.710.892	67.362.618	47.348.274	-41
Instituto dos Desportos de Macau	289.000	820.100	-531.100	-183	800.318	735.278	65.040	9
Fundo de Segurança Social	175.672.600	99.623.400	76.049.200	43	192.002.142	100.939.022	91.063.120	-47
Fundo de Reinserção Social	171.200	96.200	75.000	43	765.145	268.458	496.687	65
Autoridade Monetária e Cambial de Macau	222.516.300	222.516.300	0	0	381.511.172	247.755.663	133.755.509	35
Instituto de Habitação de Macau	22.300.000	14.535.000	7.765.000	34	33.456.009	40.247.598	-6.791.589	-20
Centro Hospitalar Conde S. Januário @	20.409.000	0	20.409.000	-100	6.401.860	0	6.401.860	0
Autoridade de Aviação Civil de Macau	-----	0	0	0	2.531.129	21.822.021	-19.290.892	-662
Instituto de Promoção do Investimento em Macau	-----	5.180.000	-5.180.000	∞	1.527.553	5.992.602	-4.465.049	-2921
Aito Comissar. Contra a Corrup. e a Illeg. Admin.	-----	5.000	-5.000	∞	28.303	28.303	0	0
Serviços de Saúde de Macau	-----	239.684.582	-239.684.582	∞	11.241.456	275.227.667	-263.986.211	-1348
Total	962.889.100	1.336.796.542	-373.907.442	-39	1.441.596.484	1.561.782.974	-120.186.490	-8

@ Integrado nos Serviços de Saúde a partir de 1 de Julho, nos termos do D.L. N.º 29/92/M de 8/6.

Os desvios, quer ao nível do Orçamento, quer da Conta Geral do Território são manifestos e patentes.

Sendo, com efeito, inferiores os montantes que neles figuram, nem num nem noutra se cumprem com rigor os princípios da unidade, da universalidade e da não consignação.

Porque directamente relacionados com as Contas de Ordem interessará ir ao encontro quer do disposto no artº 9º do D.L. nº 42/88/M, de 30 de Maio (ainda em vigor), quer do que se preceitua no artº 21º do D.L. nº 53/93/M, de 27 de Setembro.

Este último, que repete com ligeira diferença a redacção daquele artº 9º, estabelece:

"As receitas próprias das entidades autónomas, com excepção das referidas na al. b) do artº 6º, são contabilizadas mensalmente pelas referidas entidades que, até ao dia 10 do mês seguinte, remetem à D.S.F. as certidões das importâncias arrecadadas, conforme modelo aprovado".

Ora, com uma regra deste tipo, cumprido será o sistema de Contas de Ordem e, em consequência, os princípios da unidade e da universalidade.

Assim, com base nas certidões nela mencionadas, pode e deve a Direcção dos Serviços de Finanças contabilizar as receitas próprias dos Serviços e Fundos Autónomos, quer na Receita (Cap. 15), quer na Despesa (Cap. 50).

Todavia, ao não se obrigar a entrega nos Cofres do Tesouro das importâncias efectivamente arrecadadas pelas entidades autónomas, assume-se como meramente formal ou contabilístico o cumprimento dos princípios da unidade e da universalidade.

Também o princípio da unidade de tesouraria - que daqueles é complemento - igualmente não é cumprido, a despeito da sua indispensabilidade para uma gestão integrada dos recursos ou da tesouraria.

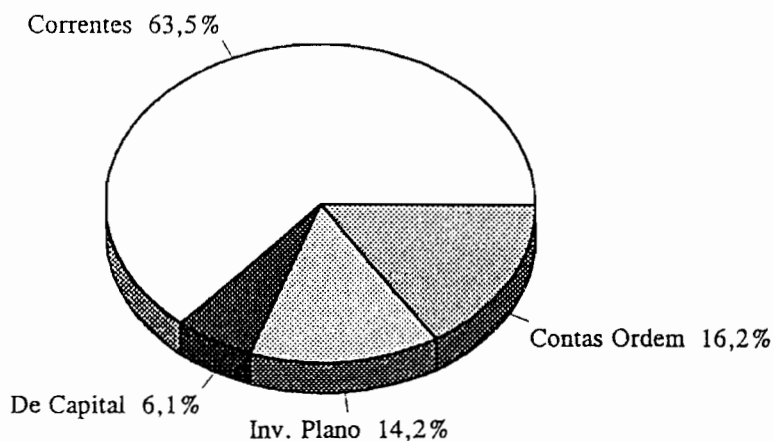
3. As Despesas

Os grandes agregados da Despesa bem como a comparação entre os valores orçamentados e os montantes da despesa paga podem ser avaliados no quadro que se segue:

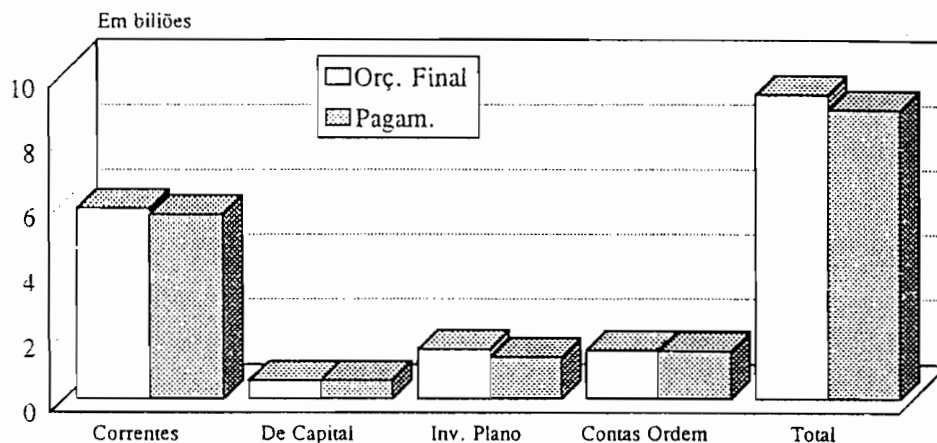
(1000 patacas)

Tipo	Orçamento Final		Pagamentos		Realização
	Montante	%	Montante	%	%
Correntes	5.832.666	62,4	5.646.685	63,5	96,81
De Capital	543.637	5,8	543.249	6,2	99,92
Investimentos do Plano	1.501.690	16,1	1.262.449	14,1	84,06
Contas de Ordem	1.466.571	15,7	1.441.596	16,2	98,29
Total	9.344.564	100	8.893.979	100	95,17

Graficamente a estrutura da despesa paga representar-se-á assim:



Por seu turno a realização orçamental da despesa terá a seguinte representação:



Tomando por base a estrutura orgânica do Orçamento e da Conta, podem comparar-se assim os valores orçados e os da despesa paga por cada Capítulo da classificação orgânica:

(1000 PATACAS)

Código	Designação	Tipo	Orçamento Final		Pagamentos		Realização
			Montante	%	Montante	%	%
01-00	Encargos Gerais		184.692	1,98	154.668	1,73	83,74
03-00	Serviços de Administração e Função Pública		44.282	0,47	43.062	0,48	97,24
04-00	Serviços de Assuntos Chineses		51.170	0,55	43.800	0,49	85,59
05-00	Serviços de Educação		383.211	4,10	383.137	4,3	99,98
06-00	Serviços de Saúde		65.189	0,70	65.189	0,73	100
07-00	Serviços de Estatística e Censos		56.161	0,60	55.731	0,62	99,23
09-00	Serviços de Finanças		75.279	0,81	73.682	0,82	97,87
10-00	Encargos da Dívida Pública		11.168	0,12	11.149	0,12	99,82
11-00	Pensões e Reformas		206.642	2,21	206.101	2,31	99,73
12-00	Despesas Comuns		4.122.732	44,12	4.019.883	45,19	97,50
18-00	Serviços de Identificação de Macau		19.578	0,21	18.093	0,2	92,41
19-00	Serviços de Economia		50.495	0,54	50.001	0,56	89,02
22-00	Serviços Meteorológicos e Geofísicos		13.019	0,14	12.502	0,14	96,02
23-00	Serviços de Turismo		36.021	0,39	36.021	0,4	100
24-00	Gabinete de Comunicação Social		24.750	0,26	23.284	0,26	94,07
26-00	Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos		26.493	0,28	24.334	0,27	91,85
27-00	Serviços de Marinha		62.533	0,70	62.475	0,7	99,90
28-00	Forças de Segurança de Macau		604.282	6,47	597.568	6,71	98,88
29-00	Serviços de Trabalho e Emprego		29.384	0,31	26.531	0,29	90,29
31-00	Serviços de Cartografia e Cadastro de Macau		22.533	0,24	21.860	0,24	97,01
32-00	Directoria da Polícia Judiciária		51.129	0,55	43.534	0,48	85,14
33-00	Centro de Atendimento e Informação ao Público		4.266	0,05	3.736	0,04	87,57
34-00	Direcção de Serviços de Justiça		152.503	1,63	138.730	1,55	90,96
35-00	Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes		78.791	0,84	74.863	0,84	95,01
40-00	Investimento do Plano		1.501.690	16,07	1.262.449	14,1	84,06
50-00	Contas de Ordem		1.466.571	15,69	1.441.596	16,2	98,29
Total			9.344.564	100	8.893.979	100	95,17

Em termos de execução orçamental agregada por áreas governativas⁵¹ a visão que poderemos ter será esta:

(mil patacas)

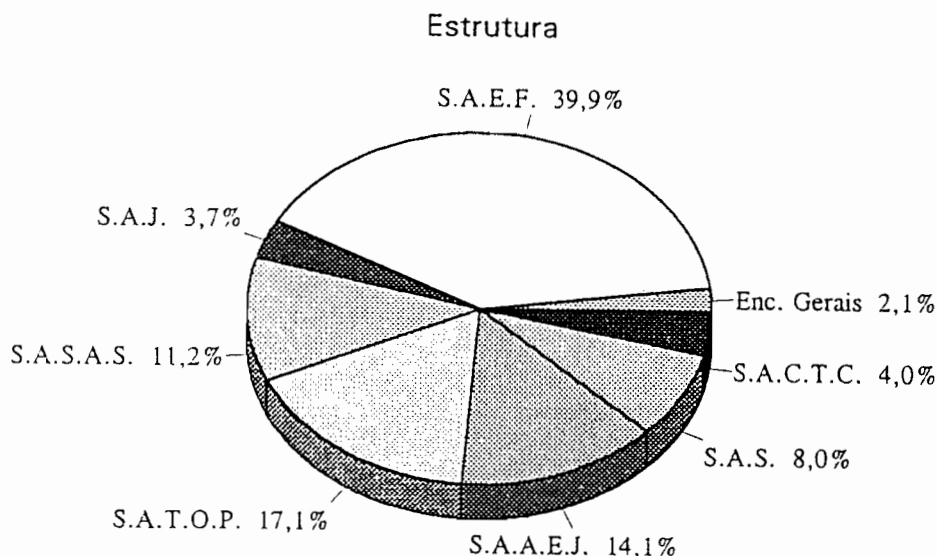
Departamentos Governamentais	Orçamento Final		Pagamentos		Realização
	Montante	%	Montante	%	%
Encargos Gerais	291.339	3,11	182.440	2,05	62,62
S.A. Economia e Finanças	3.667.808	39,25	3.545.919	39,86	96,67
S.A. Justiça	371.772	3,97	326.146	3,66	87,72
S.A. Saude e Assuntos Sociais	1.025.871	10,97	996.225	11,2	97,11
S.A. Transportes Obras Públicas	1.632.786	17,47	1.521.535	17,1	93,18
S.A. Administração Educação e Juventude	1.271.522	13,6	1.257.980	14,14	98,93
S.A. Segurança	718.895	7,69	710.321	7,98	98,80
S.A. Comunicação Turismo e Cultura	364.568	3,9	353.662	3,97	97,00
Total	9.344.561	100	8.894.228	100	95,18

As diferenças apuradas entre os totais dos dois quadros acabados de apresentar devem-se, primeiramente, a arredondamentos e, no tocante a pagamentos,

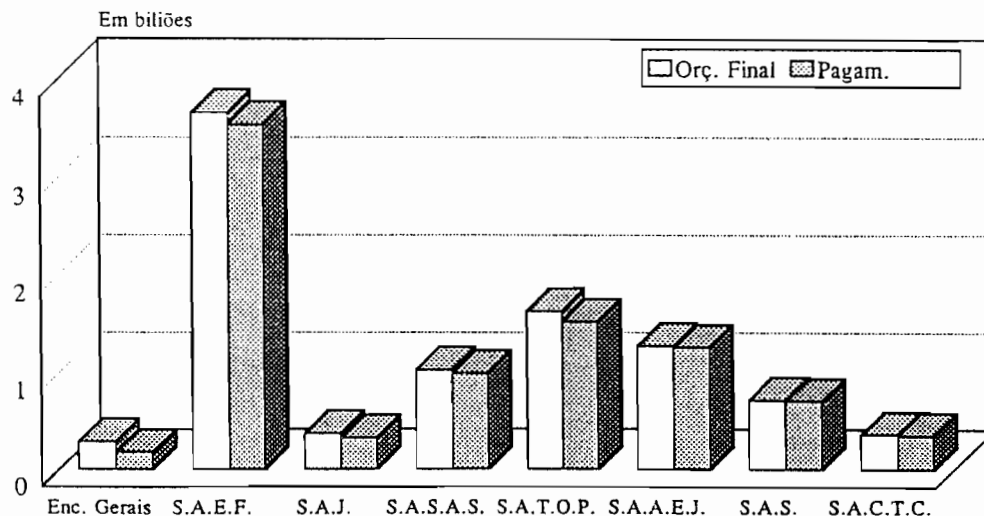
51 - Cfr. 1.2. e 4 do Capítulo III.

à circunstância de a desagregação das despesas do PIDDA por departamentos governamentais ter sido feita com base no relatório de execução daquele PIDDA, enviado pela Direcção dos Serviços de Finanças, assente, como ela própria o afirma, em valores ainda provisórios.

Feita a representação em termos gráficos dá:



Realização Orçamental



Da análise dos elementos constantes dos quadros e gráficos anteriormente figurados, destacam-se, em termos globais, os seguintes aspectos:

- as elevadas taxas de execução (variam entre um mínimo de 84,6% para os Investimentos do Plano e um máximo de 99,92% para as Despesas de Capital, sendo que a execução total das despesas atingiu 95,17% da totalidade do Orçamento final);
- a confirmação do peso das despesas correntes no total da despesa realizada, com ligeiro aumento em relação à despesa orçamentada (63,5% da despesa paga contra 62,4% da despesa orçada);

- a confirmação, em termos de execução orçamental, do peso das Despesas Comuns no total da despesa realizada (45,19%);
- predomínio das áreas dependentes dos Secretários - Adjuntos para a Economia e Finanças, para os Transportes e Obras Públicas, para a Administração, Educação e Juventude e para a Saúde e Assuntos Sociais sobre as demais (respectivamente 39,9%, 17,1%, 14,1% e 11,2%).

3.1 As Despesas Correntes

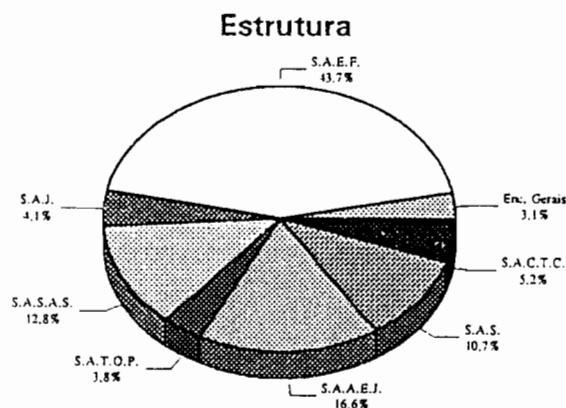
A respectiva estrutura (segundo os Capítulos da classificação orgânica) bem como a sua execução, vão fixados no quadro seguinte:

Código	Designação	Tipo	(1000 PATACAS)				
			Orçamento Final		Pagamentos		Realização
			Montante	%	Montante	%	
01-00	Encargos Gerais		184.527	3,16	154.668	2,73	83,81
03-00	Serviços de Administração e Função Pública		44.254	0,76	43.034	0,76	97,24
04-00	Serviços de Assuntos Chineses		51.170	0,88	43.800	0,77	85,59
05-00	Serviços de Educação		367.727	6,30	367.653	6,51	99,97
06-00	Serviços de Saúde		64.989	1,11	64.989	1,15	100
07-00	Serviços de Estatística e Censos		55.869	0,96	55.440	0,98	99,23
09-00	Serviços de Finanças		75.029	1,29	73.510	1,3	97,97
10-00	Encargos da Dívida Pública		1.159	0,02	1.141	0,02	98,44
11-00	Pensões e Reformas		206.642	3,54	206.101	3,64	99,73
12-00	Despesas Comuns		3.609.888	61,89	3.507.039	62,1	97,15
18-00	Serviços de Identificação de Macau		19.448	0,33	17.988	0,31	92,49
19-00	Serviços de Economia		50.263	0,86	49.873	0,88	99,02
22-00	Serviços Meteorológicos e Geofísicos		12.961	0,22	12.445	0,22	96,01
23-00	Serviços de Turismo		36.021	0,62	36.021	0,63	100
24-00	Gabinete de Comunicação Social		24.750	0,42	23.284	0,41	94,07
26-00	Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos		26.480	0,45	24.321	0,43	91,84
27-00	Serviços de Marinha		60.669	1,04	60.611	1,07	99,90
28-00	Forças de Segurança de Macau		604.282	10,36	597.568	10,58	98,88
29-00	Serviços de Trabalho e Emprego		29.224	0,50	26.428	0,46	90,43
31-00	Serviços Cartografia e Cadastro de Macau		22.433	0,38	21.762	0,38	97,00
32-00	Directoria da Polícia Judiciária		50.547	0,87	42.952	0,76	84,97
33-00	Centro de Atendimento e Informação ao Público		4.266	0,07	3.736	0,06	87,57
34-00	Direcção de Serviços de Justiça		152.263	2,61	138.508	2,45	90,96
35-00	Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes		77.705	1,33	73.813	1,3	94,99
Total			5.832.666	100	5.646.685	100	96,81

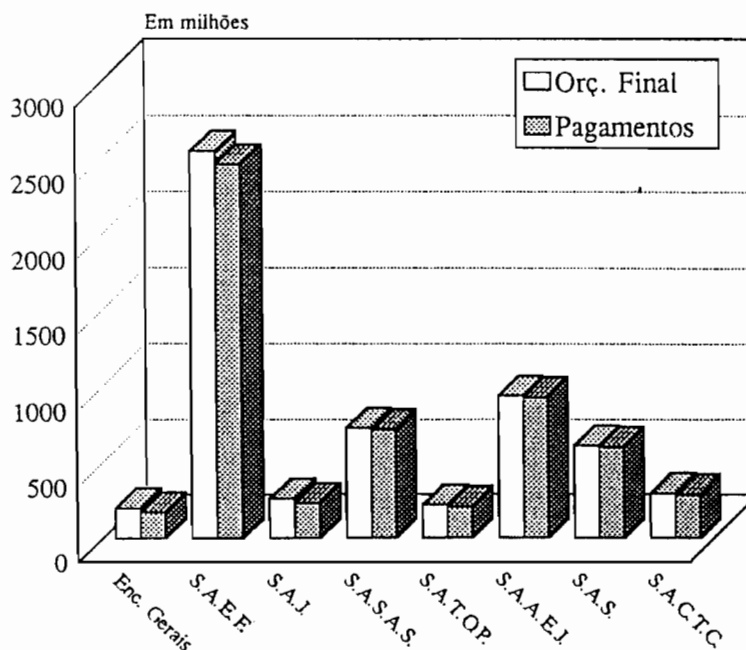
Desagregando a despesa corrente por departamentos governamentais e comparando as despesas orçadas com as pagas, atingimos a execução orçamental:

Departamentos Governamentais	(mil patacas)				
	Orçamento Final		Pagamentos		Realização
	Montante	%	Montante	%	
Encargos Gerais	203.893	3,49	176.490	3,12	86,56
S.A. Economia e Finanças	2.555.887	43,82	2.468.371	43,71	96,57
S.A. Justiça	262.737	4,5	233.479	4,13	88,86
S.A. Saude e Assuntos Sociais	730.865	12,53	723.311	12,8	98,96
S.A. Transporte Obras Pública	221.170	3,79	212.488	3,76	96,07
S.A. Administração Educação e Juventude	945.312	16,2	934.605	16,55	98,86
S.A. Segurança	613.383	10,51	606.309	10,73	98,84
S.A. Comunicação Turismo e Cultura	299.417	5,13	291.634	5,16	97,40
Total	5.832.664	100	5.646.687	100	96,81

Mostrado de forma gráfica temos:



Realização Orçamental



3.2 As Despesas de Capital

A composição da despesa de capital bem como a correspondente realização orçamental podem ser olhadas da forma que os quadros a seguir mostram:

Por unidades orgânicas

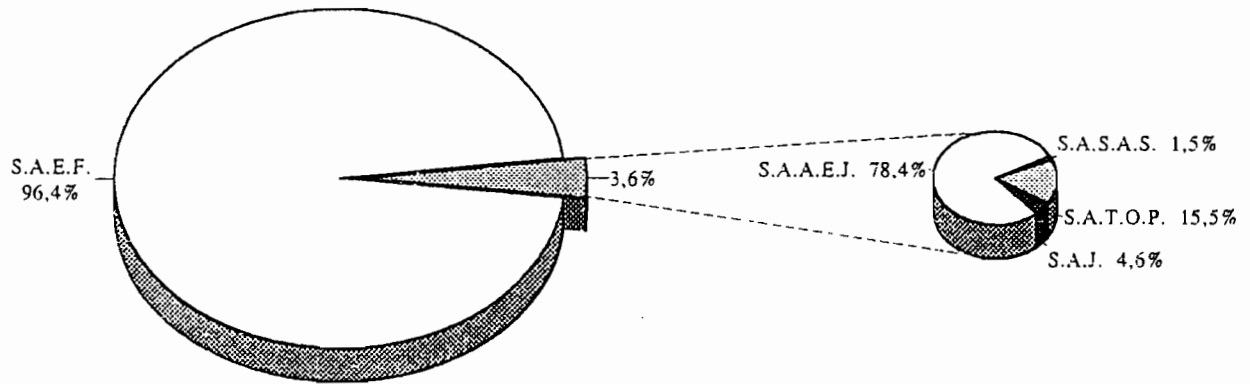
Código	Designação	Tipo	(1000 PATACAS)				
			Orçamento Final		Pagamentos		Realização
			Montante	%	Montante	%	
01-00	Encargos Gerais		165	0,03	---	---	0
03-00	Serviços de Administração e Função Pública		28	0	28	---	100
04-00	Serviços de Assuntos Chineses		---	---	---	---	---
05-00	Serviços de Educação		15.484	2,85	15.484	2,85	100
06-00	Serviços de Saúde		200	0,04	200	0,03	100
07-00	Serviços de Estatística e Censos		292	0,05	291	0,05	99,65
09-00	Serviços de Finanças		250	0,05	172	0,03	68,80
10-00	Encargos da Dívida Pública		10.008	1,84	10.008	1,84	100
11-00	Pensões e Reformas		---	---	---	---	---
12-00	Despesas Comuns		512.844	94,34	512.844	94,4	100
18-00	Serviços de Identificação de Macau		130	0,02	105	0,01	80,77
19-00	Serviços de Economia		132	0,02	128	0,02	96,97
22-00	Serviços Meteorológicos e Geofísicos		58	0,01	57	0,01	98,28
23-00	Serviços de Turismo		---	---	---	---	---
24-00	Gabinete de Comunicação Social		---	---	---	---	---
26-00	Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos		13	0	13	---	100
27-00	Serviços de Marinha		1.865	0,34	1.864	0,34	99,95
28-00	Forças de Segurança de Macau		---	---	---	---	---
29-00	Serviços de Trabalho e Emprego		160	0,03	103	0,01	64,38
31-00	Serviços Cartografia e Cadastro de Macau		100	0,02	98	0,01	98
32-00	Directoria da Polícia Judiciária		582	0,11	582	0,1	100
33-00	Centro de Atendimento e Informação ao Público		0	0	---	---	---
34-00	Direcção de Serviços de Justiça		240	0,04	222	0,04	92,50
35-00	Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes		1.086	0,20	1.050	0,19	96,69
Total			543.636	100	543.249	100	99,93

Por departamentos governamentais

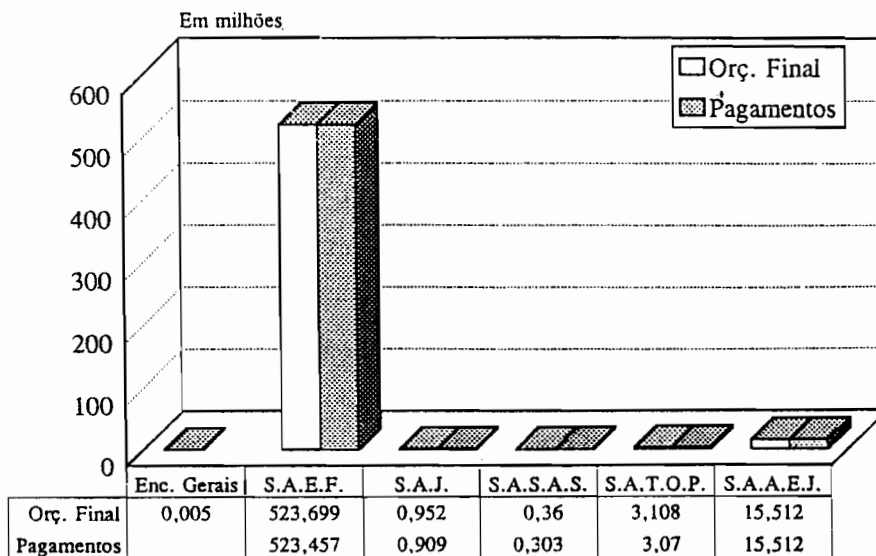
Departamentos Governamentais	Orçamento Final		Pagamentos		(mil patacas)
	Montante	%	Montante	%	Realização
Encargos Gerais	5	0,01	-----	-----	0
S.A. Economia e Finanças	523.699	96,33	523.457	96,35	99,95
S.A. Justiça	952	0,17	909	0,16	95,48
S.A. Saude e Assuntos Sociais	360	0,06	303	0,05	84,16
S.A. Transportes Obras Públicas	3.108	0,57	3.070	0,56	98,77
S.A. Administração Educação e Juventude	15.512	2,85	15.512	2,85	100
S.A. Segurança	-----	-----	-----	-----	-----
S.A. Comunicação Turismo e Cultura	-----	-----	-----	-----	-----
Total	543.636	100	543.251	100	99,92

Graficamente teremos:

Estrutura



Realização Orçamental



3.3 As Despesas do Plano

A execução do PIDDA no ano de 1992 consta de Relatório que foi enviado a este Tribunal, e a seu pedido, pela Direcção dos Serviços de Finanças.

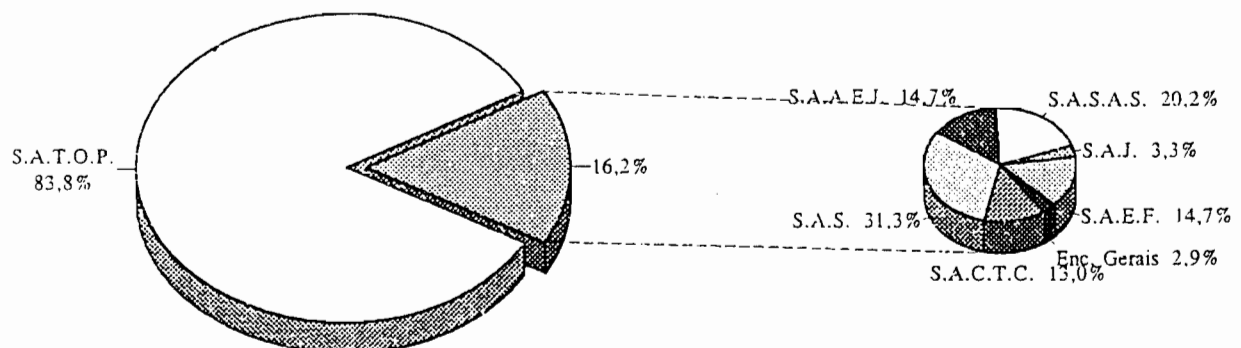
Apesar do carácter provisório atribuído ao documento pela entidade remetente e das divergências de valores entre o que dele consta (montante de pagamentos - \$1.262.695 milhares de patacas) e o que a Conta Geral do Território exhibe (total de pagamentos - \$1.262.449 milhares), não se coíbe o Tribunal de avançar com uma representação da situação em quadro e em forma gráfica, de modo a permitir uma visão diferente daquela que consta da Conta Geral.

Assim teremos:

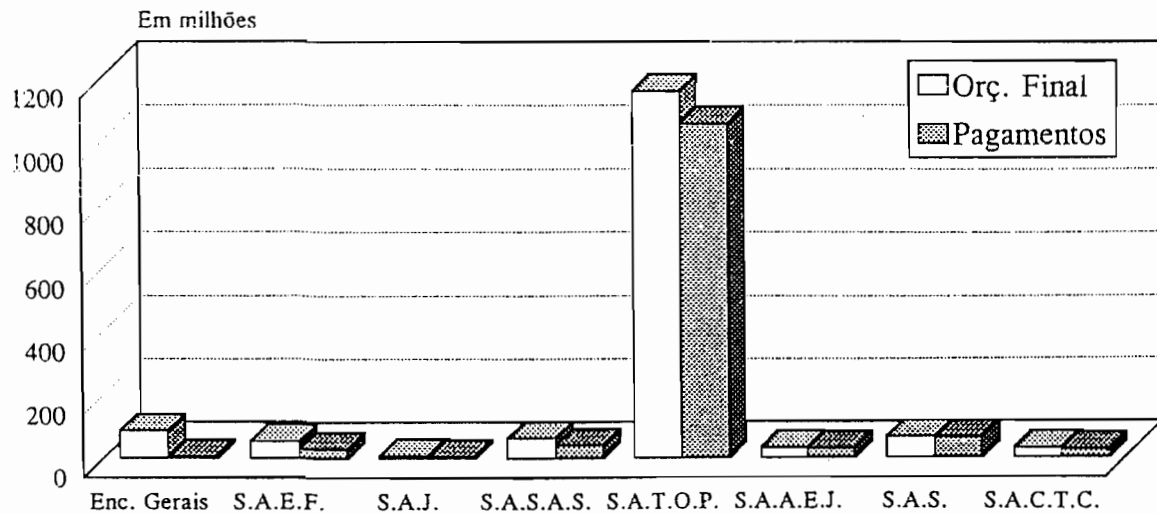
Execução do Plano por departamentos governamentais

Departamentos Governamentais	(mil patacas)				
	Orçamento Final		Pagamentos		Realização
	Montante	%	Montante	%	%
Encargos Gerais	87.413	5,82	5.922	0,46	6,77
S.A. Economia e Finanças	53.656	3,57	30.051	2,37	56,00
S.A. Justiça	9.016	0,6	6.717	0,53	74,50
S.A. Saude e Assuntos Sociais	63.375	4,22	41.411	3,27	65,34
S.A. Transportes Obras Públicas	1.159.900	77,23	1.057.722	83,76	91,19
S.A. Administração Educação e Juventude	32.964	2,19	30.129	2,38	91,39
S.A. Segurança	65.648	4,37	64.148	5,08	97,71
S.A. Comunicação Turismo e Cultura	29.718	1,97	26.595	2,10	89,49
Total	1.501.690	100	1.262.695	100	84,08

Estrutura



Realização Orçamental



A execução do Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração pode ser visto sob outra perspectiva (desagregadas as despesas por departamentos governamentais e, dentro destes, por áreas de intervenção, e estas de acordo com as funções a realizar):

Áreas de Intervenção	Função	Social				Woder. Adm. Pública		Económica	Total	
		Segurança Pública	Educação	Saúde	Previdência Social	Habitacão	Serviços Gerais	Outros Serviços		Serviços Económicos
Encargos Gerais							5.922.401		5.922.401	
S.A. Economia e Finanças							3.088.426	5.193.522	21.769.220	30.051.168
S.A. Segurança		64.147.813								64.147.813
S.A. Justiça		4.673.540					1.036.850	1.006.297		5.716.687
S.A. Administração Educação e Juventude			23.232.117				4.485.895	2.411.000		30.129.012
S.A. Saúde e Assuntos Sociais				32.808.168	8.344.801		258.200			41.411.169
S.A. Transportes Obras Públicas		232.449.836				23.731.710	5.437.351	796.111.890		1.057.721.787
S.A. Comunicação Turismo e Cultura			12.036.226						14.558.700	25.594.926
Total		301.262.189	35.268.343	32.808.168	8.544.801	23.737.710	20.229.123	804.722.709	36.327.920	1.262.694.963

Para a imputação, sobretudo ao nível da função, adoptou-se como critério (admite-se que falível) o tipo de actividades desenvolvidas pelos diferentes serviços executores e os fins que correlativamente visam atingir.

3.4 As Contas de Ordem

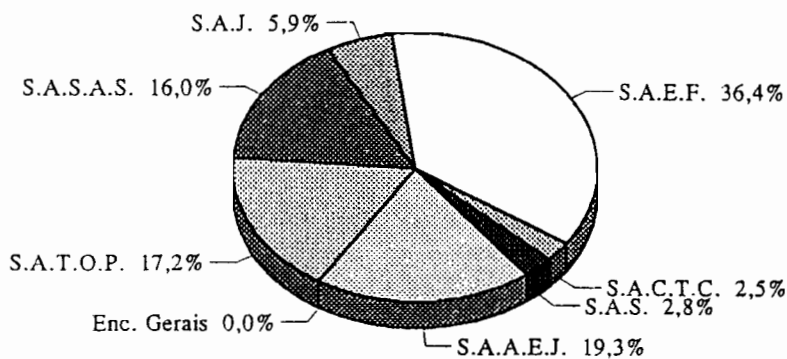
A distribuição das despesas de Contas de Ordem pelos diferentes departamentos governamentais e ainda a execução orçamental atingida por cada um pode representar-se assim:

(mil patacas)

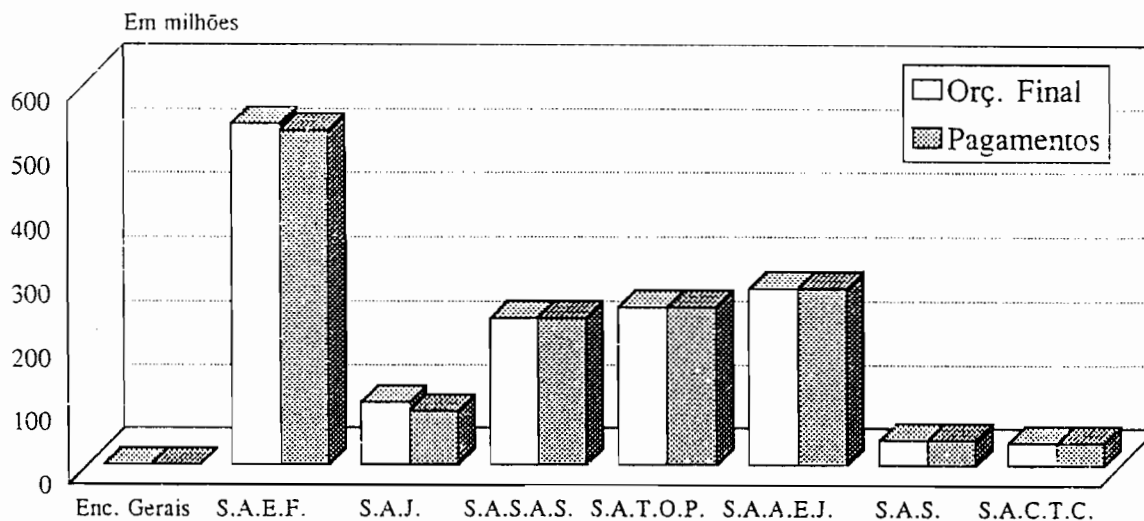
Departamentos Governamentais	Orçamento Final		Pagamentos		Realização
	Montante	%	Montante	%	%
Encargos Gerais	28	0,0001	28	0,001	100
S.A. Economia e Finanças	534.566	36,45	524.040	36,35	98,03
S.A. Justiça	99.067	6,75	85.041	5,89	85,84
S.A. Saude e Assuntos Sociais	231.271	15,76	231.200	16,03	99,96
S.A. Transportes Obras Públicas	248.608	16,95	248.255	17,22	99,85
S.A. Administração Educação e Juventude	277.734	18,93	277.734	19,26	100
S.A. Segurança	39.864	2,71	39.864	2,76	100
S.A. Comunicação Turismo e Cultura	35.433	2,41	35.433	2,45	100
Total	1.466.571	100	1.441.595	100	98,29

Visto graficamente dá:

Estrutura



Execução Orçamental



4. Os Subsídios

O único normativo de carácter geral que se conhece sobre esta matéria (para além naturalmente das normas específicas referentes à atribuição dos diversos subsídios) é o Despacho Conjunto nº 5/86 (B.O. nº 32, de 9 de Agosto de 1986).

Refere-se ele à concessão de apoios financeiros a particulares e a entidades também particulares.

Dentre as suas normas, essencialmente procedimentais, uma há que o Tribunal reputa da maior importância por ter que ver com a transparência que deve envolver a realização de despesas deste tipo (que não comportam em si uma contraprestação directa) - consiste ela na obrigatoriedade imposta aos serviços e fundos autónomos de publicarem trimestralmente a listagem dos apoios concedidos (nº 2 do mencionado Despacho).

A regra assim referenciada só peca por se não aplicar a todos os serviços da Administração.

*

A Conta Geral do Território é completamente omissa quanto à atribuição de subsídios ou outras formas de apoio, o que dificulta, ou mesmo impede, a apreciação e fiscalização de um sector de despesas a que os contribuintes são tão sensíveis.

Face à ausência de informação, e para que o Tribunal não deixasse de observar o disposto na al. d) do artº 9º, do D.L. nº 18/92/M, de 02 de Março, oficiou-se à Direcção dos Serviços de Finanças (of. nº 2409, de 14 de Outubro de 1993) a solicitar, com identificação das entidades concedentes e dos beneficiários e indicação dos montantes envolvidos e natureza do apoio (reembolsável ou não), o envio de listagens dos subsídios, subvenções ou outros apoios concedidos, bem como da respectiva legislação de suporte e referência aos valores dos reembolsos arrecadados e a eventuais situações de incumprimento.

Igual pedido se subscreveu em relação a benefícios fiscais e créditos concedidos.

A posição da entidade contactada (Direcção dos Serviços de Finanças) foi a seguinte:

- listagem de subvenções - foi remetida a "que foi possível obter através da pesquisa automática de liquidação de despesas por contrapartida do O.G.T." (of. nº 91/DIR/93, de 26 de Outubro, complementado pelo of. nº 18938 de

4 de Novembro). Regista-se que esta listagem envolve pagamentos vários, que não têm a natureza de subsídio ou subvenção;

- benefícios fiscais, reembolsos ou situações devedoras - nada foi remetido ou informado.

Em razão da carência de elementos o Tribunal não pôde ir mais além do que esboçar os quadros seguintes, necessariamente deficientes e não exaustivos:

Subsídios a Instituições Particulares e Particulares

Entidades Concedentes	Beneficiários	Actividades Culturais e Recreativas	Actividades Desportivas	Ensino Particular	Assistência Social	Seminários Congressos Cursos e Afins	Actividades Religiosas	Outras	Total
O	Padroado do Oriente						6.911.319,00		6.911.319,00
	Serviços de Educação	537.400,00	518.100,00	96.038.893,00	72.000,00	160.000,00	102.000,00	1.874.900,00	99.303.293,00
G	Gabinete Governador				1.182.890,00	330.030,00		5.140.000,00	6.652.920,00
	Gab. S.A. para a Saúde e Assuntos Sociais	13.000,00						537.800,00	550.800,00
T	Gab. S.A. para os Transp. e Obras Públicas				12.000,00				12.000,00
	Gab. S.A. para Adm. Educ. e Juventude	114.000,00	15.000,00	20.000,00	63.000,00			388.000,00	630.000,00
	Gab. S.A. para a Comun. Turismo e Cultura	5.000,00			15.000,00	120.000,00		1.617.000,00	1.757.000,00
	Gab. S.A. para a Econ. e Finanças				10.000,00			2.000,00	12.000,00
	Gab. S.A. para a Justiça							97.000,00	97.000,00
	Gab. S.A. para a Segurança							11.000,00	11.000,00
	Governo			21.833.326,00	1.000.000,00			3.815.250,00	26.648.576,00
E A	Instituto Cultural	2.770.520,50							2.770.520,50
	Instituto dos Desportos		7.340.952,40						7.340.952,40
	Instituto de Acção Social				34.609.829,00				34.609.829,00
Total		3.439.920,50	7.904.052,40	117.892.219,00	36.964.719,00	610.030,00	7.013.319,00	13.482.950,00	187.307.209,90

OGT: Orçamento Geral do Território

EA: Entidades Autónomas

Subsídios a Trabalhadores da Função Pública

Beneficiários	Não Reembolsáveis				Reembolsáveis	Total
	PEP	PERPC E CLAC	Ensino Superior e Outras	Subsídio de Arrendamento e Equipamento	Aquisição de Viaturas	
Entidades Concedentes						
Serviços de Educação			45.187.200,00			45.187.200,00
Serviços de Finanças				2.155.742,50	3.770.076,40	5.925.818,90
S.A.F.P.	839.118,10	577.054,60				1.416.172,70
Total	839.118,10	577.054,60	45.187.200,00	2.155.742,50	3.770.076,40	52.529.191,60

PEP: Plano de Estudos em Portugal

PERPC: Plano de Estudos na República Popular da China

CLAC: Curso de Língua e Administração Chinesa

5. O Património

Por Património entende-se o conjunto das coisas ou bens que são pertença do Território e se encontram afectos à realização dos seus fins próprios (satisfação de necessidades económicas públicas).

A situação patrimonial do Território é abordada no Ponto VII do Relatório subscrito pela Direcção dos Serviços de Finanças.

Aí se analisa, contudo, e tão só, o património financeiro (saldos existentes no Tesouro e participações financeiras em empresas), havendo completa omissão quanto ao património duradouro e ao inventário dos bens do Território.

Perante esse vazio o Tribunal, por ofício (nº 2407, de 13 de Outubro 1993), pediu informações sobre legislação reguladora do património duradouro e do inventário dos bens territoriais, bem como sobre a posição desse mesmo inventário, a que a Direcção dos Serviços de Finanças deu resposta (com a cobertura do of. nº 18640, de 29 de Outubro de 1993) pela forma que se indica:

- quanto a legislação - referência à Portaria nº 3239, de 03.01.92 (sobre inventário) ao D.L. nº 36/93/M, de 19 de Julho e à Portaria nº 205/93/M, da mesma data (sobre veículos do Território) e à Lei nº 4/83/M, de 11 de Julho e ao D.L. nº 56/83/M, de 30 de Dezembro (sobre alienação de moradias);
- quanto a bens patrimoniais - fornecimento de listagens sobre:
 - moradias do Território;
 - moradias alienadas;
 - moradias arrendadas;
 - instalações dos Serviços Públicos;
 - viaturas.
- quanto a móveis e utensílios distribuídos aos serviços - anexação de uma relação dos serviços que, em cumprimento do disposto no artº 3º do Regulamento do Almojarifado da Fazenda, aprovado pela Portaria nº 3239, de 31 de Janeiro de 1942, remeteram à Direcção dos Serviços de Finanças arrolamento de tais bens.

Feito o devido estudo de tais listagens o Tribunal concluiu:

- que as listagens respeitantes a imóveis e semoventes se apresentam bastante completas (verificou-se, no entanto, que neles não figuram, por exemplo, as viaturas atribuídas aos magistrados do Tribunal de Contas);
- que essas listagens não contêm o valor patrimonial dos respectivos bens;
- que é bastante limitado o controlo dos bens móveis;

- que durante o ano económico de 1992 o Território alienou moradias (sobretudo a aposentados) de que resultou uma realização de receita no valor de \$4.799.064,00;
- que alienou também (agora em regime de propriedade resolúvel) moradias na importância de \$2.177.082,50;
- que se tornou impossível uma análise mais aprofundada e completa do inventário de bens duradouros por ausência de normas sobre a sua organização.

6. O Tesouro

6.1 A Arrecadação das Receitas e o Pagamento das Despesas

Como se referiu já, os exactores no Território são as Recebedorias (Macau e Ilhas) e o Banco Nacional Ultramarino (como Caixa Geral do Tesouro).

Ora é exactamente através do confronto com os valores das contas desses exactores que se pode obter a confirmação dos montantes das receitas arrecadadas e das despesas pagas.

As Recebedorias, como se sabe, arrecadam a generalidade das receitas, enquanto que o B.N.U. efectua todos os pagamentos.

Há, porém, receitas que, não sendo geradas no respectivo ano (v.g. utilização de saldos de anos anteriores), não têm que transitar pelas Recebedorias dado que já se encontram na Caixa Geral do Tesouro.

Outro tipo de receitas que figura na Conta Geral do Território e não passa pelos Cofres do Tesouro (Recebedorias e B.N.U.) é a que respeita àquelas que são incluídas em Contas de Ordem⁵².

Compulsados os elementos das Contas antes referidas, foram encontrados os valores que a seguir se indicam, estabelecendo-se a comparação com os que constam da Conta Geral do Território:

52 — Cfr. atrás, 2.4. deste mesmo Capítulo.

Como se disse e aqui se recorda, nessa situação não há a obrigatoriedade de entrega nos Cofres do Tesouro das receitas próprias dos Serviços e fundos autónomos, fazendo-se a escrituração na Conta com base em certidões por eles passadas. Pelas mesmas razões também o B.N.U. não efectua os pagamentos correspondentes às despesas do Cap. 50 (Contas de Ordem), pois não podem sair importâncias que não chegaram a entrar.

Receitas arrecadadas

- Recebedoria:	
- Macau - \$9.208.357.591,00	
- Ilhas - \$ 49.870.642,00	
	\$9.258.228.233,00
- Cont. Ger. Ter. (sem Contas Ordem)	\$9.258.228.233,00

Despesas Pagas

- B.N.U.	\$7.452.388.313,30
- Cont. Ger. Ter. (sem Contas Ordem)	\$7.452.388.313,30

Não há assim, pois, divergências a assinalar.

6.2 A Conta do Tesouro**6.2.1 A Conta do B.N.U.**

Conforme resulta dos valores anteriormente apresentados (item precedente) o saldo da execução orçamental é de \$1.805.839.913,70.

Não obstante, a conta do B.N.U. (Caixa Geral do Tesouro) encerra com um saldo de \$172.812.136,03, em que só parte é representada por dinheiro (apenas \$105.889.791,03).

A diferença entre o saldo da execução orçamental e o saldo da Conta da Caixa Geral do Tesouro ficou a dever-se a duas operações, de natureza contabilístico-financeira, relacionadas entre si:

- a primeira (que a Direcção dos Serviços de Finanças continua a fundamentar no artº 2º do Decº nº 40712, de 01 de Agosto de 1956, pese embora este diploma esteja revogado com a entrada em vigor do D.L. nº 41/83/M - revogação expressa), consistiu na passagem do saldo da execução orçamental para a Conta de Operações de Tesouraria com referência ao ano a que aquela execução diz respeito;
- a segunda materializou-se na utilização do mencionado saldo para a efectivação de pagamentos por Operações de Tesouraria, cujas contas se encontravam deficitárias.

Ficará para Capítulo autónomo a análise da Conta respeitante a Operações de Tesouraria.

6.2.2 A Conta da Caixa do Tesouro em Portugal

No Relatório da Conta Geral do Território (Cap. VII, quadro VII. 2) vem mencionada uma conta "na Caixa do Tesouro em Portugal", acusando um saldo referente a 31 de Dezembro de 1992 de \$6.555 (em milhares de patacas), correspondente ao contravalor de 114.712.411\$50 ao câmbio orçamental (1 pataca = 17\$50).

Com base nos dados recolhidos pelo Tribunal apurou-se que:

- tal conta é movimentada e gerida pelo Gabinete de Macau em Lisboa;
- é abastecida (essencialmente) pelas transferências provenientes da República com vista à satisfação dos encargos que, nos termos do artº 60º, nº 1, do E.O.M., constituem a sua responsabilidade (designadamente o complemento das despesas com as Forças de Segurança e a dotação do Padroado do Oriente);
- é através dela que são suportadas as despesas a efectuar na República;
- que a conta de tal exactoria não tem sido apresentada a julgamento, nem do anterior Tribunal Administrativo, nem do actual Tribunal de Contas.

6.2.3 O Fundo de Reserva do Futuro Governo da Região Administrativa Especial de Macau (R.A.E.M.)

Na Declaração Conjunta subscrita a 26.03.87 em Pequim por Portugal e pela República Popular da China [Anexo II - Arranjos Relativos ao Período de Transição; II - Grupo de Terras Luso - Chinês, nº 1, al. d)] ficou estabelecido o seguinte:

"a partir da data de entrada em vigor da Declaração Conjunta e até 19 de Dezembro de 1999, todos os rendimentos obtidos pelo Governo Português de Macau provenientes dos contratos de concessão de terras e da renovação dos contratos de concessão de terras serão divididos em partes iguais entre o Governo Português de Macau e o futuro Governo da Região Administrativa Especial de Macau depois de deduzido o custo médio de produção de terras. A totalidade dos rendimentos de terras assim pertencentes ao Governo Português de Macau, incluindo a quantia deduzida acima referida, será utilizada no desenvolvimento de terras e nas obras públicas de Macau. O rendimento de terras pertencente ao Governo da Região Administrativa Especial de Macau será convertido num fundo de reserva do Governo da Região Administrativa Especial de Macau e depositado em bancos registados em Macau, que poderá ser utilizado, em caso de necessidade e mediante o consentimento da parte chinesa, pelo Governo Português de Macau para o desenvolvimento de terras e para obras públicas em Macau durante o período de transição".

Noutro passo do mesmo Anexo e número, estipula-se:

" 3. As funções do Grupo de Terras serão:

- a) ...
- b) ...
- c) - examinar as propostas do Governo Português de Macau sobre a utilização dos rendimentos de terras pertencentes ao Governo da Região Administrativa Especial de Macau, dando os seus pareceres à parte chinesa para decisão".

Resulta assim dos textos transcritos que os valores depositados no Fundo de Reserva do Governo da R.A.E.M., ainda que consignados, não saiem por completo e em definitivo do Tesouro do Território.

O circuito das importâncias resultantes dos actos referidos é mais ou menos este: determinado o montante reservado ao Governo da Região Administrativa Especial de Macau a respectiva despesa será processada, autorizada e paga em nome dos elementos portugueses que integram o Grupo de Terras, procedendo-se ao depósito correspondente na Conta nº 001.105237.11.7, aberta no B.N.U.; de seguida, os titulares da dita Conta dão ordem ao Banco para que a mesma seja debitada pelo valor do pagamento e creditada numa conta existente no Banco da China.

Cessa aqui o acompanhamento destes fundos por parte quer dos elementos portugueses do Grupo de Terras, quer da Administração Portuguesa, pese embora o teor das normas da Declaração Conjunta atrás invocadas.

Os montantes provenientes de tais operações, e que foram pagas ao Grupo de Terras, tiveram a seguinte expressão (Cfr. Contas do Território):

- ano de 1990	\$382.428.245,00	(operações de Tesouraria)
- ano de 1991	\$366.827.382,30	(operações de Tesouraria)
	\$ 46.371.957,80	(operação orçamental)
- ano de 1992	<u>\$1.594.653.434,60</u>	(operação orçamental)
Total	\$2.390.281.019,70	

6.2.4 A Situação do Tesouro em 31.12.92

De harmonia com os elementos que ficaram referenciados, a situação do Tesouro do Território em 31 de Dezembro de 1992 era a seguinte:

- no B.N.U. (Macau) -	\$172.812.136,03	
- no B.N.U. (Lisboa) -	<u>\$ 6.555.000,00</u> ⁽⁵³⁾	\$179.367.136,03
- no Fundo de Reserva da R.A.E.M.-		<u>\$2.390.281.019,70</u>
	Total:	\$2.569.648.155,73

CAP V

AS OPERAÇÕES DE TESOURARIA

1. Considerações Prévias

As Operações de Tesouraria podem definir-se como "os movimentos excepcionais de fundos efectuados nos Cofres do Tesouro que não se encontrem sujeitos à disciplina do Orçamento do Estado, bem como as restantes operações escriturais com eles relacionadas no âmbito das Contas do Tesouro" ^{54 55}.

Contrapõem-se, assim, às designadas Operações Orçamentais, ou seja, às operações de arrecadação de receitas e de realização de despesas inscritas no Orçamento.

Ainda que em qualquer uma delas intervenha o Tesouro, é manifesto que são incompatíveis entre si.

Com efeito, as primeiras - e como flui claramente da definição dada - são realizadas à margem do Orçamento e, nessa medida, só podem comportar os movimentos de fundos que não estejam sujeitos ao regime orçamental; as segundas, ao contrário, traduzem-se na cobrança de receitas públicas (importâncias devidas ao Território por força de lei ou contrato) e na realização de despesas públicas (importâncias devidas pelo Território em função de compromissos legal ou contratualmente assumidos)⁵⁶.

Das diferenças estabelecidas, a que se poderá acrescentar a razão extraída dos princípios da unidade e da universalidade do Orçamento (um só Orçamento, que compreenderá todas as receitas e todas as despesas), resulta a consequência lógica de que se não podem arrecadar receitas nem pagar despesas orçamentais através de Operações de Tesouraria.

A prática, contudo, não tem sido essa e, porque assim se teimava em agir, houve mesmo necessidade de o dizer em texto legal e por forma expressa.

54 - Este definição, ainda que decorrente de um dispositivo da República que não vigora em Macau (artº 1º do D.L. nº 332/90, de 29 de Outubro), serve perfeitamente para nos elucidar acerca do alcance deste mecanismo.

55 - As Operações de Tesouraria podem ser passivas (entradas de fundos) ou activas (saídas de fundos). As primeiras ou representam movimentos de fundos do próprio Tesouro do Território (operações de conta própria) ou de entidades estranhas a ele (operações de conta de terceiros). E as segundas podem respeitar tanto a importâncias fixas (ordens certas) como a quantias não fixas (ordens incertas).

56 - Resulta efectivamente do artº 17º do D.L. nº 41/83/M, de 21 de Novembro, que nenhuma receita pode ser arrecadada "se não tiver sido objecto de inscrição em rubrica orçamental"; e do artº 18º do mesmo diploma que "nenhuma despesa poderá ser assumida, autorizada e paga sem que... se encontre suficientemente discriminada no Orçamento Geral do Território" e "tenha cabimento no correspondente crédito orçamental".

Assim surgiu o Decº nº 22257, de 25 de Fevereiro de 1933 (B.O. nº 45, de 11.11.33), cujo artº 35º tem a seguinte redacção:

"Continua proibido:

1º Efectuar por operações de tesouraria quaisquer despesas próprias dos Ministérios ou das colónias, mesmo a título provisório;

2º Conceder adiantamentos ou suprimentos aos Ministérios ou às colónias, a empresas ou a particulares;

3º Efectuar a saída de dinheiros ou outros valores dos cofres públicos, por operações de tesouraria, para despesas públicas, por transferências ou a qualquer outro título, sem a competente autorização, com excepção das transferências de fundos ordenadas pelo director geral da Fazenda Pública, dos fundos permanentes dos pagadores de obras públicas concedidos pelo mesmo director geral e dos pagamentos dos saques dos navios da armada em serviço em portos coloniais ou estrangeiros, que serão ordenados pelo director de serviços da contabilidade de marinha, em presença dos respectivos avisos e escriturados em conta de letras de marinha.

§ único. Além da responsabilidade para com o Estado ficam sujeitos às penas de peculato os que procederem em contravenção do disposto neste artigo".

Esta temática está insuficientemente tratada no Território, pois, para além da disposição acabada de transcrever, apenas se conhece uma outra que foi incluída na LEOGT (artº 34º, nº3) e que se refere à constituição e reposição dos fundos permanentes através de Operações de Tesouraria.

Na ausência de um regime legal claro e rigoroso em tal âmbito, e considerando a importância capital de que o expediente se reveste, há que concretizar as finalidades que o mesmo persegue e que são essencialmente estas⁵⁷:

- antecipação de receitas orçamentais que o Território espera cobrar, com vista a assegurar a gestão da Tesouraria;
- garantia da gestão de fundos a cargo do Tesouro;
- cobrança e entrega de importâncias pertencentes a terceiros, quando a Lei assim o determine.

Com tais operações também se podem realizar outros objectivos financeiros:

- colocação na banca de disponibilidades em excesso;
- prossecução de políticas monetárias (v.g. regularização do mercado financeiro).

2. A Conta de Operações de Tesouraria

Esta Conta, na essência, circunscreve-se a uma relação de subcontas identificadas pelas respectivas epígrafes.

Porque a leitura dos correspondentes descritivos fazia supor a existência de pagamentos de despesas orçamentais por Operações de Tesouraria, entendeu o Tribunal dever esclarecer a dúvida, solicitando à Direcção dos Serviços de Finanças uma relação das Contas de tais operações, escritas por extenso e descrição breve do respectivo conteúdo (of. nº 2429, de 15.10.93).

Obtida resposta (of. nº 18652, de 28.10.93), procedeu-se à qualificação das operações em orçamentais e de tesouraria, considerando-se como pertencentes ao primeiro tipo as seguintes:

Epígrafes	Saldo em 1/1/92		Receitas	Despesas	Saldo em 31/12/92	
	Devedores	Credores			Devedores	Credores
Adiant. Aquis. Viat. Estado	---	4.054.253,20	1.135.890,10	485.893,00	---	3.404.256,10
Adiant. Fundos - F. Pensões	---	10.390.872,20	206.101.297,60	231.847.494,00	---	36.137.068,60
Adiant. Fundos - G. M. Lisboa	---	780.132,45	689.359,00	1.318.784,30	---	1.409.557,75
Adiant. Fundos - Servs. Marinha	---	2.291.224,25	48.783.650,00	45.504.420,40	988.005,35	---
Adiant. Fundos - Servs. Saúde	---	540.687,90	54.504.844,90	174.504.844,90	---	120.540.687,90
Adiant. Fundos Vencimentos	---	3.151.486,70	44.422,00	36.020,00	---	3.143.084,70
Adiant. Fundos Vencimentos (C. Regul.)	---	5.102,69	---	---	---	5.102,69
Adiant. Fundos - Cons. Ger. H.K.	---	---	---	---	---	---
Adiant. Fundos - Coord. Habitação	---	---	---	---	---	---
Adiant. Fundos - C.F.S. Macau	---	5.231.292,60	119.941.305,40	119.941.305,40	---	5.231.292,60
Adiant. Fundos Vencimentos (Especial)	---	10.745.888,20	7.585.592,80	3.445.884,00	---	6.606.179,40
Adiant. Fundos Vencimentos (Normal)	448.401,20	---	347.149,00	323.714,00	521.836,20	---
Bolsas de Estudo a Estudantes	---	10.283,10	---	---	---	10.283,10
Compensação de Aposentação	---	---	9.080,00	---	9.080,00	---
Conts. Imps. Devidos	2.592,12	---	---	---	2.592,12	---
Débito Compensação de Aposent.	---	---	---	---	---	---
Desp. Diversas - Desp. Liquidar	162.852.832,35	---	589.642,00	---	163.442.474,35	---
Diversos - A. de A. Custo diário	---	875.935,90	754.302,00	697.936,00	---	819.569,90
Donativo - Refugiados Chineses	1.217,69	---	---	---	1.217,69	---
Emolumentos T. A.	2.096,00	---	8.684,00	1.840,00	8.940,00	---
Fundo Reserva	3.575.084,93	---	40.018,10	---	3.615.103,30	---
Fundo Reserva GRAE	366.827.382,30	---	---	---	366.827.382,30	---
Padroado do Oriente	73.685,06	---	---	---	73.685,06	---
Sub. Arrenda/o - Adiantamento Especial	---	---	---	319.500,00	---	319.500,00
Diversos - Desp. Liquidar	---	205.300.262,27	278.245.599,90	124.062.018,90	---	51.116.681,27
Fundo Permanente	---	3.920.847,49	7.115.000,00	11.165.000,00	---	7.970.847,49
Inst. Cultural de Macau	1.980.275,45	---	---	---	1.980.275,45	---
Total	535.763.567,10	247.298.268,95	725.895.836,80	715.634.930,35	535.490.316,37	236.714.111,50

Neste mapa inclui-se a conta sob a epígrafe "Fundo Permanente", uma vez que, como se sabe, através de fundos desse tipo se pagam despesas orçamentais, e isto apesar do disposto no nº 3 do artº 34º da LEOGT.

Assim, durante o ano de 1992, e por Operações de Tesouraria, foram realizadas despesas orçamentais no montante de \$715.634.930,35, encontrando-se por regularizar, no final do ano, um saldo devedor de \$535.490.316,37 e um saldo credor de \$236.714.111,50, com desrespeito, portanto, das normas em vigor no Território sobre a matéria e atrás invocadas.

As despesas orçamentais pagas por Operações de Tesouraria representaram assim 9,9% do total dos pagamentos, tal como o mostra o quadro seguinte, referenciador também da relação entre os diversos saldos.

Designação	Em 1/1/92				Receitas	%	Despesas	%	Em 31/12/92			
	S. Devedor	%	S. Credor	%					S. Devedor	%	S. Credor	%
Oper. Tes. pp. ditas	323.809.609,18	37,7	198.715.734,11	44,5	6.316.163.257,41	89,7	6.565.171.201,05	90,1	2.124.183.143,82	79,8	2.250.147.212,66	90,4
Oper. Orçamentais	533.763.567,10	62,3	247.298.268,95	55,5	725.895.836,80	10,3	715.634.930,35	9,9	535.490.316,37	20,2	236.714.111,50	9,6
Total	857.573.176,28	100	446.014.003,06	100	7.042.059.094,21	100	7.280.806.131,40	100	2.659.673.460,19	100	2.486.861.324,16	100

Outra constatação decorrente da análise dos documentos advindos ao Tribunal é a de que as Contas que o quadro seguinte exhibe não registam movimentos desde a sua criação (ou pelo menos nos últimos 3 anos), o que, a ser verdade como se cuida, será de colocar a hipótese da sua extinção.

Epígrafes	Saldo em 1/1/92		Receitas	Despesas	Saldo em 31/12/92	
	Devedores	Credores			Devedores	Credores
Adiantamento à TDM	—	—	—	—	—	—
ANGOLA - 1947	362,78	—	—	—	362,78	—
ANGOLA - 1971	—	260.489,57	—	—	—	260.489,57
ANGOLA - 1972	—	337.136,85	—	—	—	337.136,85
ANGOLA - 1973	—	396.594,99	—	—	—	396.594,99
ANGOLA - 1974	—	310.864,49	—	—	—	310.864,49
ANGOLA - 1975	—	446.341,34	—	—	—	446.341,34
Conta de EMP. M. C. Despesas Públicas	—	—	—	—	—	—
Débito Pensão Sobrevivência	—	—	—	—	—	—
Defesa Nacional - Forças Armadas	191.283,69	—	—	—	191.283,69	—
Depósitos Defuntos e Ausentes	1.910,73	—	—	—	1.910,73	—
Depósitos Tropas do Ultramar	476,77	—	—	—	476,77	—
Depósitos orfanológicos	16.185,75	—	—	—	16.185,75	—
Encerramento C.O.T.M. desde 1.1.36	—	1.065.864,71	—	—	—	1.065.864,71
Guiné - 1947	—	5.196,00	—	—	—	5.196,00
Guiné - 1973	—	11.043,98	—	—	—	11.043,98
Guiné - 1974	—	5.481,86	—	—	—	5.481,86
Guiné - 1975	187,20	—	—	—	187,20	—
I.E.M. - Comp. Aposentação	—	—	—	—	—	—
Índia - 1961	—	10.479,54	—	—	—	10.479,54
Instituto Desportos Macau - Adiant. Venci.	—	—	—	—	—	—
Mín. Marinha - Direcção Serviços Abastimento	429,30	—	—	—	429,30	—
Mín. Exército	—	88.264,82	—	—	—	88.264,82
Mín. Negócios Estrangeiros	—	80.562,84	—	—	—	80.562,84
Moçambique - 1947	4.942,32	—	—	—	4.942,32	—
Moçambique - 1971	—	32.311,87	—	—	—	32.311,87
Moçambique - 1972	—	32.256,12	—	—	—	32.256,12
Moçambique - 1973	—	224.537,66	—	—	—	224.537,66
Moçambique - 1974	—	759.241,12	—	—	—	759.241,12
Moçambique - 1975	—	241.094,44	—	—	—	241.094,44
Obra Social Servidores do Estado/Macau	115.555,00	—	—	—	115.555,00	—
Pensões de risco - adiantamento a Funcionários	9.449,16	—	—	—	9.449,16	—
Pensões deixadas a Famílias	10.223,13	—	—	—	10.223,13	—
Pensões Judiciais	119,23	—	—	—	119,23	—
São Tomé e Príncipe - 1947	—	44.927,09	—	—	—	44.927,09
São Tomé e Príncipe - 1974	—	42.228,75	—	—	—	42.228,75
São Tomé e Príncipe - 1975	—	375,10	—	—	—	375,10
Sec. Est. Administração Pública - Xangai	—	37.825,71	—	—	—	37.825,71
Sec. Est. Administração Pública - Desc. a Rest.	—	3.686,07	—	—	—	3.686,07
Sec. Estado Administração Pública	1.279,70	—	—	—	1.279,70	—
Serviços Correios e Telecomunicações	—	64.403,86	—	—	—	64.403,86
B.N.U. Empt. intercalar	—	135.960.000,00	—	—	—	135.960.000,00
Total	352.405,20	140.461.289,80	—	—	352.405,20	140.461.289,80

Regularizadas e porventura extintas estas contas teríamos que os saldos finais de Operações de Tesouraria passariam a ser, referidos a 31.12.92, os seguintes:

Designação	Em 1/1/92		Receitas	Despesas	Em 31/12/92	
	S. Devedor	S. Credor			S. Devedor	S. Credor
Oper. Tes. pp. ditas	323.809.609,18	198.715.734,11	6.316.163.257,41	6.565.171.201,05	2.124.183.143,82	2.250.147.212,66
Contas a Regularizar	352.405,2	140.461.289,80	—	—	352.405,2	140.461.289,80
Saldo	323.457.203,98	58.254.444,31	6.316.163.257,41	6.545.171.201,05	2.123.830.738,62	2.109.685.922,86

CAP VI

A DÍVIDA PÚBLICA DO TERRITÓRIO

1. A Dívida Directa

1.1 A Dívida Fundada⁵⁸

O artº 2º da Lei de Autorização das Receitas e Despesas para 1992 (nº 15/91/M, de 31 de Dezembro), como se disse já, autorizou o Governo a contrair um empréstimo interno até ao montante de 250 milhões de patacas, para aplicação em despesas de investimento.

As correspondentes receitas foram orçamentadas em Passivos Financeiros - Empréstimos a Médio e Longo Prazo - Outros Sectores - Empréstimo Interno (C.E. 12-12-01-00) pelo valor de 250 milhões, ou seja, pelo máximo autorizado⁵⁹.

Contudo, na Conta Geral do Território a mencionada rubrica não apresenta qualquer movimento, concluindo-se assim não ter sido contraído tal empréstimo.

No Cap. VI do Relatório da Conta Geral, elaborado pela Direcção dos Serviços de Finanças, insere-se o quadro VI. 1 sobre a posição da Dívida Pública Territorial, de que se extrai o seguinte resumo:

DESIGNAÇÃO DA DÍVIDA	SITUAÇÃO EM 31/12/91	SITUAÇÃO EM 31/12/92	1.000 MOP	
			ENCARGOS EM 1992	
			AMORTIZAÇÕES	JUROS
- Renegociação dos Empréstimos de Esc: 212.000.000\$00 e Esc: 165.000.000\$00, concedidos pelo Governo da República, para execução dos III e IV Planos de Fomento	3,543	—	3,543	142
- Empréstimo de Esc: 150.000.000\$00, concedido pelo Governo da República, para financiar o Plano de Fomento de 1977	12,771	10,822	1,949	548
- Empréstimo interno, junto de um consórcio bancário liderado pelo BNU no valor de MOP\$260.000.000,00 (Lei 11/89/M de 29/12)	286,417	299,552	—	—
Total	302,731	310,374	5,492	690

58 — Por Dívida Pública entende-se "o conjunto das situações passivas que resultam para o Estado do recurso ao crédito público" (SOUSA FRANCO, Finanças Públicas e Direito Financeiro, I, 87).

Constam fazer-se classificações da Dívida Pública, consoante a sua espécie (dívida principal - no interesse directo do ente público; e dívida acessória - no interesse de outros entes públicos ou privados), segundo a sua função e regime jurídico (dívida fluante - de curto prazo (a 1 ano); dívida fundada - a longo prazo (mais de 1 ano), podendo ainda esta ser perpétua ou consolidada - sem prazo de liquidação, remível ou não remível - ou temporária - com prazo de liquidação, certo ou incerto).

59 — Certamente por lapso invoca-se o artº 2º da Lei nº 11/89/M, de 29 de Dezembro, em vez do artº 2º da Lei nº 15/91/M, de 31 de Dezembro.

Confrontados os valores constantes da coluna "Encargos em 1992" com os que figuram no Cap. 10 da Conta Geral - Encargos da Dívida Pública, encontraram-se as divergências que a seguir se mostram:

Empréstimo	Quadro VI. 1		Cap. 10º	
	Amortização (1)	Juros (1)	Amortização	Juros
Emp. 150.000.000\$00	1.949.000,0	548.000,0	2.922.738,9	857.286,1
Renegociação empréstimo 212.000.000/165.000.000	3.543.000,0	142.000,0	7.085.721,5	283.429,7

(1) Valores Arredondados no relatório

Pedidos esclarecimentos à Direcção dos Serviços de Finanças (of. nº 2515 de 21.10.93) veio esta informar como se segue (of. nº 19.901, de 16.11.93):

- "os valores constantes do Quadro VI. 1 reflectem os pagamentos feitos por conta do serviço da dívida (capital e juros) vencidos durante o ano de 1992;
- os valores constantes do desenvolvimento da Conta Geral do Território no Cap. 10 para além dos pagamentos referentes às prestações vencidas em 1992 engloba ainda a última prestação de capital e juro vencida em Dezembro de 1991".

A justificação apresentada em tais termos conduz á conclusão de que os dados constantes do quadro VI. 1 do Relatório não são rigorosos, porquanto, reportando-se esse mesmo Relatório à Conta de 1992, deveria antes pôr em evidência e reflectir as amortizações e os juros pagos durante esse ano, independentemente da data do seu vencimento e das razões do não pagamento nesta data.

Outra conclusão que se impõe tirar é a de que a posição da Dívida em 31.12.91 não era a que o quadro mostra, mas uma outra, expressa em maior volume dada a verificação de situações de incumprimento.

1.2. A Dívida Flutuante

A Conta Geral do Território que foi enviada ao Tribunal é omissa quanto à existência ou não de Dívida deste tipo no ano de 1992.

Daí que se tivesse pedido um esclarecimento sobre tal omissão à Direcção dos Serviços de Finanças (of. nº 2515, de 21.10.93), que o prestou (of. nº 19901, de 16.11.93), informando que "durante o ano de 1992 não existiu dívida flutuante".

2. A Dívida Indirecta

Esta dívida, também conhecida por dívida acessória, reporta-se a casos em que o Território é garante de situações passivas de Terceiros⁶⁰.

Normalmente decorre da concessão de avales⁶¹.

Também se mostrou omissa a Conta Geral do Território nesta área.

Contactada a Direcção dos Serviços de Finanças veio esta a informar não ter existido dívida indirecta no decurso do ano de 1992 (cfr. ofícios atrás referenciados).

3. O Serviço da Dívida

Durante o ano de 1992 foram efectuados pagamentos por Conta do Serviço da Dívida (Cap. 10 - Encargos da Dívida Pública) nos seguintes montantes:

- juros -	\$1.140.715,80
- amortizações -	<u>\$10.008.460,40</u>
- Total -	\$11.149.176,20

III

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Ao longo do Parecer o Tribunal já foi adiantando Conclusões relativamente a cada sector que ia sendo objecto de tratamento.

Neste lugar o Tribunal fará apenas uma síntese dos dados recolhidos na análise da Conta, debaixo de dois amplos universos:

1. - Ajustamento
2. - Medidas e Acções a implementar

⁶⁰ - Cfr. SOUSA FRANCO, Finanças Públicas e Direito Financeiro, II, 88.

⁶¹ - Ainda não foram publicadas "as normas relativas ao processo de concessão de avales, sua execução e garantias", a aprovar "pelos respectivos órgãos legislativos" (cfr. artº 63º, nº 2, do E.O.M.)

Vejamos então:

1. Ajustamento

1.1 Da Execução Orçamental

Débito

- saldo ano anterior\$0,00.....	
- receita arrecadada	- \$10.699.824.717,00	\$10.699.824.717,00

Crédito

- pagamentos efectuados	-\$8.893.984.803,30	
- saldo p/ano seguinte	- \$1.805.839.913,70	\$10.699.824,717,00

1.2 Do Tesouro (B.N.U. - Macau)

Débito

- saldo gerência anter.	- \$411.559.173,30	
- receb. na gerência	- \$14.494.447.413,60	\$14.906.006.586,90

Crédito

- saldo na gerência	- \$14.733.194.450,70	
- saldo ger. seguinte	- \$172.812.136,20	\$14.906.066.586,90

Não foram considerados, na elaboração do presente ajustamento, os movimentos escriturais relativos a Contas de Ordem (cujas importâncias não passaram efectivamente pelo Tesouro - Cap. IV. 2.4), e referentes ao saldo da execução orçamental (razões constantes do Cap. IV. 6.2.1.).

A diferença entre os saldos de encerramento constantes dos ajustamentos prende-se com a utilização do saldo da execução orçamental no pagamento de "despesas" de Tesouraria (cfr. o que foi mencionado, a propósito, no Cap. IV - 6.2.1., deste Parecer).

2. Medidas e Acções a implementar

A análise da Conta Geral correspondente ao ano económico de 1992 - a primeira que é objecto de Parecer por esta instância - assentou em dados que a Administração Financeira do Território forneceu ao Tribunal, quer através da própria Conta, quer mediante informações complementares que lhe foram solicitadas.

Desde já se diga que os Serviços sempre colaboraram com o Tribunal, respondendo a todos os pedidos que nesse sentido lhe foram feitos.

A essa disponibilidade de colaboração o Tribunal responde com o mesmo espírito, dando corpo ao propósito anunciado desde a primeira hora de que, sem prejuízo do exercício das suas competências próprias, iria juntar os seus esforços aos da Administração com vista ao cultivo da transparência de processos e do melhor uso possível dos dinheiros públicos.

É, pois, com essa intenção pedagógica que o Tribunal acha adequado recomendar à Administração um certo número de ideias e condutas, ciente de que da sua implementação resultarão benefícios para os serviços, quer em termos funcionais, quer ainda em termos de lisura de procedimentos, dando à opinião pública oportunidade de melhor e mais facilmente testar a acção financeira da Administração do Território.

Nestes termos e contexto, o Tribunal de Contas de Macau recomenda o desenvolvimento das seguintes acções:

A. ÂMBITO LEGISLATIVO

Necessidade do desencadeamento de medidas legislativas que cubram as seguintes áreas:

- a. - estrutura e conteúdo da Conta Geral do Território, em cumprimento do estatuído no artº 35º, nº 2, do D.L. nº 41/83/M, de 21 de Novembro, devendo ter-se em atenção a amplitude consagrada no artº 9º, nº 3, do D.L. nº 18/92/M, de 02 de Março (cfr. Caps. I - 4.6. e IV - 1.2. deste Parecer);
- b. - princípios, procedimentos e regras gerais que deverão presidir às alterações orçamentais (cfr. Caps. I, - 4.5 e III - 5., deste Parecer);
- c. - regime jurídico do Plano e das Linhas de Acção Governativa (cfr. Cap. I. - 4.4., deste Parecer);
- d. - regime jurídico das Operações de Tesouraria-criação e movimentação de contas e sua repercussão na Conta do Tesouro (cfr. Cap. V - 1., deste Parecer);
- e. - regime jurídico da Dívida do Território - directa ou indirecta, fundada ou flutuante - (vd. artº 61º do E.O.M.) - cfr. Caps. I - 4.2 e VI - 1., deste Parecer;
- f. - processo de concessão de avales, sua execução e garantias, com vista ao cumprimento do artº 63º, nº 2, do E.O.M. (cfr. Cap. VI - 2., deste Parecer);

- g. - processo de concessão, controlo e coordenação geral da atribuição de subsídios, subvenções ou quaisquer outras formas de apoio, gratuitos ou reembolsáveis (cfr. Cap. IV - 4., deste Parecer);
- h. - organização e actualização do inventário dos bens duradouros do Território (cfr. Cap. IV - 5, deste Parecer).

B. OUTROS ÂMBITOS

Para além da produção legislativa cujo desenvolvimento o Tribunal acabou de indicar deve igualmente a Administração procurar cumprir no futuro, as seguintes regras:

I. QUANTO AO ORÇAMENTO:

- a. - Lei de Autorização das Receitas e Despesas - inserção de normas expressas sobre a aprovação das "Linhas de Acção Governativa", do "Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração" e quantificação das receitas a arrecadar (o que não colide com o disposto no artº 17º do D.L. a 41/83/M) e das despesas a realizar (cfr. Caps. I - 4.4. e III - 2.1., deste Parecer);
- b. - Classificação orçamental - adopção de uma classificação orgânica que agregue as despesas por departamentos governamentais (cfr. Caps. III - 1.2. e 4 e IV - 3., deste Parecer);
- c. - Classificação orçamental (PIDDA) - desagregação orgânica, por entidades executoras e, dentro destas, por programas e projectos, das despesas de investimento e desenvolvimento da Administração (cfr. Cap. III - 1.2. e IV - 3.3, deste Parecer);
- d. - Despesas comuns - utilização do Capítulo "Despesas Comuns" (enquanto se mantiver) para previsão exclusiva das despesas impossíveis de imputar às diferentes unidades orgânicas (dada a sua proliferação) - cfr. Cap. III - 1.2. e 4., deste Parecer);
- e. - Alterações orçamentais - adopção de procedimentos que se ajustem ao regime concebido pelos artºs 21 e 22º do D.L. nº 41/83/M, (redacção do D.L. nº 22/87/M, de 27 de Abril) e aos princípios da universalidade, do equilíbrio e da publicidade, isto enquanto não for aprovada legislação que defina os princípios, procedimentos e regras

gerais a que devem obedecer as alterações orçamentais (cfr. Cap. III, 5.1. e 5.2., deste Parecer);

- f. - Princípio do equilíbrio - respeito por tal princípio mesmo após a efectivação das revisões ou alterações orçamentais (cfr. Cap. III - 5.3., deste Parecer);
- g. - Regime duodecimal - ligação à rubrica desagregada da classificação económica (e não a "plafonds" de Capítulo) na utilização das dotações orçamentais (artº 18º, nº 2, do D.L. nº 41/83/M) - cfr. Cap. III - 2.3., deste Parecer.

II. QUANTO À CONTA:

- a. - Conta Geral do Território - conteúdo - inserção dos resultados da execução orçamental das receitas e despesas e das contas dos serviços e fundos autónomos e ainda de informações complementares sobre Tesouraria, Património, Inventário dos bens duradouros, Subsídios, Subvenções ou Outras Formas de Apoio concedidas, Benefícios Fiscais (receitas cessantes), Créditos concedidos (activos financeiros) e concessão de Avals (dívida indirecta), isto enquanto não for publicada a Portaria a que se refere o artº 35º, nº 2, do D.L. nº 41/83/M. (cfr. Caps. I - 4.6., IV - 4 e 5. e VI - 1.2. e 2, deste Parecer);
- b. - Conta Geral do Território - Contas das Entidades Autónomas - anexação à Conta Geral das contas de gerência (agora apenas se mencionam no relatório os respectivos valores) - cfr. Cap. IV - 1.2., deste Parecer;
- c. - Conta Geral do Território - forma - aprovação formal por Sua Excelência o Governador (cfr. Cap. IV - 1.1., deste Parecer);
- d. - Contas provisórias sobre a execução orçamental - publicação trimestral (artº 36º, do D.L. nº 41/83/M) - cfr. Cap. IV - 1.2., deste Parecer;
- e. - Conta de Gerência/Conta de Exercício - autonomia entre a conta de execução orçamental (gerência) e conta do Tesouro, a fim de que se estabeleça coerência entre o sistema orçamental (de gerência) e a elaboração da Conta (cfr. Cap. I - 4.6., deste Parecer);

- f. - Reposições não Abatidas nos Pagamentos - contabilização das respectivas receitas quando constituam reentrada exclusiva de importâncias pagas a mais ou indevidamente em anos anteriores àquele a que respeita a execução orçamental (cfr. Cap. IV - 2.3., deste Parecer);
- g. - Reposições Abatidas nos Pagamentos - contabilização das respectivas receitas quando constituam reentrada nos Cofres do Tesouro das quantias pagas a mais ou indevidamente no mesmo ano em que deles saíram (cfr. Cap. IV - 2.3., deste Parecer);
- h. - Contas de Ordem - contabilização e escrituração - aperfeiçoamento do sistema, fazendo coincidir os valores levados ao Orçamento e à Conta Geral do Território com os que figuram como receitas próprias nos orçamentos privativos e nas contas de gerência dos serviços e fundos autónomos (cfr. Cap. IV - 2.4., deste Parecer);
- i. - Contas de Ordem - unidade de Tesouraria - respeito pelo princípio, mesmo considerando a não obrigatoriedade de entrega nos Cofres do Tesouro das receitas próprias dos serviços e fundos autónomos (cfr. Caps. III - 2.1. e IV - 2.4., deste Parecer);
- j. - Subsídios - publicitação - extensão a todos os serviços da Administração da obrigatoriedade de publicação de listagens com os subsídios concedidos (actualmente apenas restrita aos serviços e fundos autónomos) - cfr. Cap. IV - 4., deste Parecer;
- l. - Subsídios - coordenação - concentração numa única entidade (v.g. Direcção dos Serviços de Finanças) da coordenação financeira da respectiva atribuição (vantagens quanto à uniformidade e transparência do procedimento) - cfr. Cap. IV - 4., deste Parecer;
- m. - Património - inventário dos bens duradouros - necessidade da sua organização urgente, rigorosa e integral (cfr. Cap. IV - 5., deste Parecer);
- n. - Tesouraria - contabilização de entradas e saídas - cessação de movimentos contabilísticos que não correspondam à entrada e saída efectivas de fundos ou à passagem de fundos da conta de Operações Orçamentais para a conta de Operações de Tesouraria, ou vice-versa, (desempolamento do resultado da Conta) - cfr. Cap. IV - 6.2.1., deste Parecer;

- o. - Conta do Tesouro em Lisboa - obrigatoriedade de submissão a julgamento, visto funcionar como uma verdadeira exactoria (cfr. Cap. IV - 6.2.2., deste Parecer);
- p. - Operações de Tesouraria - contas sem movimento - extinção quando não movimentadas (cfr. Cap. V - 2., deste Parecer);
- q. - Dívida Pública - determinação rigorosa e transparente da respectiva posição no final de cada ano económico (cfr. Cap. VI - 1.1., deste Parecer);

*

Duas situações, contudo, suscitaram ao Tribunal algumas reservas e que se enunciam deste modo:

- a. - quanto a alterações orçamentais - o processo da respectiva realização (designadamente o recurso aos "reforços tácitos", umentos" ou "importâncias que não chegaram a receber-se") não respeitou o princípio da publicidade e conduziu a desequilíbrios no Orçamento Geral do Território (cfr. Cap. III - 5.1., e 5.3., deste Parecer).

Quanto a este ponto a opinião do Tribunal, cujo seguimento especialmente se recomenda, é a de que, enquanto não for publicada legislação adequada para o efeito, se terá que recorrer, nestes casos, a uma alteração orçamental formal (cfr nº 2 do artº 22º do D.L. nº 41/83/M). Como na maioria das situações aqui em apreço as alterações orçamentais têm como contrapartida "receitas legalmente consignadas" (vd nº 2, al a), do citado artº 22º), haverá que obter autorização de Sua Excelência o Governador (ou do Secretário-Adjunto para a Economia e Finanças, havendo delegação) para se proceder a um reforço das correspondentes dotações da receita e da despesa em montantes correspondentes ao excesso de cobrança, já efectivada ou prevista até final do ano, fazendo-se a devida publicação no Boletim Oficial.

Só assim, pois, se poderá observar, relativamente à despesa directamente relacionada com a receita consignada, o princípio do duplo cabimento a que a mesma se encontra sujeita.

No tocante às situações que se pretendem resolver através do expediente "importâncias que não chegaram a receber-se", por se referirem a eventuais anulações de dotações de receita consignada, não se impõe qualquer acto formal de anulação, já que a arrecadação

de receitas não está sujeita ao princípio do cabimento prévio mas apenas ao da inscrição orçamental e a realização da correspondente despesa, porque obrigada ao respeito pelo princípio do duplo cabimento, só pode ser autorizada e paga até ao montante da receita arrecadada.

- b. - quanto a Operações de Tesouraria - operações orçamentais - o pagamento de despesas orçamentais por Operações de Tesouraria é prática que a lei não permite, além de desrespeitar os princípios da unidade e universalidade do Orçamento e da inscrição e cabimento prévio para a realização de despesas (cfr. Cap. V -3., deste Parecer).

O mecanismo que o Tribunal também especialmente recomenda para o processamento e pagamento de despesas orçamentais é o das dotações orçamentais, que para tanto deverão ser providas com os montantes necessários aquando da elaboração e aprovação do Orçamento.

Tribunal de Contas, em Macau, aos 25 de Novembro de 1993. — O Juiz-Presidente (Relator), *Manuel de Oliveira Leal-Henriques* — O Juiz da Secção de Fiscalização Prévia, *José Luís da Silva Teixeira* — O Juiz da Secção da Fiscalização Sucessiva, *José Luís Pinto Almeida*. — Fui presente. — O Procurador da República, *José Alberto Varela Martins*.

IMPrensa OFICIAL DE MACAU

Publicações à venda

Boletim Oficial de Macau (N.ºs avulsos, ao preço de capa, desde 1960)	Decretos-Leis (1981) \$ 30,00	Método de Português para uso das Escolas Chinesas, por Monsenhor António André Ngan:
Código da Estrada (edição bilingue) \$ 65,00	Portarias (1978) esgotado	Portarias (1979) \$ 15,00
Constituição da República Portuguesa (Lei Constitucional n.º 1/89, de 8 de Julho — Segunda Revisão da Constituição) \$ 40,00	Portarias (1980) \$ 25,00	Portarias (1981) \$ 20,00
Contrato de Concessão — Jogos de Fortuna ou Azar (inclui traduções em chinês e inglês da versão oficial em língua portuguesa) \$ 15,00	(Em volume único)	1.º volume (16.ª edição) \$ 5,00
Diário da Assembleia Legislativa — I e II Séries (N.ºs avulsos, ao preço de capa, até 1989).	1982 esgotado	2.º volume (8.ª edição) \$ 5,00
Dicionário de Chinês-Português:	1983 esgotado	3.º volume (6.ª edição) \$ 5,00
Formato escolar (brochura) .. \$ 60,00	1984 esgotado	4.º volume (5.ª edição) \$ 15,00
Formato «livro de bolso» \$ 35,00	1985	5.º volume (4.ª edição) \$ 15,00
Dicionário de Português-Chinês:	(Em 3 volumes)	6.º volume (2.ª edição) \$ 15,00
Formato escolar (encadernado) \$ 150,00	I volume (Leis) esgotado	Nomenclatura Gramatical Portuguesa \$ 2,00
Formato «livro de bolso» \$ 50,00	II volume (Decretos-Leis) \$ 120,00	Organização Judiciária de Macau (2.ª edição ampliada, bilingue) \$ 60,00
Estatuto Orgânico de Macau (2.ª edição — bilingue) \$ 25,00	III volume (Portarias) \$ 75,00	Pensões de aposentação e de sobrevivência (em chinês) \$ 1,00
Fachada de S. Paulo (A) , por Monsenhor Manuel Teixeira \$ 10,00	1986	Plano Oficial de Contabilidade (bilingue) \$ 30,00
Imprensa Oficial de Macau — Organização e funcionamento/Legislação subsidiária \$ 20,00	(Em volume único, encadernado) \$ 180,00	Regime Jurídico da Função Pública de Macau esgotado
Índices Alfabéticos (anuais) do «Boletim Oficial» de Macau (N.ºs avulsos, ao preço de capa).	1986	Regime Penal das Sociedades Secretas \$ 3,00
Legislação de Macau — Leis, Decretos-Leis e Portarias:	(Em 3 volumes)	Regimento da Assembleia Legislativa (alteração) \$ 3,00
Leis (1978) esgotado	I volume (Leis) \$ 30,00	Regimento da Assembleia Legislativa (em chinês) \$ 4,00
Leis (1979) \$ 15,00	II volume (Decretos-Leis) \$ 90,00	Regulamento dos Bairros Sociais \$ 2,00
Leis (1980) \$ 20,00	III volume (Portarias) \$ 30,00	Regulamento de Disciplina Militar \$ 3,00
Leis (1981) \$ 20,00	1987	Regulamento do Ensino Infantil \$ 3,00
Decretos-Leis (1978) esgotado	(Em volume único) esgotado	Regulamento da Escola de Pilotagem de Macau \$ 2,00
Decretos-Leis (1979) \$ 30,00	1988	Regulamento Geral de Administração de Edifícios Promovidos em Regime de Contratos de Desenvolvimento para Habitação (edição bilingue) \$ 5,00
Decretos-Leis (1980) \$ 20,00	(3 volumes) \$ 230,00	Regulamento Internacional para Evitar Abalroamento no Mar (1972) \$ 5,00
	1989	Relações Laborais — Regime Jurídico (edição bilingue) \$ 10,00
	(3 volumes) \$ 300,00	
	1990	
	(3 volumes) \$ 280,00	
	1991	
	(3 volumes) \$ 250,00	
	1992	
	(Colectânea bilingue, ordenada por semestres)	
	I Semestre \$ 110,00	
	II Semestre \$ 180,00	
	Legislação do Trabalho (edição bilingue) esgotado	
	Lei da Nacionalidade (edição bilingue) \$ 15,00	
	Lei de Terras esgotado	
	Lei de Terras (em chinês) \$ 5,00	
	Licença para estabelecimento de garagem \$ 2,00	



Imprensa Oficial de Macau

澳門政府印刷署

PREÇO DESTE NÚMERO \$110,00

每張價銀一百一十元正