

2.º SUPLEMENTO

SUMÁRIO

GOVERNO DE MACAU

Avisos e anúncios oficiais

Do Tribunal de Contas, respeitante ao parecer sobre a
conta-geral do Território, relativo ao ano económi-
co de 1993.....

5040

GOVERNO DE MACAU

AVISOS E ANÚNCIOS OFICIAIS

TRIBUNAL DE CONTAS DE MACAU

ÍNDICE

I - INTRODUÇÃO	5046
II - DESENVOLVIMENTO	5048

CAPÍTULO I

Regime Jurídico-Financeiro do Território de Macau - Actualização

1. Nota Prévia	5048
2. Diplomas Publicados	5048
2.1. - O D.L. nº. 53/93/M, de 27 de Setembro	5049
2.2. - A Lei nº. 11/93/M, de 27 de Dezembro	5052

CAPÍTULO II

Evolução das Receitas e Despesas no Último Quadriénio

1. Nota Preambular	5055
2. Evolução Orçamental	5055
3. Evolução da Execução Orçamental (Conta)	5057
4. Análise	5061

CAPÍTULO III

Os Instrumentos de Gestão Financeira

1. O Orçamento Geral do Território	5062
1.1. - Elaboração	5062
1.1.1. - O Despacho nº. 72/GM/92	5062
1.1.2. - As Circulares da Direcção dos Serviços de Finanças	5064
1.2. - Aprovação	5064
1.2.1. - A Lei nº. 21/92/M	5064
1.2.2. - O D.L. nº. 82/92/M	5066
1.3. - Princípios Orçamentais	5067
1.4. - Execução - Instruções	5070
1.5. - Alterações Orçamentais	5071
1.5.1. - Das Receitas	5071
1.5.2. - Das Despesas	5073
1.5.3. - O Equilíbrio do Orçamento Final	5076
2. A Conta Geral do Território	5076
2.1. - Preliminares	5076
2.2. - Elaboração	5076
2.3. - Aprovação	5078

CAPÍTULO IV**As Receitas e Despesas**

1. Nota Prévia	5079
2. As Receitas	5079
2.1. - No Orçamento	5079
2.2. - Na Conta	5082
2.2.1. - As Receitas Correntes	5084
2.2.2. - As Receitas de Capital	5085
2.2.3. - As Reposições Não Abatidas nos Pagamentos	5086
2.2.4. - As Contas de Ordem	5087
2.3. - A Arrecadação de Receitas	5088
3. As Despesas	5089
3.1. - No Orçamento	5089
3.2. - Na Conta	5092
3.2.1. - As Despesas Correntes	5096
3.2.2. - As Despesas de Capital	5097
3.2.3. - As Despesas de Investimentos do Plano	5098
3.2.4. - As Contas de Ordem	5100
3.3. - O Pagamento das Despesas	5101
3.3.1. - Certificação dos Valores	5101
3.3.2. - Período Complementar	5101

4. A Relação Receita/Despesa	5102
4.1. - Receita Total/Despesa Total	5102
4.2. - Receita Total sem Contas de Ordem/Despesa Total sem Contas de Ordem	5103
4.3. - Receita Total sem Contas de Ordem e sem Utilização de Saldos de Anos Anteriores/Despesa Total sem Contas de Ordem	5103
4.4. - Receita Corrente/Despesa Corrente	5104
4.5. - Receitas do Jogo/Despesa Corrente	5104
4.6. - Receitas do Jogo/Despesa Total sem Contas de Ordem	5104
4.7. - Receitas do Jogo mais Concessão de Terrenos/Despesas Correntes	5105
4.8. - Receitas do Jogo mais Concessão de Terrenos/Despesa Total sem Contas de Ordem	5105
5. O Relatório da Conta	5106

CAPÍTULO V

Subsídios, Subvenções e Património

1. Subsídios, Subvenções e Outras Formas de Apoio	5108
2. Créditos Concedidos	5110
3. Benefícios Fiscais	5111
4. Património	5111

CAPÍTULO VI

As Operações de Tesouraria

1. Considerações Gerais	5112
2. O Relatório	5113
3. A Conta de Operações de Tesouraria	5114

CAPÍTULO VII

A Dívida Pública do Território

1. A Dívida Directa	5117
1.1. - A Dívida Fundada	5117
1.2. - A Dívida Flutuante	5120
2. A Dívida Indirecta	5122
3. Serviço da Dívida	5123

CAPÍTULO VIII

O Tesouro

1. Nota Prévia	5123
2. Na Conta do B.N.U.	5124
3. Na Autoridade Monetária e Cambial de Macau (A.M.C.M.)	5124

4. Na Conta da Caixa do Tesouro em Portugal	5124
5. O Fundo de Reserva do Futuro Governo da Região Administrativa Especial de Macau (R.A.E.M.)	5125
6. A Situação do Tesouro em 31.12.93	5126

III - CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

1. Ajustamento	5126
2. Acatamento das Recomendações Formuladas no Parecer sobre a Conta Geral do Território de 1992	5127
3. Medidas e Acções a Implementar	5127
- Recomendações	5127
- Reservas	5132

CONTA GERAL DO TERRITÓRIO

ANO ECONÓMICO DE 1993

PARECER

I

INTRODUÇÃO

1.

Já a mais de 1 ano de distância da data da sua instalação, que, como se sabe, teve lugar a 26 de Abril de 1993, e a laborar em ritmo que paulatinamente caminha para a normalidade, o Tribunal de Contas de Macau é chamado a pronunciar-se, pela terceira vez, sobre a CONTA GERAL DO TERRITÓRIO.

Com efeito, arrumadas que ficaram entretanto as Contas dos anos anteriores, o Tribunal, ao fim dos primeiros 6 meses da sua existência, e no prazo da lei, tinha já formulado o Parecer sobre as Contas do ano económico de 1992 (as primeiras a dar entrada no nível departamento judiciário) e preparou-se de seguida para a análise das Contas correspondentes ao ano de 1991, que concluiu a pouco mais de um mês de distância das primeiras.

Recuperados que foram, assim, os expedientes atrasados, este terceiro Parecer vem, pois, marcar o início de uma nova etapa do Tribunal, consubstanciada na apreciação normal, dentro do próprio ano e nos prazos legais, de um instrumento financeiro da maior importância para o Território.

Como facilmente se constatará ao tomar-se conta do seu conteúdo, este novo Parecer contém avanços significativos no apuramento técnico das diversas matérias que integram a Conta Geral do Território, o que se explica por uma maior disponibilidade material, por um melhor conhecimento do universo a estudar, e necessariamente pelas melhorias decorrentes do apuro qualitativo do pessoal ao seu serviço.

Embora ainda bastante longe das condições de resposta tidas por satisfatórias - a fiscalização financeira tende cada vez mais em todo o mundo para os processos de auditoria, que, como se sabe, requerem apurada especialização técnica que não é fácil obter - o Tribunal de Contas de Macau, ainda que manietado no seu asfíxiante espaço físico e constringido pela qualidade técnica das suas disponibilidades

humanas, conseguiu mais uma vez - e desta vez cremos que muito melhor - fornecer à instância própria, que é a Assembleia Legislativa, o instrumento que a habilita a "julgar" o modo como a Administração do Território utilizou os dinheiros públicos no período considerado.⁽¹⁾

Nos Pareceres proferidos anteriormente (os correspondentes aos anos de 1991 e 1992, como se disse), teve o Tribunal oportunidade de sopesar - ainda que em termos de primeira abordagem e entre outras matérias importantes - as que tinham a ver com formas de procedimento (práticas e expedientes) e instrumentos legais de apoio (legislação e recomendações internas várias), sugerindo, numa e noutra área, vias de aperfeiçoamento que iam ao encontro da pretendida objectividade e transparência de processos.

O Tribunal naturalmente não esperaria que fossem de ver já nas Contas de 1993 respostas concretas e claras às sugestões que anteriormente subscreveu, até pela impossibilidade prática de introduzir desvios a um processo que já ia em andamento.

Além disso, não havendo ainda veredicto final da Assembleia Legislativa sobre as Contas de 1991 e 1992, não seria de cuidar que a Administração, embora não condicionada a ele, seguisse as recomendações do Tribunal sem saber o que a propósito pensou e pensa aquele órgão de controlo.

Aguarda-se, assim, que a partir deste Parecer já haja uma réplica positiva e clara a tais recomendações, cujo alcance e sentido - como tem sido repetidamente dito - se circunscreve aos propósitos pedagógicos que sempre nortearam e continuarão a ser lema da actuação deste Tribunal.

(1) - O Parecer Sobre a Conta, como é sabido, constitui, na estrutura do sistema, um instrumento de apoio à Assembleia Legislativa que é quem detém a competência para "tomar as Contas". Numa 1ª fase, é materializado pela verificação dos documentos de despesa, isto é, "apuramento certificativo de responsabilidades, em termos sucedâneos do julgamento das contas"; e uma 2ª fase, traduz-se num "acto consultivo técnico dirigido ao Parlamento, para que este determine no plano político a efectivação da responsabilidade política dos ordenadores de despesas dos serviços simples..." (SOUSA FRANCO, O Tribunal de Contas na Encruzilhada Legislativa, Tribunal de Contas, de José Tavares e Lídio de Magalhães, págs 32 e 33, nota 23).

Paralelamente, o Parecer visa também um outro objectivo: "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..." (idem, pág. 39).

II**DESENVOLVIMENTO****CAPÍTULO I****REGIME JURÍDICO - FINANCEIRO DO TERRITÓRIO
DE MACAU - ACTUALIZAÇÃO****1. Nota Prévia**

Recordando a estrutura do Parecer que o Tribunal proferiu relativamente à Conta Geral do Território do ano de 1992, verificamos que nele se incluiu um Cap. I que tinha por epígrafe "Regime Jurídico - Financeiro do Território de Macau", onde se inventariaram ainda que de forma sucinta, a legislação que lhe servia de base bem como os respectivos princípios informadores.

Esse repositório, até por ter sido o primeiro que o Tribunal levou a cabo nesta matéria, constituíu sem dúvida um precioso instrumento de trabalho que, para além do objectivo pontual então prosseguido, poderá continuar a servir de guia para os serviços e agentes que têm a seu cargo a gestão dos dinheiros públicos.

Ainda que só tenham entrado em vigor no dia 1 de Janeiro de 1994 os diplomas de carácter financeiro publicados ao longo do ano - portanto sem reflexo na Conta que ora o Tribunal se propõe analisar - cuida-se ser importante e apropriado, para ganharmos tempo e criarmos base de trabalho, proceder desde já à sua apreciação.

2. Diplomas Publicados

Dos textos aprovados e publicados durante o ano de 1993 - para além, naturalmente, da Lei de Autorização das Receitas e Despesas e do Dec.-Lei que aprovou e pôs em execução o Orçamento Geral do Território e a que a seu tempo será dado o competente tratamento - cuida o Tribunal dever destacar, pela sua implicação ao nível do direito financeiro local, o D.L. nº. 53/93/M, de 27 de Setembro, que aprovou o regime jurídico - financeiro das entidades dotadas de autonomia administrativa e financeira (as chamadas entidades autónomas) e a Lei nº. 11/93/M, de 27 de Dezembro, que trata do regime financeiro dos municípios.

É desses textos que se irá falar de seguida.

2.1. - O D.L. nº. 53/93/M, de 27 de Setembro

Este diploma, que como se disse aprovou o regime jurídico - financeiro das entidades autónomas, substituiu e aperfeiçoou o regime até então vigente e que estava consagrado no D.L. nº. 42/88/M, de 30 de Maio, na redacção do D.L. nº. 15/91/M, de 25 de Fevereiro.

Como se anuncia no seu preâmbulo, o D.L. nº. 53/93/M assenta em objectivos de “racionalidade económica”, prosseguida por meio da análise atempada do “mérito das despesas efectuadas” e tendo em vista o cumprimento mais rigoroso dos “princípios e regras consagradas no diploma de enquadramento do Orçamento Geral do Território”⁽²⁾

Consoante o disposto no artº. 1º., são entidades autónomas ⁽³⁾ :

- os Institutos Públicos;
- os Fundos Autónomos;
- os Organismos dotados de autonomia financeira.

Não definindo o diploma em estudo o que deve entender-se por “entidades autónomas”, o respectivo conceito, contudo, recai na vertente financeira, pelo que se poderá afirmar, ainda que sem nos rendermos a grandes preciosismos, que tais entidades são as que dispõem de autonomia administrativa e financeira.

E é precisamente ao nível da autonomia financeira que o diploma nos aparece como bastante inovador.

Embora não tenha sido muito feliz a redacção do artº. 3º., poder-se-á mesmo assim afirmar que a atribuição do regime de autonomia financeira está agora dependente do facto de os serviços terem receitas próprias (geradas pelos próprios), receitas consignadas e receitas resultantes de comparticipações, pelo menos em montante equivalente a 30% da despesa inicialmente orçamentada.

Assentando assim a autonomia financeira na capacidade de o serviço ou entidade pública gerar receitas suficientes para fazer face aos encargos que lhes estão cometidos, é forçoso considerar que a percentagem fixada é insuficiente.^{(4) (5)}

(2) - D.L. nº. 41/83/M, de 21 de Novembro, com as alterações introduzidas pelo D.L. nº. 49/84/M, de 26 de Maio, e pelo D.L. nº. 22/87/M, de 27 de Abril.

(3) - Os artigos invocados neste número sem referência ao diploma a que pertencem são do D.L. nº. 53/93/M.

(4) - Cfr. al. b). do nº. 2 do artº. 1º. do D.L. nº. 122/84/M, de 15 de Dezembro e, por todos, o Prof. Sousa Franco, Finanças Públicas e Direito Financeiro, I, 156 e 163 e ss.

(5) - A Lei nº. 8/90, de 20 de Fevereiro, que na República aprovou as Bases da Contabilidade Pública, fixa em 2/3 das despesas totais o quantitativo mínimo das receitas próprias.

A norma que faz essa fixação (artº. 6, nº. 1) é do seguinte teor:

“Os serviços e organismos da Administração Central só poderão dispor de autonomia administrativa e financeira quando este regime se justifique para a sua adequada gestão e, cumulativamente, as suas receitas próprias atinjam um mínimo de dois terços das despesas totais, com exclusão das despesas co-financiadas pelo Orçamento das Comunidades Europeias”.

Reconhecendo-se embora o expressivo avanço que houve em comparação com o regime constante do anterior diploma (onde se não fazia qualquer exigência neste âmbito), o certo é que se torna bastante difícil sustentar a autonomia de um serviço que assenta numa dependência financeira das dotações orçamentais que se eleva a 70%!(6).

E não se estão a considerar sequer os serviços e entidades que, não dispendo de receitas próprias, podem ser dotadas de autonomia financeira (artº. 3º., nº. 2).

A autonomia está justificada pela natureza das suas atribuições, por exemplo de carácter inspectivo, ou então pela consagração do princípio da separação de poderes.

Quanto à proveniência dos recursos há duas normas que nos despertam uma particular atenção.

A primeira é a do nº. 2 do artº. 10º., que vinca o carácter supletivo das "dotações orçamentais" (no sentido antes mencionado) e do qual resulta que os serviços autónomos devem utilizar, em primeiro lugar, as suas receitas próprias (consignadas ou resultantes de comparticipações), só devendo requisitar verbas ao Orçamento Geral do Território em caso de insuficiência comprovada daquelas.

Donde o "impôr-se" à Direcção dos Serviços de Finanças a não autorização de requisição de fundos por conta das dotações orçamentais enquanto não houver prova da sua indispensabilidade.

A outra norma merecedora de cuidado é a que se recolhe ao preceituado no nº. 3 do artº. 12º.

Possibilita ela, sem autorização prévia da tutela e sem parecer da Direcção dos Serviços de Finanças, o recurso ao crédito por " entidades (autónomas) que não recorrem a qualquer contribuição do OGT, nas suas diferentes formas, desde que do crédito não resulte responsabilidade solidária especial para o Território".

Isto é: uma entidade autónoma, que normalmente é auto-suficiente em termos financeiros, pode recorrer ao crédito (nas modalidades de dívida flutuante ou dívida fundada), assumindo encargos que poderão ultrapassar, por exemplo, a sua existência previsível.

E pode fazê-lo sem conhecimento da tutela...

(6) - " Dotações orçamentais" é a expressão utilizada pelo artº. 7º. para significar o financiamento das entidades autónomas através das receitas gerais do Território previstas no Orçamento Geral (cfr. artº. 10º.).

Daqui o poder resultar a possibilidade de falta de controlo global pela Direcção dos Serviços de Finanças do serviço da dívida do Território, apesar de lhe caber a responsabilidade última pela sua satisfação em caso de incumprimento, ainda que excluída de "responsabilidade solidária especial"⁽⁷⁾.

Relativamente ao Capítulo dedicado às regras orçamentais e contabilísticas também importa fazer alguns destaques.

No âmbito dos primeiros surpreende-se desde logo a regra da obrigatoriedade do orçamento suplementar rectificativo (aos serviços e entidades autónomas cumpre a sua elaboração e aprovação, no prazo de 30 dias, sempre que lhes sejam reduzidas ou aumentadas as dotações para transferências no Orçamento Geral do Território - art.º 18.º n.ºs. 6 e 7).

No tocante às regras contabilísticas há que registar o estabelecimento de um calendário para a transferência de fundos - a observar pela Direcção dos Serviços de Finanças (art.º 20.º) - e a manutenção no art.º 21.º do que antes se dispunha no art.º 9.º do D.L. n.º 42/88/M, de 30 de Maio sobre a contabilização das receitas próprias (agora sob a epígrafe de "Arrecadação"...) .

Esta regra, contudo, bem como o procedimento que lhe está associado (não obrigatoriedade de entrega nos Cofres do Tesouro das receitas directamente arrecadadas pelos serviços autónomos), prejudicam o princípio da unidade de tesouraria, tendo por isso já merecido reparos no Parecer sobre a Conta de 1992, para onde se remete, pois⁽⁸⁾.

Alteração de vulto no regime das entidades autónomas é, sem dúvida, a que resulta do Cap. IV, referente à existência, composição e competência do Conselho Administrativo.

Com o novo regime põe-se assim termo à gestão unipessoal, passando a gestão financeira e orçamental para a responsabilidade de um órgão colectivo, que é o Conselho Administrativo, dotado de competência própria para autorizar a realização de despesas, (art.º 24.º), ainda que dentro dos limites estabelecidos na lei (art.º 26.º)⁽⁹⁾.

Uma referência mais há a fazer quanto a esta matéria e tem a ver com o art.º 35.º, através do qual se impõe às entidades mencionadas a obrigação de manterem organizado e actualizado o cadastro do seu património duradouro.⁽¹⁰⁾

(7) - noção desconhecida.

(8) - Cfr. Cap. III - 2.1.; Cap. IV - 2.4; Conclusões - 2 - A - II - i.

(9) - Excepciona-se o Serviço do Alto Comissariado Contra a Corrupção e a Ilegalidade Administrativa (art.º 1.º, n.º 4).

(10) - Este cadastro deverá ser organizado segundo as condições definidas e os modelos aprovados pela Direcção dos Serviços de Finanças, ainda não publicados.

2.2. - A Lei nº. 11/93/M, de 27 de Dezembro

Com a publicação desta Lei, os municípios do Território viram pela primeira vez aprovado um regime financeiro próprio, que antes era tutelado pelas normas aplicáveis às entidades autónomas (D.L. nº. 119/84/M, de 24 de Dezembro).⁽¹¹⁾ ⁽¹²⁾.

Numa análise sumária e circunscrita ao âmbito do Parecer, serão de salientar alguns aspectos importantes desta Lei.

O artº. 1º., depois de afirmar a autonomia patrimonial e financeira dos municípios, caracteriza esta última através do poder que lhes é conferido para:

- elaborarem, aprovarem, reverem e alterarem o plano de actividades e o orçamento;
- elaborarem e deliberarem sobre o relatório de actividades e a conta de gerência;
- arrecadarem receita e procederem à sua aplicação.

Desde logo é de salientar a desconformidade existente entre aquela primeira referência e o preceituado no nº. 3 do artº. 18º., através do qual se atribui ao Governador competência para aprovar, mediante Portaria, o orçamento dos municípios.

A Lei nº. 24/88/M, de 03 de Outubro (regime jurídico dos municípios), ao cometer à Assembleia Municipal competência para deliberar sobre o orçamento e orçamentos suplementares, não esclarece devidamente a situação (cfr. al. b) do nº. 2 do artº. 17º.), pelo que há que assentar em outra base a harmonização a fazer das normas em confronto.

Sem querer reivindicar a última solução, está o Tribunal convicto de que um dos entendimentos possíveis poderá ser este: a Câmara Municipal apresenta uma proposta à Assembleia Municipal; esta, por sua vez, aprovada tal proposta, transforma-a em projecto; finalmente submete-o à aprovação do Governador que o transformará definitivamente em Orçamento.

Deixar-se-á também assinalado que a autonomia financeira dos municípios se caracteriza não tanto por gerarem e aplicarem recursos, mas antes por gerirem com grande autonomia os meios financeiros que são postos à sua disposição.

(11) - O D.L. nº. 119/84/M foi revogado pelo D.L. nº. 42/88/M, de 30 de Maio, mas, por força do nº. 2 do artº. 22º., manteve-se em vigor para as Câmaras Municipais.

(12) - Os artigos invocados neste número sem indicação de diploma são da Lei nº. 11/93/M.

Ora esses meios financeiros são integrados essencialmente por quatro tipos de receitas (artº. 2º.):

- receitas próprias - as enumeradas no artº. 3º.;
- transferências orçamentais - onde avultam 80% da contribuição predial urbana e da sisa (al. a) do artº. 4º.);
- receitas creditícias - que poderão envolver o recurso ao crédito a curto, médio e longo prazo (artº. 11º.);
- saldos de gerência - artº. 2., al. c).

Para além destas fontes de financiamento (que, com excepção do recurso ao crédito, são de considerar normais ou ordinárias), os municípios podem ainda beneficiar de comparticipações extraordinárias atribuídas pelo Governador (artº. 9º.) ou de dotações inscritas no Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração - PIDDA (artº. 10º.).

A gestão financeira dos municípios apresenta particularidades relativamente à dos demais serviços e fundos autónomos, o que tem a ver com a sua natureza jurídica de pessoa colectiva de direito público de âmbito local⁽¹³⁾.

Tais particularidades começam logo ao nível dos instrumentos de gestão enumerados no artº. 14º. e que são os seguintes:

- Plano anual de actividades;
- Orçamento, suas revisões e alterações;
- Relatório de actividades;
- Conta de Gerência.

Ainda que não integrando o elenco dos instrumentos de gestão, não queremos deixar no esquecimento o artº. 16º., que contempla a existência de planos plurianuais, ainda que "com carácter meramente indicativo" -, e isto tendo em conta o enquadramento geral da sua actividade.

No tocante ao Orçamento dos municípios, regras e princípios que o informam, remete o artº. 17º. para a Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Território - D.L. nº. 41/83/M, sucessivamente alterado pelos D.L. nºs. 49/84/M, de 26 de Maio, e 22/87/M, de 27 de Abril -, sem prejuízo de algumas particularidades inseridas nos artºs. 18º. a 22º.

(13) - O nº. 2 do artº. 1º. da Lei nº. 24/88/M, de 03 de Outubro, define os municípios como "peçoas colectivas de direito público dotadas de órgãos de gestão próprios, que visam a prossecução dos interesses próprios e dos interesses das populações respectivas"

Relativamente à tramitação do Orçamento, e agora também do Plano Anual de Actividades, vemos que o art.º 25.º. reincide na falta de rigor quando teima em que aqueles instrumentos de gestão financeira dos municípios serão aprovados por deliberação da Assembleia Municipal e submetidos a aprovação do Governador (cfr. atrás a dita desconformidade entre o disposto no art.º 1.º. e o constante da al. a) do n.º 3 do art.º 18.º.).

A Secção V do Cap. II (Relatório de Actividades e Conta de Gerência - Gestão Financeira Municipal) também merece uma referência ainda que ligeira, particularmente no que se reporta ao art.º 27.º. (conta de gerência) e ao art.º 29.º. (aprovação do relatório de actividades e da conta de gerência e remessa desta ao Tribunal de Contas).

O estatuído no falado art.º 27.º. (as contas de gerência serão "elaboradas segundo o modelo da Conta Geral do Território") não dispensa, porém, a observância das "Instruções para a Organização e Documentação das Contas das Entidades Autónomas...", aprovadas pela Resolução n.º 2/94/FS do Tribunal de Contas para efeito de julgamento (B.O., II Série, n.º 15, Sup., de 13 de Abril).

Quanto ao art.º 29.º., apenas se pretende acentuar que a eventual falta de aprovação da conta de gerência pelo Governador não impede a sua remessa ao Tribunal de Contas dentro do prazo fixado.

A terminar, uma alusão muito breve ao Cap. III (Fiscalização e Responsabilidade).

O art.º 30.º. contempla a realização de auditorias de gestão por determinação do Governador.

Tais auditorias, encaradas numa dupla perspectiva - externas relativamente ao município, mas internas no âmbito da Administração - não se confundem com a fiscalização exercida pelo Tribunal de Contas (art.º 31.º. - prévia e art.ºs. 33.º. e 34.º. - sucessiva), que é sempre externa porque levada a efeito por uma entidade independente da Administração.

E, para concluir, uma menção ao art.º 35.º., cujo n.º 1 manda aplicar supletivamente aos municípios o regime financeiro das entidades autónomas constante do D.L. n.º 53/93/M, de 27 de Setembro, sumariamente referenciado atrás (cfr. 2.1. deste Capítulo), prevendo-se ainda no n.º 2 a aprovação de legislação complementar respeitante à contabilidade das autarquias e um regime próprio para os operações de tesouraria, o que até ao momento ainda não aconteceu.

CAPÍTULO II

EVOLUÇÃO DAS RECEITAS E DESPESAS NO ÚLTIMO QUADRIÉNIO

1. Nota Preambular

A análise evolutiva de qualquer situação financeira envolve, em regra, a comparação das receitas e despesas efectuadas nos últimos 5 anos.

Neste capítulo, porém, apenas se confrontam as receitas e as despesas orçamentadas e realizadas nos últimos 4 anos, pelas razões já invocadas no Cap. II - 1 do Parecer sobre a Conta Geral do Território de 1992 (isto é: em resultado da aplicação do art.º 63.º do D.L. n.º 18/92/M, de 2 de Março, apenas ficaram sob jurisdição do Tribunal as Contas dos anos de 1990 e seguintes).

2. Evolução Orçamental

No quadro subsequente dá-se conta da evolução que o Orçamento registou no último quadriénio, isto na sua versão final, considerando, portanto, as revisões e alterações nele introduzidas ao longo do ano.

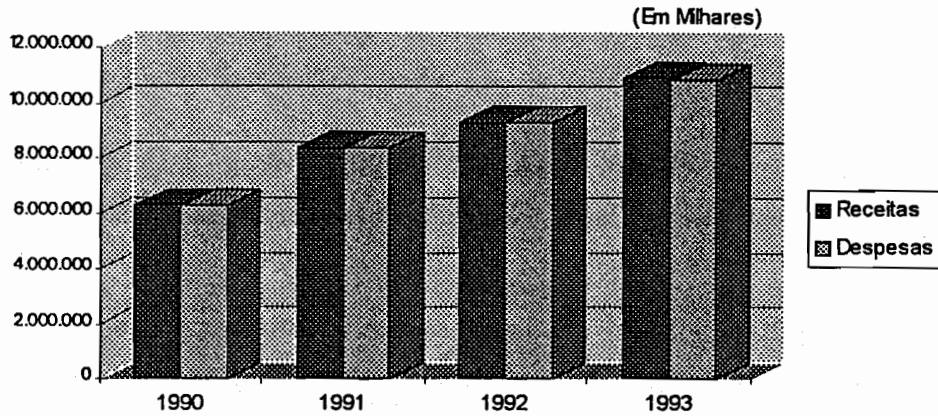
Os valores que o quadro regista foram apurados com base nos montantes que figuram nos mapas de desenvolvimento da conta.

		(Milhares de patacas)						
Designação	Ano	1990	1991	90/91 Δ%	1992	91/92 Δ%	1993	92/93 Δ%
RECEITAS	Correntes	3.846.870	4.949.470	28,6	7.414.055	49,7	7.969.439	7,5
	De Capital (1)	1.342.032	1.607.609	19,7	463.500	-71,1	677.736	46,2
	Soma	5.188.902	6.557.079	26,3	7.877.555	20,1	8.647.175	9,8
	Contas Ordem	1.072.783	1.845.585	72,0	1.466.571	-20,5	2.283.312	55,7
	Total	6.261.685	8.402.664	34,1	9.344.126	11,2	10.930.487	17,0
DESPESAS	Correntes	3.280.656	5.079.317	54,8	5.832.104	14,8	6.095.862	4,5
	De Capital	402.544	313.159	-22,2	544.197	73,7	696.388	28,0
	PIDDA	1.505.703	1.164.603	-22,6	1.501.690	28,9	1.786.293	19,0
	Soma	5.188.903	6.557.079	26,3	7.877.991	20,1	8.578.543	8,9
	Contas Ordem	1.072.782	1.845.585	72,0	1.466.571	-20,5	2.283.312	55,7
Total	6.261.685	8.402.664	34,1	9.344.562	11,2	10.861.855	16,2	

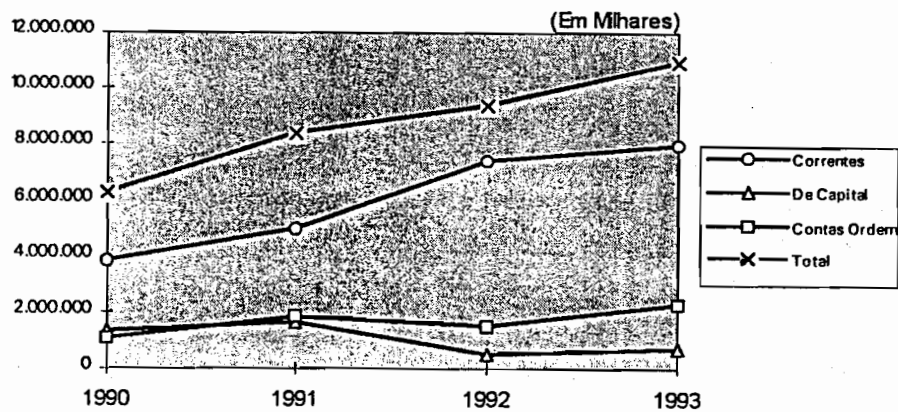
(1) Inclui Reposições Não Abatidas nos Pagamentos

Em representação gráfica a variação dos diferentes componentes toma os seguintes aspectos:

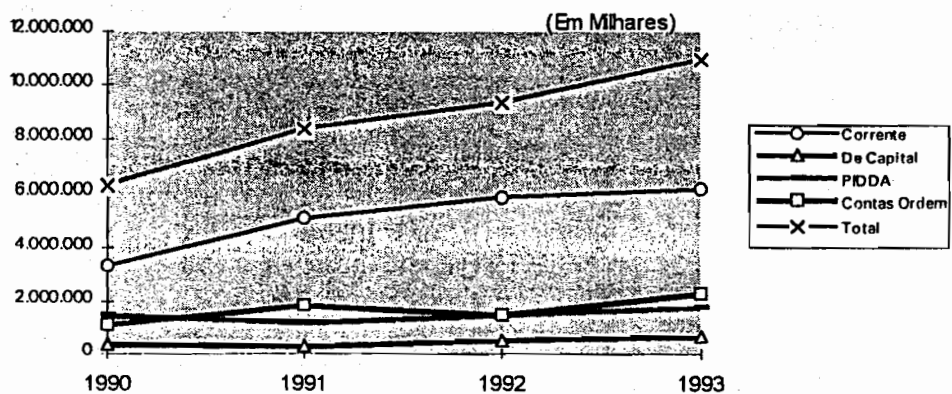
Receita e Despesa Total



Receitas



Despesas



3. Evolução da Execução Orçamental (Conta)

A execução orçamental nos últimos 4 anos evoluiu da forma que a seguir se esquematiza:

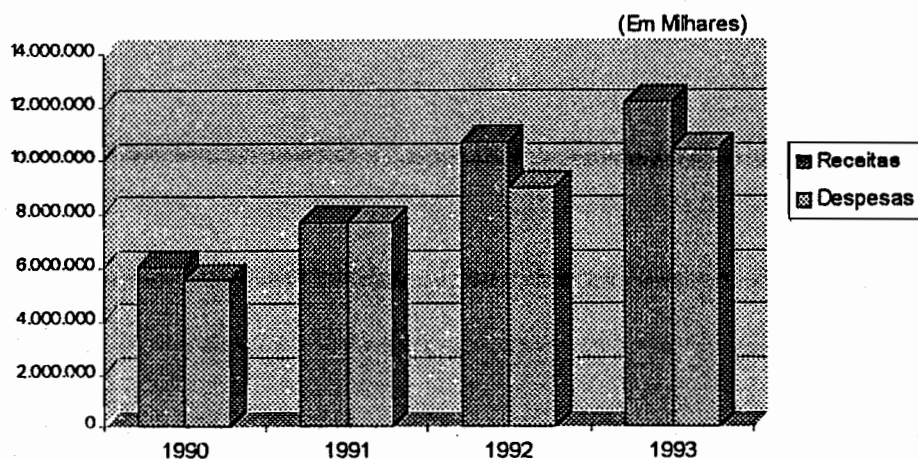
(milhares de patacas)

Designação	Ano	1990	1991	90/91 Δ%	1992	91/92 Δ%	1993	92/93 Δ%
R E C E I T A S	Correntes	4.113.326	5.184.525	26,0	9.191.309	77,2	9.356.622	1,7
	De Capital (1)	857.920	855.943	-0,2	66.919	-92,1	710.157	961,2
	Soma	4.971.246	6.040.468	21,5	9.258.228	53,2	10.066.779	8,7
	Contas Ordem	1.043.815	1.621.269	55,3	1.441.596	-11,0	2.135.581	48,1
	Total	6.015.061	7.661.737	27,3	10.699.824	39,6	12.202.360	14,0
D E S P E S A S	Correntes	3.093.375	4.752.590	53,6	5.646.688	18,8	5.984.917	5,9
	De Capital	395.859	279.337	-29,4	543.251	94,4	692.848	27,5
	PIDDA	974.175	1.008.541	3,5	1.262.449	25,1	1.606.637	27,2
	Soma	4.463.409	6.040.468	35,3	7.452.388	23,3	8.284.402	11,1
	Contas Ordem	1.043.815	1.621.269	55,3	1.441.596	-11,0	2.135.581	48,1
Total	5.507.224	7.661.737	39,1	8.893.984	16,0	10.419.983	17,1	
Saldo(Rec.-Desp.)	507.837	0	---	1.805.840	---	1.782.377	-1,3	

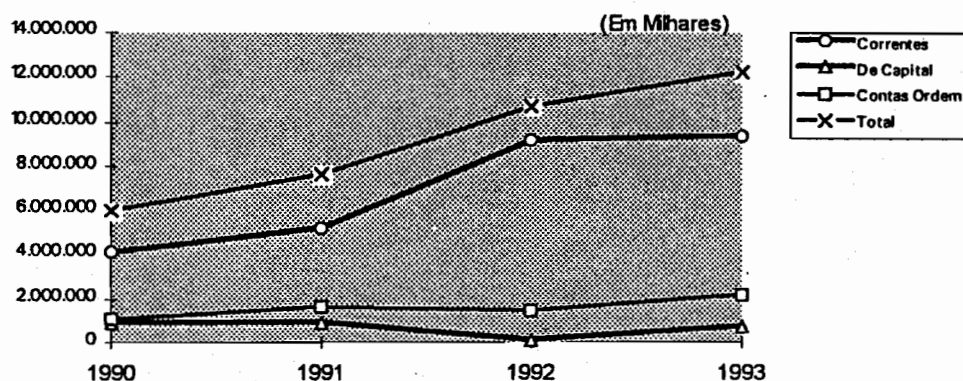
1) Inclui Reposições Não Abatidas nos Pagamentos

Fazendo a sua leitura em representação gráfica temos:

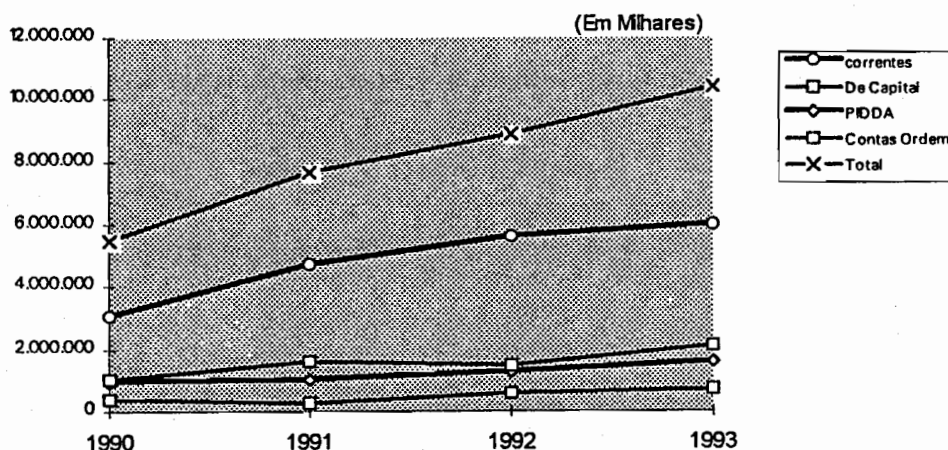
RECEITA E DESPESA TOTAL



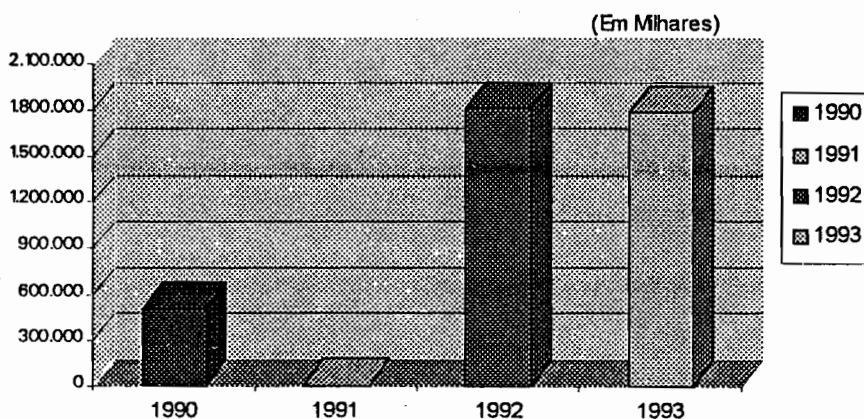
RECEITAS



DESPESAS



SALDOS

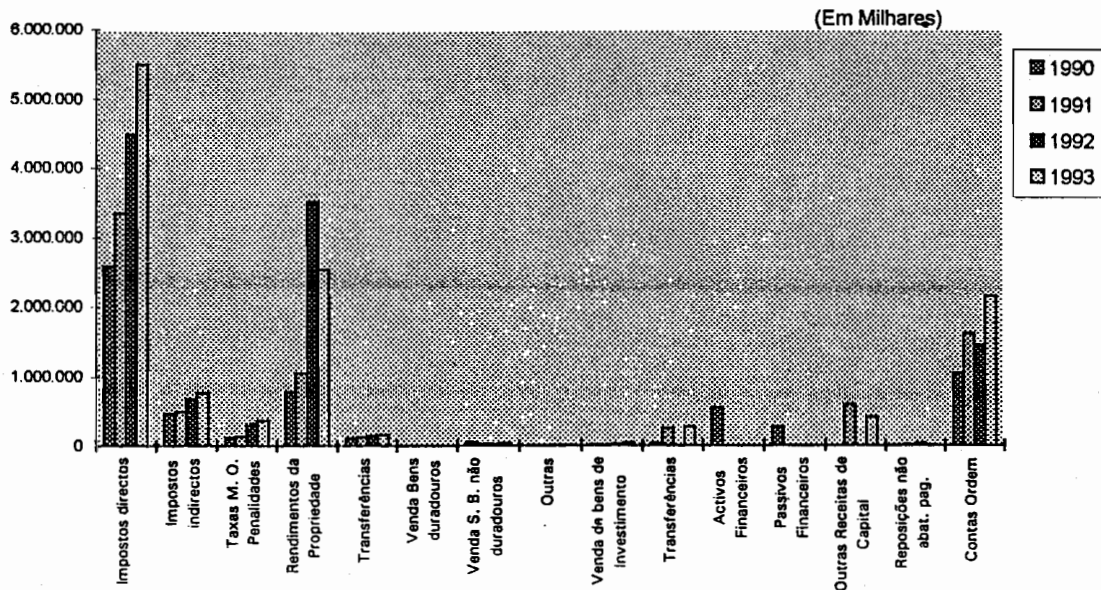


A evolução dos diferentes tipos de receita comportou-se da seguinte forma:

(1000 patacas)

Ano	Designação	1990	1991	90/91 Δ%	1992	91/92 Δ%	1993	92/93 Δ%
	Correntes (1)	4.113.326	5.184.524	26,0	9.191.309	77,2	9.356.622	1,7
	Impostos directos	2.586.614	3.351.231	29,5	4.487.033	33,8	5.503.808	22,6
	Impostos indirectos	453.996	479.880	5,7	668.032	39,2	753.278	12,7
	Taxas M. O. Penalidades	117.541	135.446	15,2	319.137	135,6	351.896	10,2
	Rendimentos da Propriedade	776.446	1.050.285	35,2	3.526.029	235,7	2.550.836	-27,6
	Transferências	110.676	131.629	18,9	149.477	13,5	150.721	0,8
	Venda Bens duradouros	335	704	110,1	553	-21,4	808	46,1
	Venda S. B. não duradouros	55.775	23.619	-57,6	31.435	33,0	32.684	3,9
	Outras	11.943	11.730	-1,7	9.613	-18,0	12.591	30,9
	De Capital (2)	852.708	839.031	-1,6	26.748	-96,8	702.771	2,527,3
	Venda de bens de Investimento	15.888	5.853	-63,1	26.748	356,9	44.035	64,6
	Transferências	40.123	249.662	522,2	---	-100	262.000	∞
	Activos Financeiros	536.697	---	-100,0	---	---	---	---
	Passivos Financeiros	260.000	---	-100,0	---	---	---	---
	Outras Receitas de Capital	---	583.516	---	---	-100,0	396.736	∞
	Reposições não abat.pag. (3)	5.212	16.912	224,0	40.171	137,5	7.386	-81,6
	Contas Ordem (4)	1.043.815	1.621.269	55,3	1.441.596	-11,0	2.135.581	48,1
	Total (1+2+3+4)	6.015.061	7.661.736	27,3	10.699.824	39,6	12.202.360	14,0

Tomando a seguinte representação gráfica:

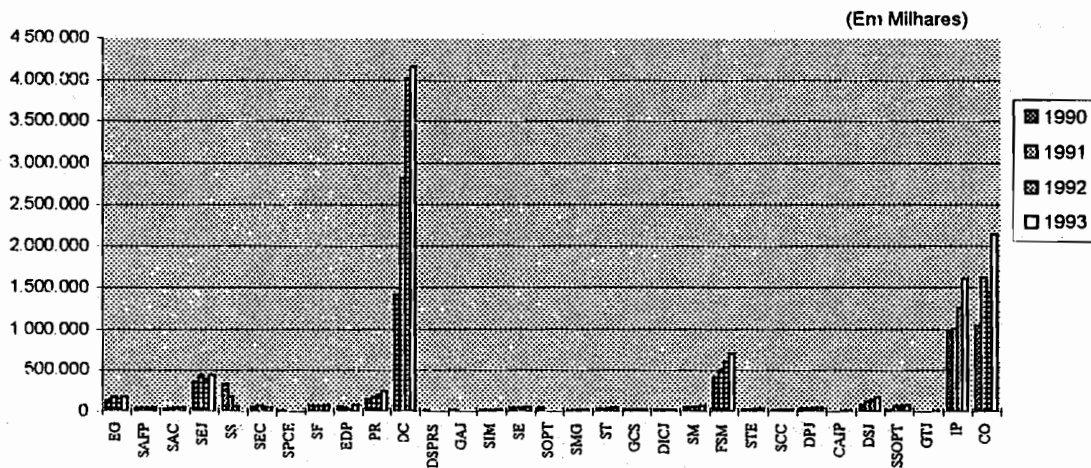


As despesas pagas pelos diferentes agrupamentos orgânicos apresentam as variações constantes do seguinte quadro:

(1.000Pataca)

Código	Designação	Ano		90/91 Δ%	1992	91/92 Δ%	1993	92/93 Δ%
		1990	1991					
01-00	Encargos Gerais	134.675	175.975	30,6	154.668	-12,1	178.176	15,1
03-00	Serviços de Administração e Função Pública	36.507	43.987	20,4	43.063	-2,1	51.164	18,8
04-00	Serviços de Assuntos Chineses	28.089	35.335	25,7	43.800	23,9	46.106	5,2
05-00	Serviços de Educação e Juventude	355.691	439.593	23,5	383.136	-12,8	438.640	14,4
06-00	Serviços de Saúde	330.773	174.664	-47,1	65.189	-62,6	—	-100,0
07-00	Serviços de Estatística e Censos	56.891	70.104	23,2	55.732	-20,5	61.326	10,0
08-00	Serviços de Program. e Coord. de Empreend.	5.179	—	-100,0	—	—	—	—
09-00	Serviços de Finanças	69.577	69.882	0,4	73.682	5,4	77.957	5,8
10-00	Encargos de Dívida Pública	65.361	36.180	-44,6	11.149	-69,1	83.663	650,4
11-00	Pensões e Reformas	148.730	172.133	15,7	206.101	19,7	245.919	19,3
12-00	Despesas Comuns	1.417.484	2.822.185	99,0	4.019.883	42,4	4.158.672	3,4
16-00	Direcção de Serviços 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	21.687	19,8
19-00	Serviços de Economia	40.428	44.950	11,1	50.002	11,2	57.152	14,2
20-00	Serviços de Obras Públicas e Transportes	51.333	—	-100,0	—	—	—	—
22-00	Serviços Meteorológicos e Geofísicos	10.365	10.955	5,6	12.502	14,1	14.460	15,6
23-00	Serviços de Turismo	26.765	32.639	21,9	36.021	10,3	40.224	11,6
24-00	Gabinete de Comunicação Social	23.370	23.341	-0,1	23.284	-0,2	25.172	8,1
26-00	Direcção de Inspecção e Coordenação de Jogos	19.557	20.952	7,1	24.334	16,1	28.283	16,2
27-00	Serviços de Marinha	55.342	56.639	2,3	62.476	10,3	76.557	22,5
28-00	Forças de Segurança de Macau	408.544	505.464	23,7	597.568	18,2	700.432	17,2
29-00	Serviços de Trabalho e Emprego	20.350	22.142	8,8	26.531	19,8	39.316	48,1
31-00	Serviços de Cartografia e Cadastro	16.615	20.141	21,2	21.861	8,5	23.899	9,3
32-00	Directoria da Polícia Judiciária	38.491	39.146	1,7	43.534	11,2	52.321	20,1
33-00	Centro de Atendimento e Informação ao Público	2.629	3.278	24,6	3.736	13,9	4.336	16,0
34-00	Serviços de Justiça	81.123	121.983	50,3	138.730	13,7	164.970	18,9
35-00	Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes	11.372	75.284	562,0	74.863	-0,5	81.569	8,9
36-00	Gabinete para a Tradução Jurídica	—	—	—	—	—	5.764	∞
40-00	Investimentos do Plano	974.175	1.008.541	3,5	1.262.449	25,1	1.606.637	27,2
50-00	Contas de Ordem	1.043.815	1.621.269	55,3	1.441.596	-11,0	2.135.581	48,1
	Total	5.507.224	7.661.737	39,1	8.893.984	16,0	10.419.983	17,1

Que vistas de forma gráfica, dão o seguinte figurino:



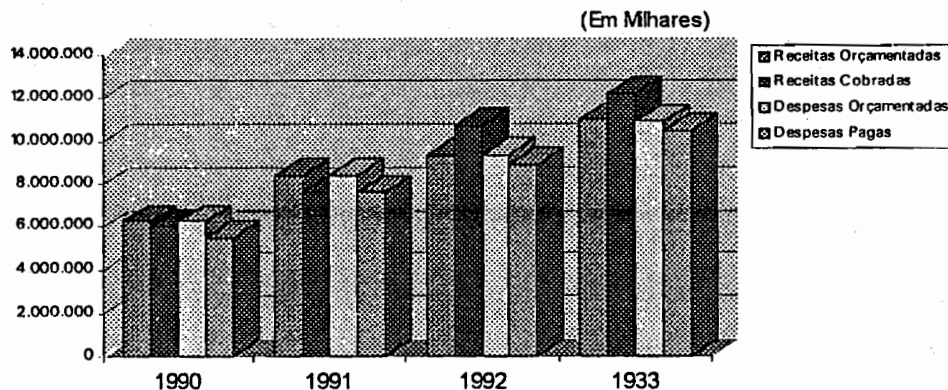
Comparando em síntese a evolução entre a receita e a despesa orçamentadas e a receita arrecadada e a despesa paga, surge-nos a seguinte expressão:

Designação	(1.000 Patacas)																					
	1990			1991			90/91%			1992			91/92%			1993			92/93%			
Ano	Orç.	Conta	Exec. %	Orç.	Conta	Exec. %	Orç.	Conta	Exec. %	Orç.	Conta	Exec. %	Orç.	Conta	Exec. %	Orç.	Conta	Exec. %				
R	Correntes	3.846.870	4.113.326	106,9	4.949.470	5.184.525	104,8	28,6	26,0	-2,1	7.414.055	9.191.309	123,9	49,7	77,2	19,1	7.969.439	9.356.622	117,4	7,5	1,8	-6,5
E	De Capital	1.342.032	857.920	63,9	1.607.609	855.943	53,2	19,7	-0,2	-10,7	463.500	66.919	14,4	-71,1	-92,1	-38,8	6.77.736	710.157	104,8	46,5	961,3	90,4
C	Soma	5.188.902	4.971.246	95,8	6.557.079	6.040.468	92,1	26,3	21,5	-3,7	7.877.555	9.258.228	117,5	20,1	53,2	25,4	8.647.175	10.066.779	116,5	9,8	8,8	-1,0
I	Conta Ordem	1.072.783	1.043.815	97,3	1.845.585	1.621.269	87,8	72	55,3	-9,5	1.466.571	1.441.596	98,2	-20,5	-11,0	10,4	2.283.312	2.135.581	93,6	55,7	48,2	-4,6
A	Total	6.261.685	6.015.061	96,0	8.402.664	7.661.737	91,1	34,1	27,3	-6,9	9.344.126	10.699.824	114,5	11,2	39,6	23,4	10.930.487	12.202.360	111,7	17,0	14,1	-2,8
S	Correntes	3.280.656	3.093.375	94,2	5.079.317	4.752.590	93,5	54,8	53,6	-0,7	5.832.104	5.646.688	96,8	14,8	18,8	3,3	6.095.862	5.984.917	98,2	4,6	6,0	1,4
D	De Capital	402.544	395.859	98,3	313.159	279.337	89,2	-22,2	-29,4	-9,1	544.197	543.251	99,8	73,7	94,4	10,6	696.388	692.848	99,5	28,0	27,6	-0,3
E	Plano	1.505.703	974.175	64,7	1.164.603	1.008.541	86,6	-22,6	3,5	21,9	1.501.690	1.262.449	84,0	28,9	25,1	-2,6	1.786.293	1.606.637	90,0	19,0	27,3	6,0
F	Soma	5.188.903	4.463.409	86,0	6.557.079	6.040.467	92,1	26,3	35,3	6,1	7.877.991	7.452.388	94,5	20,1	23,3	2,4	8.578.543	8.284.402	96,6	8,9	11,2	2,1
S	Conta Ordem	1.072.782	1.043.815	97,3	1.845.585	1.621.269	87,8	72	55,3	-9,5	1.466.571	1.441.596	98,2	-20,5	-11,0	10,4	2.283.312	2.135.581	93,6	55,7	48,2	-4,6
A	Total	6.261.685	5.507.224	87,9	8.402.664	7.661.737	91,1	34,1	39,1	3,2	9.344.562	8.893.984	95,1	13,2	16,0	4,0	10.861.855	10.419.983	96,0	16,3	17,2	0,9

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

(2) Inclui a importância de Mop\$46.760,00 não considerada no mapa resumo da conta, sob a justificação "importância que não chegou a receber-se".

Que sintetizada em gráfico se representa assim:



4. Análise

A leitura crítica dos quadros e gráficos apresentados permite retirar algumas **conclusões** significativas:

- a) - desequilíbrio orçamental, tal como já se verificara em 1992, só que, ao contrário do que sucedia naquele, existe agora um excesso na receita em relação à despesa;
- b) - crescimento gradual do Orçamento;
- c) - manutenção da prevalência das receitas correntes como fonte de financiamento do Orçamento;
- d) - crescimento da receita de capital (que se cifrou em 961,2% no Orçamento e em 2527,3% na Conta), ainda que com reduzido significado na estrutura do financiamento orçamental;
- e) - crescimento significativo, de 1992 para 1993, das Contas de Ordem que atingiram 55,7%, em termos orçamentais, e 48,1% na Conta;
- f) - diminuição na dotação "Reposições não Abatidas nos Pagamentos" que decresceu de 1992 para 1993 - 81,6%;
- g) - abrandamento do ritmo de crescimento das receitas provenientes de Impostos Directos (22,6% de 1992 para 1993, contra os 33,8% de 1991 para 1992 ou mesmo os 29,5% de 1990 para 1991), o que, mesmo assim, não impediu a manutenção destacada que as mesmas ocupam no conjunto da receita corrente;
- h) - crescimento negativo de 27,6% nas receitas provenientes de "Rendimentos da Propriedade", o que representa, em valores absolutos, menos 1.000.000.000,00 Mops do que em 1992 (isto depois de crescimentos significativos anteriores, com destaque para o verificado de 1991 para 1992, com 235,7%);
- i) - crescimento significativo (650,4%) dos "Encargos da Dívida Pública", a que não é estranho o facto de em 1993 se ter vencido a primeira semestralidade de amortização e juros do empréstimo interno de 260.000.000,00 Mops contraído em 1990;
- j) - diminuição do ritmo de crescimento das Despesas Comuns", as quais, depois de se fixarem, em média, nos 70,7% de 1990 para 1991, cresceram

- apenas 3,4% de 1992 para 1993 (isto independentemente do peso excessivo que as "Despesas Comuns" continuam a ter no total das despesas - cerca de 50%);
- l) - manutenção do crescimento progressivo nas despesas com os "Investimentos do Plano", que tendo sido de 25,1% de 1991 para 1992, aumentou para 27,2% de 1992 para 1993;
- m) - diminuição do ritmo de crescimento das receitas (27,3% de 1990 para 1991, 36,9% de 1991 para 1992 e apenas 14,0% de 1992 para 1993);
- n) - manutenção do ritmo de crescimento das despesas, que após terem atingido os 16,0% de 1991 para 1992, se cifraram em 17,1% de 1992 para 1993;
- o) - crescimento negativo de 1992 para 1993 da taxa de execução orçamental da receita (-2,8%), depois de um crescimento expressivo de 1991 para 1992 (+23,4%);
- p) - diminuição no ritmo de crescimento da taxa de execução do Orçamento da Despesa, o qual, no entanto, é ainda positivo (+0,9% do que em 1992).

CAPÍTULO III

OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO FINANCEIRA

1. O Orçamento Geral do Território

1.1. - Elaboração

1.1.1. - O Despacho nº. 72/GM/92

O Orçamento Geral do Território para 1993 - e seguindo a prática dos anos anteriores - teve a sua génese com a publicação em Boletim Oficial (nº. 25, de 22.06.94) do Despacho em epígrafe, assinado pelo Encarregado do Governo da altura.

O primeiro objectivo de tal despacho centra-se no calendário de procedimentos: na fase inicial, dirigido aos serviços (simples, autónomos e municípios), ordenando-lhes a apresentação à Direcção de Finanças das suas propostas "programáticas e orçamentais", e depois, voltado para aquela própria Direcção, impondo-lhe que faça chegar ao Governador quer o projecto de Lei de Autorização de Receitas e Despesas

(que será remetido à Assembleia Legislativa, para aprovação, após parecer do Conselho Consultivo), quer o Projecto de Orçamento (que compete ao próprio Governador aprovar).

A segunda finalidade concretiza-se na prolacção de instruções e na consagração de princípios e critérios que hão-de presidir à elaboração das propostas orçamentais.

Destacar-se-á, desde logo, o que vem preceituado no nº. 2, onde uma vez mais se afirma o propósito de orçamentar segundo uma "perspectiva funcional-programática", COM "referência expressa aos..., programas e sub-programas de acção como base das necessidades orçamentais".⁽¹⁴⁾

Contudo, - e tal como se havia já constatado no anterior Orçamento, - também agora quanto a este se chega à conclusão de que o propósito ínsito no referido nº. 2 não passou disso mesmo, de um propósito...

No que repeita a directrizes concretas - visando a "identificação clara da totalidade das receitas e despesas da Administração" e o "estabelecimento de uma programação orçamental de médio e longo prazo" (nº. 11) - merecem especial referência as seguintes:

- cálculo das despesas com pessoal baseado nos efectivos existentes em 30 de Junho de 1992 (11.1);
- consideração do valor do índice 100 em 1 de Julho de 1992 para o cálculo das despesas com remunerações (11.1).⁽¹⁵⁾
- tentativa de redução dos desperdícios de material e de bens de consumo (11.2);
- previsão do número de trabalhadores (envolvendo o respectivo agregado familiar) com direito a gozo de licença especial durante o ano de 1993 (11.3);
- redução das transferências do O.G.T. (comparticipações) para os serviços autónomos e municípios aos casos de falta absoluta de outras fontes de financiamento (11.4);

(14) - Norma idêntica figurava no Despacho nº. 113/GM/91, (B.O. nº. 25, de 11 de Junho) e à qual se fez alusão no Parecer relativo à Conta de 1992 (pág. 69).

(15) - Fixado em 3.500,00 Mops pela Lei nº. 3/92/M, de 1 de Julho.

- proibição de aquisição de instalações para os serviços ou de habitações para funcionários (11.5);
- consideração nas despesas do PIDDA, dos encargos já assumidos mas a vencer no ano de 1993.

1.1.2. - As Circulares da Direcção dos Serviços de Finanças

No seguimento do Despacho atrás mencionado (n.º 72/GM/93), a Direcção dos Serviços de Finanças expediu as Circulares n.ºs. 5/DOC/92, 6/DOC/92 (ambas de 8 de Julho e de igual conteúdo, diferindo apenas nos destinatários), onde se transmitem essencialmente instruções sobre a forma de preenchimento dos diversos impressos e se obriga à fundamentação da proposta (n.º 5).

1.2. - Aprovação

De harmonia com o disposto nos art.º 30.º, n.º 1, al. g), e 57.º, ambos do Estatuto Orgânico de Macau (E.O.M.) e dos art.º 10.º e 11.º do D.L. n.º 41/83/M, de 21 de Novembro (Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Território - LEOGT), a aprovação do Orçamento Geral do Território deve obedecer a uma estrutura dualista, matéria a que o Tribunal deu algum desenvolvimento no anterior Parecer.

No que respeita ao Orçamento sob análise esse princípio foi observado.

Testemunho de tal observância são, por um lado, a Lei n.º 21/92/M, de 31 de Dezembro (Lei de Autorização das Receitas e Despesas para 1993) e, por outro, o D.L. n.º 82/92/M, da mesma data (que aprova e põe em execução o Orçamento Geral do Território para aquele ano de 1993).

1.2.1. - A Lei n.º 21/92/M

Esta lei segue a mesma linha estrutural e de conteúdo que foi adoptada pela Lei de Autorização de Receitas e Despesas para 1992 e de que se deu registo com algum detalhe no respectivo Parecer⁽¹⁶⁾ ⁽¹⁷⁾

Entre um e outro dos diplomas existem diferenças, desde logo nas zonas de silêncio a que a falada Lei n.º 21/92/M se remeteu e a saber:

(16) - Lei n.º 15/91/M, de 31 de Dezembro.

(17) - Cfr. CAP. III - 2.1.

- autorização a conceder ao Governador para recorrer ao crédito;
- benefícios fiscais;
- autorização legislativa em matéria de isenção de impostos.

Em termos de conteúdo as diferenças são apenas de pormenor.

Assim:

- artº. 1º., nº. 1 - que autoriza Governador a arrecadar receitas e a realizar despesas, embora sem as quantificar;
- artº. 1, nº. 2 - que afirma o princípio da legalidade na cobrança das receitas, ordenando que, salvo excepção legal, sejam na totalidade depositadas nos Cofres do Território;⁽¹⁸⁾
- artº. 2º. - que repete o conteúdo do artº. 1º., nº. 1, agora com destino às entidades autónomas;
- artº. 3º. - que fixa os objectivos prioritários das Linhas de Acção Governativa;
- artº. 4º. - que estabelece os princípios a observar na elaboração e execução orçamentais com destaque para:
 - a moderação no crescimento das despesas de funcionamento, em especial das relativas a pessoal;
 - a eliminação do recurso potencial ao crédito, como fonte de financiamento orçamental;
 - a racionalização das estruturas.
- artº. 5º. - que permite ao Governador adoptar medidas se carácter excepcional com vista ao equilíbrio das contas públicas.

As Linhas de Acção Governativa e o Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração (PIDDA) - que no preâmbulo se afirma serem

(18) - A excepção legal aqui prevista consta do artº. 21º. do D.L. nº. 53/93/M, de 27 de Setembro, dispensando a passagem pelos Cofres do Território das receitas próprias arrecadadas pelos serviços e fundos autónomos.

Este expediente, por contrariar o princípio da unidade de Tesouraria que deve presidir à gestão das finanças públicas, mereceu já do Tribunal as considerações constantes do Cap. I - 2.1.

aprovadas por esta Lei - não mereceram, à semelhança do passado, qualquer referência no próprio articulado, pelo que - e mais uma vez - se questiona a sua validade jurídica.

1.2.2. - O D. L. n.º 82/92/M

Este D.L., que aprovou e pôs em execução o Orçamento Geral do Território para 1993, foi publicado em 31 de Dezembro de 1992.

Como assim, deu azo a que aquele entrasse em vigor no primeiro dia do ano económico a que respeitava (1993), com o que se cumpriu o princípio da anualidade consagrado no art.º 3.º da LEOGT.

O texto deste diploma é, no fundo, um decalque do D.L. n.º 64/91/M, de 31 de Dezembro, que aprovou e pôs em execução o O.G.T. para 1992.

De diferente apenas assinalamos as variações dos montantes da receita a arrecadar (art.º 2.º), da despesa a realizar (art.º 4.º) e do quantitativo dos orçamentos privativos das entidades autónomas (art.º 5.º).

Embora tenha já sido feita a análise do diploma no Parecer sobre a Conta de 1992 ⁽¹⁹⁾, é de toda a conveniência rememorar os seus aspectos principais, que são estes:

- art.º 3.º - dispensa de cobrança de rendas ou foros de montante anual inferior a 50 patacas;
- art.º 7.º - reafirmação dos princípios rígidos de Contabilidade Pública da "inscrição" e "cabimento prévio" orçamental (n.ºs. 1 e 4);
 - cativação das disponibilidades excedentárias verificadas nas dotações de pessoal, que só podem ser utilizadas, excepcionalmente, por determinação do Governador (n.ºs. 2 e 3);
- art.º 8.º - reafirmação do princípio rígido de Contabilidade Pública da utilização das dotações orçamentais da despesa por duodécimos e estabelecimento das excepções (antecipação e isenções);

(19) - Cap. III - 2.2.

- art.º 9.º - reafirmação do princípio de contenção das despesas gerais de funcionamento, ainda que sem indicação das medidas adoptadas ou a adoptar; (cfr art.º 4.º, n.º 2, al. a), da Lei n.º 21/92/M);
- art.º 10.º - condicionamento da abertura de concursos de ingresso em lugares dos quadros da Administração Pública à viabilidade financeira do seu preenchimento;
- art.º 11.º - utilização de verbas globais inscritas no Orçamento, dependente da sua distribuição pelas rubricas adequadas da classificação económica e funcional;⁽²⁰⁾
- art.º 12.º - que condiciona o financiamento suplementar, por parte do O.G.T., das entidades autónomas e dos municípios, à comprovação da insuficiência das suas receitas próprias ou de anteriores transferências;^{(21) (22)}
- art.º 13.º - que mantém o câmbio orçamental em 17\$50 por pataca.

1.3. - Os Princípios Orçamentais

Pode afirmar-se, em termos gerais, que o O.G.T. para 1993, na sua versão inicial, foi elaborado com respeito pelos princípios e regras orçamentais constantes dos art.ºs. 3.º a 8.º da LEOGT.⁽²³⁾

Tal afirmação, porém, não impede que se tenham algumas considerações acerca da forma como é tratado e implementado o princípio da especificação.

Já o Tribunal de Contas se debruçou suficientemente sobre esta questão no Parecer relativo à Conta de 1992 e tudo quanto aí foi dito serve para o caso presente, pelo que, evitando repetições, se remete para esse texto.⁽²⁴⁾

(20) - A norma igual da Lei n.º 21/92/M mereceu do Tribunal, no Parecer sobre a Conta de 1992, um comentário que, por oportuno, se repete.

Admite-se, tacitamente, a existência de dotações globais no Orçamento que são, por si, contrárias ao princípio da especificação (orgânica funcional e económica) consagrado no art.º 8.º da LEOGT, que o preceito em causa visa, a posteriori, corrigir.

(21) - Esta regra viria a ter consagração legal no n.º 2 do art.º 10.º do D.L. n.º 53/93/M, de 27 de Setembro, e com aplicação geral a todas as entidades autónomas (cfr. análise feita no Cap. I - 2.1.)

(22) - Trata-se da afirmação do princípio de que os serviços e fundos autónomos e os municípios utilizam primeiro as suas receitas próprias na realização das suas despesas e só depois as provenientes do Orçamento Geral do Território.

(23) - Contudo, na sua versão final - isto é, após as alterações e revisões efectuadas - surpreende-se um desrespeito ao princípio do equilíbrio formal do Orçamento, de que já se falou no Cap. II- 4 e de que se voltará a tratar em 1.5. deste Capítulo.

(24) - Cfr. Cap. III - 1.2.

Ajusta-se aqui também o que então se escreveu à cerca da utilização do Cap. 12 (Despesas Comuns), uma vez que, não estando em causa a sua existência, acaba, na prática, por constituir a negação da própria classificação orgânica.⁽²⁵⁾

Tem ainda aqui pleno cabimento a observação que nesse Parecer se fez sobre a classificação usada no Cap. 40 das Despesas - Investimentos do Plano (não identificação dos projectos e, dentro destes, dos tipos de despesa).

A segunda observação a fazer relativa ao princípio da especificação contende com a existência das chamadas "dotações globais".

Em complemento do que foi afirmado no número anterior a este propósito (comentário ao art.º 11.º do D.L. n.º 82/92/M), acrescenta-se agora que estas "dotações globais" prejudicam e desvirtuam sobretudo a classificação económica das despesas, o que nem a sua distribuição pelas rubricas adequadas, nos termos desse art.º 11.º, consegue superar.

Com efeito, segundo uma perspectiva analítica, o Orçamento (e depois a Conta) não permite um apuramento correcto das despesas a efectuar ou efectuadas consoante os seus diferentes tipos.

Os dois quadros seguintes ilustram suficientemente a situação.

Senão vejamos:

C.O.	Serviços	O.G.T.				Distribuição	
		Despesa Global			Valor	Despacho	B.O.
		C.E.	Projecto	Valor			
01-02	Gabinete do Governador	04-01-05-00-01	Conselho Permanente de Concertação Social	2.281.000,00	n.º 19/SAEF/93	n.º 6, 08/02/93	
01-06	Gabinete Secretário-Adjunto p/a Justiça	04-01-05-00-01	Gabinete para o Estudo e Planeamento dos Assuntos de Transição	4.500.000,00	n.º 10/SAEF/93	n.º 5, 01/02/93	
01-08	Gab. do Secret.-Adj. p/a Adm. Educa./Juve.	04-01-05-00-03	Gabinete de Inspeção e Auditoria Técnica	1.500.000,00	n.º 37/SAEF/93	n.º 8, 22/02/93	
01-08	Gab. do Secret.-Adj. p/a Adm. Educa./Juve.	04-01-05-00-02	Gabinete de Apoio ao Ensino Superior	1.500.000,00	n.º 38/SAEF/93	n.º 8, 22/02/93	
01-09	Gab. do Secret.-adj. p/os Trans./Obr. Públ.	04-01-05-00-01	Gabinete para o Apoio ao Desenvolvimento dos Aterros Taipa-Coloane	3.166.300,00	n.º 58/SAEF/93	n.º 31, 04/08/93, Série II	
01-10	Gab. do Secret.-Adj. p/a Saúde/Assun. Soci.	04-01-05-00-02	Gabinete para Prevenção e Tratamento de Toxicodependentes	5.398.400,00	n.º 17/SAEF/93	n.º 6, 08/02/93	
01-10	Gab. do Secret.-Adj. p/a Saúde/Assun. Soci.	04-01-01-00-01	Conselho de Consumidores	1.518.200,00	n.º 18/SAEF/93	Idem	
01-10	Gab. do Secret.-Adj. p/a Saúde/Assun. Soci.	04-01-05-00-01	Comissões Coordenadoras de Projectos Especiais	4.300.000,00	n.º 20/SAEF/93	Idem	
12-00	Despesas Comuns	05-04-00-00-15	Grupo de Ligação Conjunto e Grupo de Terras Luso-Chineses em Macau	5.000.000,00	n.º 11/SAEF/93	n.º 5, 01/02/93	
12-00	Despesas Comuns	04-04-00-00-08	Missão de Macau em Lisboa	20.000.000,00	n.º 41/SAEF/93	n.º 3, 01/03/93	
12-00	Despesas Comuns	04-04-00-00-08	Missão de Macau em Lisboa	2.415.000,00	n.º 50/SAEF/93	n.º 23, 07/06/93	
Total				51.578.900,00			

Neste quadro faz-se o elenco das designadas "dotações globais", com indicação da classificação orgânica e da classificação económica que as suporta.

(25) - Como adiante melhor se alcançará (Cap. IV), as Despesas Comuns representam 38,66% do total da despesa orçada (59,11% na despesa corrente e 85,65% na despesa de capital) e 39,91% da despesa paga (59,56% na despesa corrente e 86,08% na despesa de capital).

- Cfr. ainda o Parecer sobre a Conta de 1992.

Como se constata, as despesas em causa são normalmente classificadas como "Transferências Correntes - Outras" (C.E. 04.01.05) ou "Transferências Correntes - Exterior" (C.E. 04.04.00).

A desagregação ou distribuição operada pelos despachos publicados ao abrigo do artº. 11º. do D.L. no. 82/92/M conduz a resultados totalmente diversos quanto à natureza económica das despesas.

O próximo quadro exhibe, ainda que de forma agregada, os tipos de despesa envolvidas.

C.O. (OGT)	Projecto		Distribuição							Total Geral (8=4+7)
			Despesas Correntes				Despesas de Capital			
	Nome	Classificação Económica	Pessoal (1)	Bens e Serviços (2)	Outras (3)	Total (4=1+2+3)	Investimentos (5)	Outras (6)	Total (7=5+6)	
01-02	Conselho Permanente de Concertação Social	04-01-05-00-01	1.333.000,00	9.44.400,00	3.600,00	2.281.000,00	---	---	---	2.281.000,00
01-06	Gabinete para o Estudo e Planeamento dos Assuntos de Transição	04-01-05-00-01	3.225.000,00	1.235.000,00	40.000,00	4.500.000,00	---	---	---	4.500.000,00
01-08	Gabinete de Inspeção e Auditoria Técnica	04-01-05-00-03	1.094.700,00	405.300,00	---	1.500.000,00	---	---	---	1.500.000,00
01-08	Gabinete de Apoio ao Ensino Superior	04-01-05-00-02	1.006.000,00	494.000,00	---	1.500.000,00	---	---	---	1.500.000,00
01-09	Gabinete para o Apoio ao Desenvolvimento dos Aterros Taipá-Coloane.	04-01-05-00-01	1.495.000,00	1.468.550,00	2.750,00	2.966.300,00	200.000,00	---	200.000,00	3.166.300,00
01-10	Gabinete para a Prevenção e Tratamento de Toxicodependentes	04-01-05-00-02	4.191.400,00	1.182.800,00	20.000,00	5.394.200,00	4.200,00	---	4.200,00	5.398.400,00
01-10	Conselho de Consumidores	04-01-01-00-01	735.900,00	764.800,00	17.500,00	1.518.200,00	---	---	---	1.518.200,00
01-10	Conselho do Ambiente	04-01-05-00-01	3.089.800,00	1.203.200,00	7.000,00	4.300.000,00	---	---	---	4.300.000,00
12-00	Grupo de Ligação Conjunto e Grupo de Terras Luso-Chineses em Macau	05-04-00-00-15	1.560.000,00	3.230.000,00	10.000,00	4.800.000,00	200.000,00	---	200.000,00	5.000.000,00
12-00	Missão de Macau em Lisboa	04-04-00-00-08	7.493.316,00	11.885.659,00	506.725,00	19.885.700,00	114.300,00	---	114.300,00	20.000.000,00
12-00	Missão de Macau em Lisboa	04-04-00-00-08	1.415.000,00	1.000.000,00	---	2.415.000,00	---	---	---	2.415.000,00
Total			26.639.116,00	23.813.709,00	607.575,00	51.060.400,00	518.500,00	---	518.500,00	51.578.900,00

Fácil é agora concluir que o apuramento da despesa orçamentada com pessoal, efectuado com base no Orçamento Geral do Território, não corresponde à realidade ou que a despesa de capital prevista é superior à que o Orçamento apresenta.

E isto quando o objectivo da classificação económica é, de facto, permitir uma visão analítica da receita e da despesa.

No entender do Tribunal este procedimento deve ser corrigido.

Uma solução possível será a atribuição a cada Unidade ou Projecto, e no Capítulo respectivo, de uma classificação orgânica ao nível de divisão ou subdivisão, sendo então esta desagregada pela necessária classificação económica.

No fundo trata-se apenas de fazer a "distribuição" desde o início - isto é, logo no Orçamento inicial - e inscrevê-la aqui sob uma classificação orgânica (divisão ou subdivisão).

Trata-se de uma solução de grande simplicidade e que tem o mérito de tornar o Orçamento muito mais transparente.

Aquele deficiente procedimento também foi detectado, de resto, em alguns orçamentos privativos de entidades autónomas, como se pode inferir dos quadros seguintes, que o Tribunal elaborou com os elementos disponíveis:

C.O.	Serviços	Entidades Autónomas (Orçamentos Privativos)			Distribuição	
		Despesa Global			Despacho	B.O.
		C.E.	Projecto	Valor		
50-06	Fundo de Turismo de Macau	02-03-08-02-01	Grande Prémio de Macau	25.000.000,00	14.07.93	não foi publicado
50-06	Fundo de Turismo de Macau	02-03-08-02-02	Miss Macau	2.800.000,00	a)	---
50-06	Fundo de Turismo de Macau	02-03-08-02-03	Fogo de Artifício	2.800.000,00	16.04.93	não foi publicado
50-06	Fundo de Turismo de Macau	02-03-08-02-04	Outros Projectos Especiais	3.500.000,00	a)	---
50-06	Fundo de Turismo de Macau	02-03-08-02-05	Barcos - Dragão	1.500.000,00	a)	---
50-08	Instituto Cultural de Macau	02-03-09-00-11	Festival Internacional de Música	6.000.000,00	n.º 60/SABF/93	n.º 32,11/08/93, Série II
Total				41.600.000,00		

a) Os elementos que o Tribunal de Contas tem em sua posse não lhe permitem apurar as verbas distribuídas.

C.O. (OGT)	Projecto Nome	Classificação Económica	Distribuição						Total Geral (8=4+7)	
			Despesas Correntes				Despesas de Capital			
			Pessoal (1)	Bens e Serviços (2)	Outras (3)	Total (4=1+2+3)	Investimentos (5)	Outras (6)		Total (7=5+6)
50-06	Grande Prémio de Macau	02-03-08-02-01	3.350.000,00	21.031.100,00	618.900,00	25.000.000,00	---	---	---	25.000.000,00
50-06	Miss Macau a)	02-03-08-02-02	---	---	---	---	---	---	---	2.800.000,00
50-06	Fogo de Artifício	02-03-08-02-03	170.000,00	2.620.000,00	10.000,00	2.800.000,00	---	---	---	2.800.000,00
50-06	Outros Projectos Especiais a)	02-03-08-02-04	---	---	---	---	---	---	---	3.500.000,00
50-06	Barcos-Dragão a)	02-03-08-02-05	---	---	---	---	---	---	---	1.500.000,00
50-08	Festival Internacional de Música	02-03-09-00-11	220.000,00	5.730.000,00	50.000,00	6.000.000,00	---	---	---	6.000.000,00
Total			3.740.000,00	29.381.100,00	678.900,00	33.800.000,00				41.600.000,00

1.4.-Execução - Instruções

Através do ofício n.º 3759, de 14 de Julho de 1994, o Tribunal solicitou à Direcção dos Serviços de Finanças a remessa das Circulares que transmitiam aos serviços instruções sobre a execução do Orçamento em apreço.

Pelo ofício n.º 18381/132/DOC/94, de 24 de Outubro, aquela Direcção de Serviços enviou apenas Circulares sobre a preparação do orçamento, já analisadas em 1.1.2. deste Capítulo.

Face a tal omissão é o Tribunal levado a concluir que inexistem instruções sobre matéria tão sensível como é a da execução orçamental.

1.5. Alterações Orçamentais

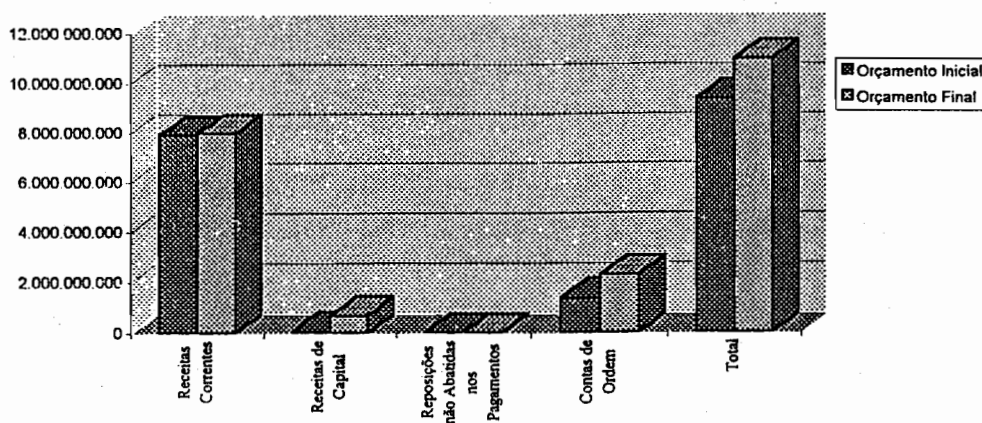
1.5.1.-Das Receitas

Ao longo do ano o Orçamento da Receita foi objecto das correcções sintetizadas no mapa seguinte:

Código	Designação	Previsão Inicial	Alteração	Alteração (D.L. 21/93, 17/5)	Alteração (D.L. 56/93, 11/18)	* Dotação Final	Importância na receita
	Receitas correntes	7,895,757,400.0	73,681,939.0	---	---	7,969,439,339.0	1,754,796.0
01	Impostos Directos	4,926,644,800.0	---	---	---	4,926,664,800.0	---
02	Imposto Indirectos	486,910,000.0	56,689,645.0	---	---	543,599,645.0	1,566,610.0
03	Taxas, Multas e outras penalidades	256,421,600.0	12,271,735.0	---	---	268,693,335.0	---
04	Rendimentos da Propriedade	2,028,410,000.0	---	---	---	2,028,410,000.0	---
05	Transferências	153,445,500.0	4,720,559.0	---	---	158,166,059.0	188,186.0
06	Venda de bens duradouros	300,000.0	---	---	---	300,000.0	---
07	Venda de serviços e bens não duradouros	33,035,500.0	---	---	---	33,035,500.0	---
08	Outras	10,570,000.0	---	---	---	10,570,000.0	---
	Receitas de Capital	74,000,000.0	---	200,000,000.0	396,735,800.0	670,735,800.0	---
09	Venda de bens de investimento	24,000,000.0	---	---	---	24,000,000.0	---
10	Transferências	50,000,000.0	---	200,000,000.0	---	250,000,000.0	---
11	Activos Financeiros	---	---	---	---	---	---
12	Passivos Financeiros	---	---	---	---	---	---
13	Outras	---	---	---	396,735,800.0	396,735,800.0	---
14	Reposições não abatidas nos pagamentos	7,000,000.0	---	---	---	7,000,000.0	---
15	Contas de Ordem	1,381,212,000.0	902,099,883.8	---	---	2,283,311,883.8	147,731,053.7
	Soma	9,357,969,400.0	975,781,822.8	200,000,000.0	396,735,800.0	10,930,487,022.8	149,485,849.7

Total das alterações 1,572,517,622.8

A comparação entre as receitas inicialmente orçamentadas e a versão final do Orçamento, quer em valores totais, quer por grandes agregados, toma a seguinte representação gráfica:



(26)

(26) - No Relatório da Conta, elaborado pela Direcção dos Serviços de Finanças em 23 de Julho do ano em curso e dirigido a Sua Excelência o Governador, afirma-se, logo no 2º parágrafo da Introdução (fls. 1), que "Ao longo do exercício económico foi efectuada uma revisão orçamental pelo D.L. nº. 63/92/M, de 31 de Agosto". Como da recolha de elementos efectuada pelo Tribunal sobre a matéria não constasse o D.L. nº. 63/92/M, procedeu-se a uma pesquisa e verificou-se que este diploma operou, de facto, uma revisão no O.G.T., não no ano de 1993 mas no de 1992. Apesar de o Tribunal ter desprezado na sua análise a afirmação em causa, não deixa de registar o facto como sintoma da falta de rigor com que o citado Relatório foi elaborado.

Como o quadro precedente revela, as alterações introduzidas no Orçamento da Receita ao longo do ano de 1993 resultaram da abertura de dois créditos especiais ⁽²⁷⁾ operada através de dois diplomas:

- o D.L. nº. 21/93/M, de 17 de Maio - que prevê um excesso de cobrança de um determinado tipo de receita (no caso um acréscimo da comparticipação da S.T.D.M. no financiamento da construção do Novo Terminal Marítimo do Porto Exterior);
- o D.L. nº. 56/93/M, de 11 de Outubro - que contempla a utilização de saldos de anos económicos findos.

Nesse mesmo quadro e na coluna "Alteração" dá-se conta de reforços de determinadas dotações da receita, no valor global de 975.781.822,80 Mops, reforços esses que não foram objecto de qualquer autorização nem obedeceram às devidas formalidades, designadamente a da publicação.

Incidiram normalmente em dotações de receitas consignadas e resultaram de excessos de cobrança.

Se bem que nada haja a apontar em termos de legalidade quanto aos excessos de cobrança (uma vez que no âmbito das receitas não vigora o princípio do cabimento - nº. 2 do artº. 17º. da LEOGT), já o mesmo se não pode dizer relativamente à alteração das dotações orçamentais da receita (mesmo que consignada).

É que, como o quadro demonstra, as denominadas "Alterações"⁽²⁸⁾ contribuem para o aumento global da receita orçamentada, o que, de harmonia com o nº. 2 do artº. 21º. da LEOGT (redacção do D.L. nº. 22/87/M, de 27 de Abril) e por obediência ao princípio do equilíbrio consagrado no artº. 5º. do mesmo diploma, dá origem a uma revisão orçamental.

E as revisões orçamentais, ainda segundo o preceituado no citado artº. 21º., nº. 2, da LEOGT, efectuem-se por decreto-lei, o que no caso em apreço não aconteceu.

Nem tão pouco se procedeu a uma alteração orçamental ao abrigo do Desp. nº. 17/GM/87 (B.O. nº. 18, de 04 de Maio), e isto numa interpretação ampla do artº. 22º. nº. 2, al. a), da referida LEOGT.

(27) - A abertura de créditos especiais configuram revisões orçamentais previstas no artº. 21º. da LEOGT, uma vez que ocasionaram um aumento dos valores globais do Orçamento (receita e despesa).

(28) - Na Conta de 1992 denotavam-se "aumento tácito nos termos do artº. 16º. do Dec. nº. 58/71, de 01 de Março".
Atendendo a que o citado artº. 16º. dava nova redacção ao artº. 7º. do Decº. nº. 35770, de 29.07.46, entretanto revogado pela LEOGT, o Tribunal questionou a Direcção dos Serviços de Finanças acerca da legalidade de tal procedimento, tendo esta alegado que, de futuro, deveria omitir-se a designação "umentos tácitos".

- Cfr. Parecer sobre a Conta de 1992, cap. III - 5.1.

Ora tal tipo de procedimento não pode sequer encontrar justificação na ausência de normas disciplinadoras das alterações orçamentais em situações específicas (v.g. no caso de dotações de receitas consignadas), que são exigidas pelo art.º 21º, n.º 3, da mesma LEOGT.

Embora o quadro em que o Tribunal se vem apoiando contenha uma coluna destacada, sob o título de “importância não recebida” - não concorrendo, assim, para o apuramento da dotação final - o certo é que, com ela, apenas se pretende mostrar, sem critério uniforme evidente, um tipo de análise feito na Conta, integrado nas justificações e anotações a propósito das alterações orçamentais da receita, mas que nada têm a ver com estas.

Com efeito, importâncias não recebidas, pela relação que se estabelece entre os quantitativos em causa, parecem apenas significar a diferença, para menos, entre a dotação inicial e a receita efectivamente cobrada, o que não tem que ver com as variações sofridas pelo Orçamento, mas com a sua execução, concretamente com a respectiva taxa.

1.5.2.-Das Despesas

O Orçamento da Despesa foi objecto de alterações ao longo do ano nos montantes (total e por capítulos orgânicos) que o próximo quadro apresenta.

(PATACAS)

Classificação Orgânica	Dotação Inicial	Dotação Revista *	Δ DI/DR	Δ %
01 Encargos Gerais	186.617.700,0	198.867.859,3	12.250.159,3	6,5
03 Serviços de Administração e Função Pública	48.500.000,0	54.172.921,0	5.672.921,0	11,6
04 Serviços de Assuntos Chineses	41.792.200,0	49.055.764,3	7.263.564,3	17,3
05 Serviços de Educação	430.000.000,0	441.500.639,9	11.500.639,9	2,6
07 Serviços de Estatística e Censos	56.676.000,0	61.977.810,9	5.301.810,9	9,3
09 Serviços de Finanças	75.000.000,0	79.298.428,7	4.298.428,7	5,7
10 Encargos da Dívida Pública	86.900.000,0	86.900.000,0	0	0
11 Pensões e Reformas	227.134.500,0	247.249.060,0	20.114.560,0	8,8
12 Despesas Comuns	3.901.152.900,0	4.199.739.824,5	298.586.924,5	7,6
18 Serviços de Identificação de Macau	22.270.000,0	22.354.294,8	84.294,8	0,3
19 Serviços de Economia	52.773.700,0	59.058.036,8	6.284.336,8	11,9
22 Serviços Meteorológicos e Geofísicos	14.000.000,0	14.661.845,0	661.845,0	4,7
23 Serviços de Turismo	37.993.100,0	41.551.929,0	3.558.829,0	9,3
24 Gabinete de Comunicação Social	26.770.900,0	27.002.900,0	232.000,0	0,8
26 Direcção de Inspecção e Coordenação de Jogos	27.251.000,0	29.046.000,0	1.795.000,0	6,5
27 Serviços de Marinha	65.609.400,0	79.883.971,2	14.274.571,2	21,7
28 Forças de Segurança de Macau	681.020.000,0	702.307.400,0	21.287.400,0	3,1
29 Serviços de Trabalho e Emprego	33.176.300,0	42.649.140,8	9.472.840,8	28,5
31 Serviços de Cartografia e Cadastro de Macau	23.769.400,0	25.065.636,8	1.296.236,8	5,4
32 Direcção da Polícia Judiciária	55.470.000,0	55.470.000,0	0	0
33 Centro de Atendimento e Informação ao Público	4.500.000,0	4.500.000,0	0	0
34 Direcção dos Serviços de Justiça	179.380.300,0	176.410.439,7	-2.969.860,3	-1,6
35 Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes	79.000.000,0	86.574.598,8	7.574.598,8	9,5
36 Gabinete para a Tradução Jurídica	—	6.951.494,4	6.951.494,4	∞
40 Investimento do Plano	1.620.000.000,0	1.786.292.515,6	166.292.515,6	10,2
50 Contas de Ordem	1.381.212.000,0	2.283.311.883,8	902.099.883,8	65,3
Total	9.357.969.400,0	10.861.854.395,3	1.503.884.995,3	16,0

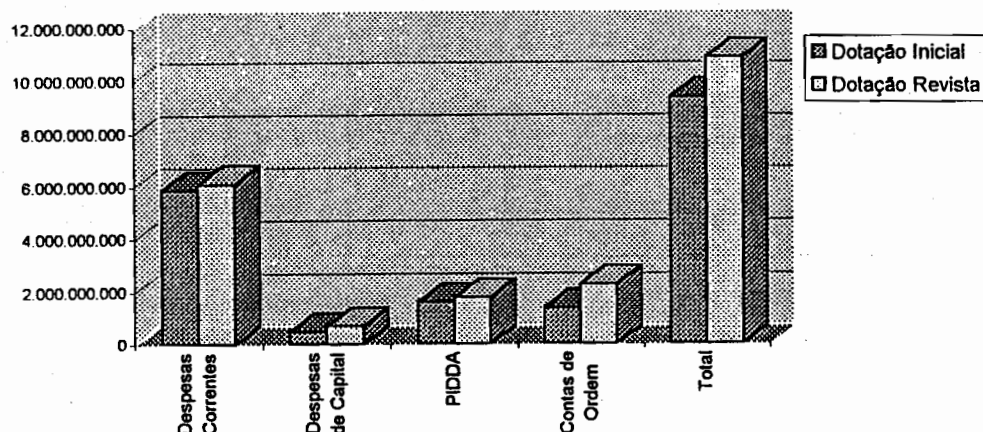
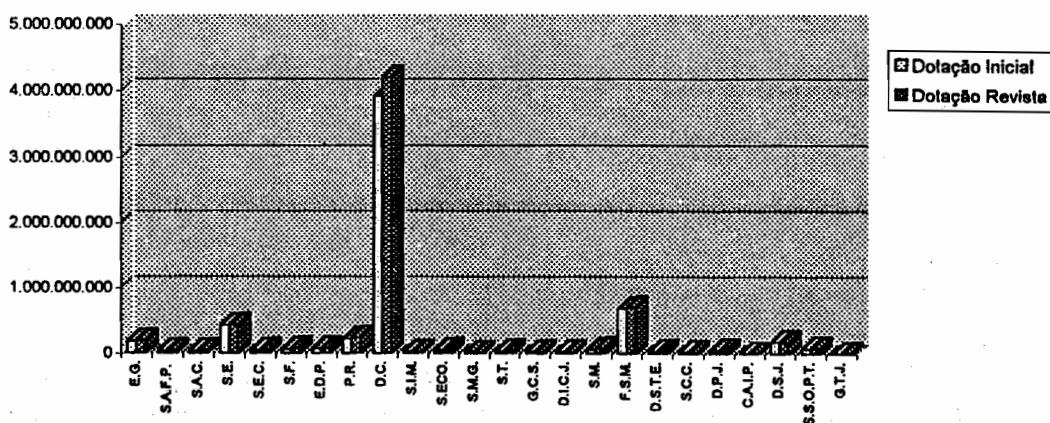
As variações operadas nos agrupamentos "Despesa Corrente" e "Despesa de Capital" de cada capítulo orgânico foram as que constam deste quadro:

Classificação Orgânica	Tipo	Despesa Corrente				Despesa de Capital			
		Dotação Inicial	Dotação Revista	Varição	Δ%	Dotação Inicial	Dotação Revista	Varição	Δ%
01 Encargos Gerais		184.904.000,0	197.854.159,3	12.950.159,3	7,0	1.713.700,0	1.013.700,0	-700.000,0	-40,8
03 Serviços de Administração e Função Pública		48.482.000,0	54.044.921,0	5.562.921,0	11,4	18.000,0	128.000,0	110.000,0	611,1
04 Serviços de Assuntos Chineses		41.792.200,0	49.055.764,3	7.263.564,3	17,3	---	---	---	---
05 Serviços de Educação		413.556.000,0	429.170.639,9	15.614.639,9	3,7	16.444.000,0	12.330.000,0	-4.114.000,0	-25,0
07 Serviços de Estatística e Censos		56.352.400,0	61.960.910,9	5.608.510,9	9,9	323.600,0	16.900,0	-306.700,0	-94,7
09 Serviços de Finanças		74.750.000,0	78.867.928,7	4.117.928,7	5,5	250.000,0	430.500,0	180.500,0	72,2
10 Encargos da Dívida Pública		7.970.000,0	7.970.000,0	0	0	78.930.000,0	78.930.000,0	0	0
11 Pensões e Reformas		227.134.500,0	247.249.060,0	20.114.560,0	8,8	---	---	---	---
12 Despesas Comuns		3.511.152.900,0	3.603.295.549,5	92.142.649,5	2,6	390.000.000,0	596.444.275,0	206.444.275,0	52,9
18 Serviços de Identificação de Macau		22.270.000,0	22.354.294,8	84.294,8	0,3	---	---	---	---
19 Serviços de Economia		52.373.700,0	58.528.036,8	6.154.336,8	11,7	400.000,0	530.000,0	130.000,0	32,5
22 Serviços Meteorológicos e Geofísicos		13.735.500,0	14.382.345,0	646.845,0	4,7	264.500,0	279.500,0	15.000,0	5,6
23 Serviços de Turismo		37.848.900,0	41.427.729,0	3.578.829,0	9,4	144.200,0	124.200,0	-20.000,0	-13,8
24 Gabinete de Comunicação Social		26.770.900,0	26.970.500,0	199.600,0	0,7	---	32.400,0	32.400,0	∞
26 Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos		27.151.000,0	29.046.000,0	1.895.000,0	6,9	100.000,0	---	-100.000,0	-100,0
27 Serviços de Marinha		63.309.400,0	77.662.971,2	14.353.571,2	22,6	2.300.000,0	2.221.000,0	-79.000,0	-3,4
28 Forças de Segurança de Macau		681.020.000,0	702.307.400,0	21.287.400,0	3,1	---	---	---	---
29 Serviços de Trabalho e Emprego		33.176.300,0	42.649.140,8	9.472.840,8	28,5	---	---	---	---
31 Serviços de Cartografia e Cadastro de Macau		23.713.200,0	24.886.436,8	1.173.236,8	4,9	56.200,0	179.200,0	123.000,0	218,8
32 Direcção da Polícia Judiciária		54.870.000,0	54.761.703,0	-108.297,0	-0,1	600.000,0	708.297,0	108.297,0	18,0
33 Centro de Atendimento e Informação ao Público		4.499.900,0	4.499.900,0	0	0	100,0	100,0	0	0
34 Direcção dos Serviços de Justiça		178.210.300,0	175.379.859,7	-2.830.440,3	-1,5	1.170.000,0	1.030.580,0	-139.420,0	-11,9
35 Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes		77.300.000,0	84.724.598,8	7.424.598,8	9,6	1.700.000,0	1.850.000,0	150.000,0	8,8
36 Gabinete para a Tradução Jurídica		---	6.812.074,4	6.812.074,4	∞	---	139.420,0	139.420,0	∞
Total		5.862.343.100,0	6.095.861.923,9	233.518.823,9	3,9	494.414.300,0	696.388.072,0	201.973.772,0	40,9

Em síntese, os grandes agregados da Despesa (Correntes, de Capital, PIDDA e Contas de Ordem) viram as suas dotações iniciais reforçadas nos termos seguintes:

Tipo	Orçamento	Dotação Inicial	%	Dotação Revista	%	Δ DI/DR	Δ %
Despesas Correntes		5.862.343.100,0	62,65	6.095.861.923,9	56,12	233.518.823,9	3,99
Despesas de Capital		494.414.300,0	5,28	696.388.072,0	6,41	201.973.772,0	40,86
Despesas do Plano (PIDDA)		1.620.000.000,0	17,31	1.786.292.515,6	16,45	166.292.515,6	10,27
Contas de Ordem		1.381.212.000,0	14,76	2.283.311.883,8	21,02	902.099.883,8	65,32
Total		9.357.969.400,0	100,00	10.861.854.395,3	100,00	1.503.884.995,3	16,07

Se representarmos grãficamente as alterações introduzidas no Orçamento da Despesa, temos:



A variação de que foi alvo o Orçamento da Despesa resultou de três tipos de alterações (vistas em sentido amplo), que foram utilizados ao longo do ano de 1993, a saber:

- da abertura de dois créditos especiais (cfr. Decº. Leis nºs 21/93/M, de 17 de Maio e 56/93/M, de 11 de Outubro), a que já se fez alusão no número anterior e que vieram reforçar, no primeiro caso, dotações do PIDDA e no segundo, essencialmente dotações que consignam verbas a outras entidades;
- transferências entre rubricas, previstas no artigo 21º da LEOGT;
- de aumentos ou reforços tácitos e que nas "anotações" à Conta figuram como simples "alterações".

Quanto aos dois primeiros tipos de alterações nada se oferece dizer.

Relativamente aos reforços tácitos - que por força do princípio do equilíbrio, são o reverso do mesmo tipo de alterações introduzidas no Orçamento da Receita - vale aqui tudo quanto a tal respeito foi dito no número anterior.

Deve acrescentar-se, no entanto, que este modo de procedimento, designadamente a falta de publicação no Boletim Oficial, tem no Orçamento da Despesa consequências mais gravosas do que no Orçamento da Receita, uma vez que é a observância do princípio do cabimento que fica em causa.

Na verdade, desconhecendo-se o valor efectivo da dotação orçamental, não se pode controlar com rigor a utilização que dela é feita (e designadamente o saldo disponível), correndo-se o risco de se assumirem encargos sem cobertura orçamental, em violação, portanto, do disposto no artigo 18º, nº 2 da LEOGT.

Vistos e analisados os quadros precedentes pode-se chegar às seguintes Conclusões:

- crescimento moderado do total do Orçamento (16%);
- reforços significativos nas Despesas de Capital (+40,86%) e em Contas de Ordem (+65,32%) - isto ao nível dos grandes agregados económicos - e um reforço quase inexpressivo no âmbito das Despesas Correntes (+3,99%);
- reforço com certo significado das dotações iniciais de alguns departamentos orgânicos: Serviços de Trabalho e Emprego (+28,5%),

Serviços de Marinha (+21,7%) e Serviços dos Assuntos Chineses (+17,3%);

- Acréscimo do Cap. 12 - Despesas Comuns - que, atendendo aos valores absolutos envolvidos, viu a dotação inicial reforçada em 298.586.924,50 MOPs (+7,6%).

1.5.3. O Equilíbrio do Orçamento Final

Na sua versão final, o Orçamento Geral do Território para 1993, como resulta dos valores globais corrigidos, apresenta-se desequilibrado.

Assim:

Receita orçada	-	10.930.487.022,80 Mops
Despesa orçada	-	10.861.854.395,30 Mops
Diferença		68.632.627,50 Mops

Pesse embora a diferença positiva que se verifica - isto é, excesso da receita sobre a despesa orçamentadas -, não deixa de existir desrespeito pelo equilíbrio formal do Orçamento, que é consequência do deficiente processo de realização de alterações orçamentais, designadamente da ausência de formalização e publicação dos chamados reforços tácitos.

2. A Conta Geral do Território

2.1. Preliminares

A Conta Geral do Território do ano de 1993 e agora em apreciação foi enviada a este Tribunal por ofícios de Sua Excelência o Governador de Macau, de 29 de Julho (Relatório) e do Director dos Serviços de Finanças, de 1 de Agosto (mapas desenvolvidos).

Pode, pois, afirmar-se que foi cumprido o prazo estabelecido no nº 1 do artº. 9º do Decreto-Lei nº 18/92/M, de 02 de Março.

2.2. Elaboração

No parecer sobre a Conta anterior registou-se a ausência de normas sobre a organização e conteúdo da conta e que deveriam ser aprovadas por Portaria do Governador (artº. 35º, nº 2, de LEOGT)⁽²⁹⁾

(29) - Caps. I - 4.6; IV - 1.2. e Conclusões 2. A.a)

A única norma conhecida sobre este assunto é a do nº1 do mesmo artº. 35º, que prevê a elaboração de uma Conta de Gerência e outra do Exercício e ainda a publicação de contas trimestrais pela Direcção dos Serviços de Finanças.

Convém desde já referir que tais contas não foram publicadas no ano de 1993, desrespeitando-se assim frontalmente a norma citada.⁽³⁰⁾

Feita esta ressalva, vejamos, no essencial, como foi elaborada e organizada a Conta Geral do Território de 1993.

Como flui do que acima se disse, a Conta é constituída por um Relatório e Mapas desenvolvidos donde consta o resultado quantitativo da execução orçamental.

O Relatório, depois de uma breve e pouco rigorosa introdução,⁽³¹⁾ exhibe, em capítulos separados, as seguintes áreas e matérias:

- Caracterização Global da Conjuntura Económica de Macau;
- Resultados Gerais e Comparação com o Orçamento;
- Receitas - Previsão, Cobrança e Comparação;
- Despesas - Dotação, Execução e Comparação;
- Dívida Pública;
- Situação Patrimonial do Território;
- Entidades Autónomas;
- Conclusões.

Os resultados a que se chega no Relatório, bem como as carências de informação que comporta, serão analisados nos próximos Capítulos deste Parecer, dedicados a questões mais específicas.

Por sua vez os Mapas (ou listagens) dão-nos:

(30) - A publicação, com carácter irregular, dos Resumos Mensais do movimento do Cofre Geral do Território (que a seu tempo analisaremos), ainda que importantes, não suprem a deficiência apontada.

(31) - Ver ponto 1.5.1. deste Capítulo.

- As contas de "Gerência" e de "Exercício"⁽³²⁾;
- Relação, por epígrafes, das Operações de Tesouraria;
- Resultados desenvolvidos da execução orçamental (receita arrecadada e despesa paga);
- Relação das Importâncias que ficaram por pagar; e
- Listagem dos Saldos de Anos Anteriores e sua utilização.

Também os elementos constantes das listagens e mapas antes mencionados serão objecto de análise nos próximos Capítulos.

Na falta de normas sobre a sua organização, a Conta segue a estrutura do orçamento, com a excepção de não se fazer acompanhar das Contas dos Serviços e Fundos Autónomos.

2.3.-Aprovação

Nem o Estatuto Orgânico de Macau (E.O.M.), nem a Lei do Enquadramento do Orçamento Geral do Território se referem à aprovação pelo Governador da Conta do Território.

Esta deficiência foi apontada e comentada no Parecer sobre a Conta de 1992 (Cap. I - 4.6.), pelo que o Tribunal se dispensa de outras considerações sobre o assunto.

A Conta que foi enviada ao Tribunal não contém a aprovação formal pelo Governador, estando confinada a um "Visto" no Relatório elaborado pelo Director dos Serviços de Finanças.

⁽³²⁾ - A elaboração destas contas foi objecto de análise desenvolvida no Cap. I - 4.6. do Parecer sobre a Conta Geral do Território de 1992, onde se concluiu pela desconformidade destes documentos com o sistema de Orçamento de Gerência em vigor no Território (cfr. artº. 35º., nº. 1, da LEOGT).
Sugeriu-se, inclusivamente, que em sua substituição fossem organizadas uma conta de execução orçamental (a actual conta de exercício) e uma conta autónoma do Tesouro.
Tudo quanto então se escreveu sobre esta matéria mantém actualidade, podendo ser rememorado através da respectiva consulta.

CAPÍTULO IV

AS RECEITAS E DESPESAS

1. Nota Prévia

Depois de no Capítulo anterior se ter tratado dos aspectos qualitativos do Orçamento e da Conta Geral do Território, é agora a vez de se analisarem esses mesmos documentos na vertente quantitativa.

Como a temática das alterações orçamentais entrou no Capítulo anterior, agora os valores a considerar serão os finais, isto é, os do Orçamento final ou corrigido.

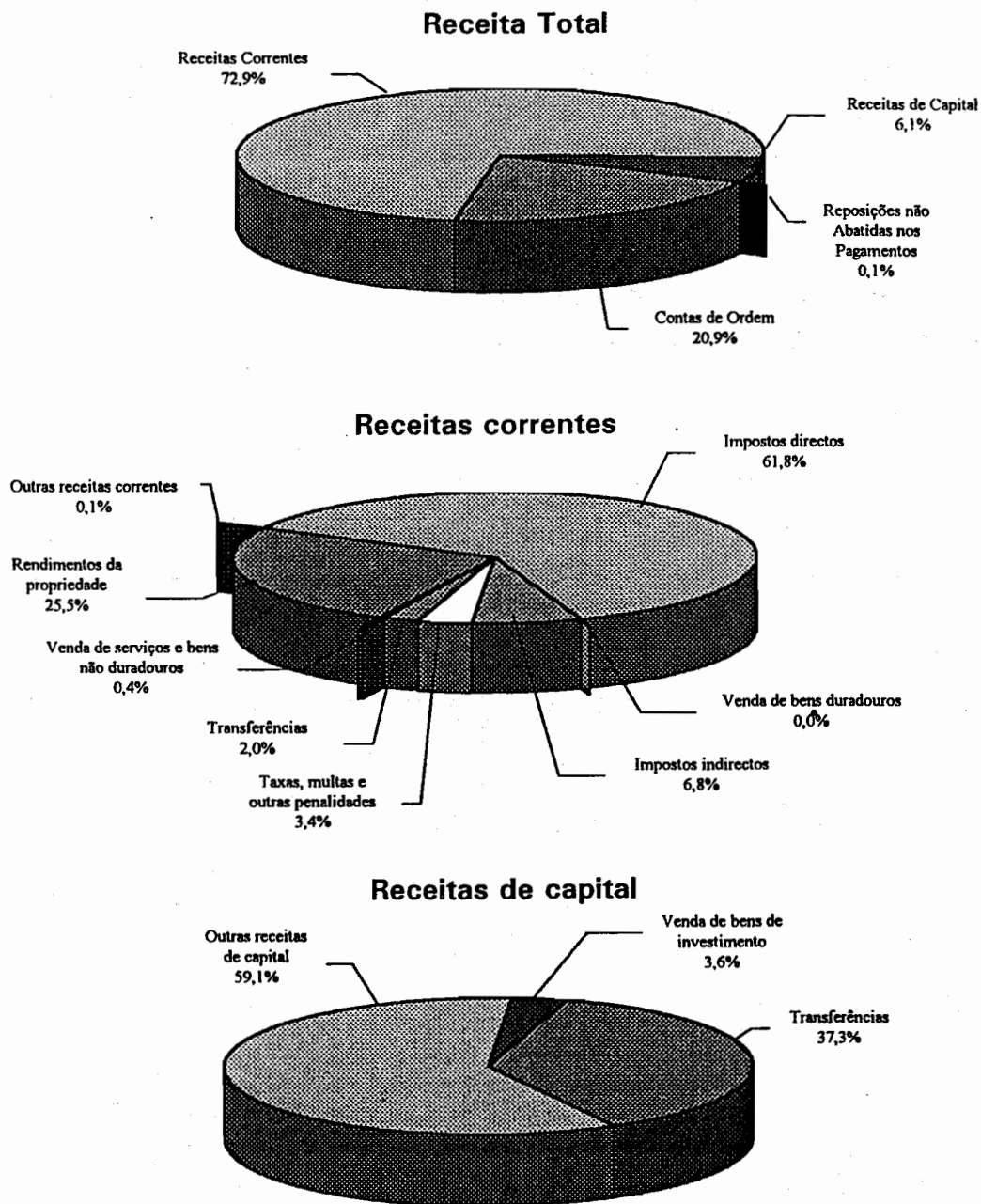
2. As Receitas

2.1.-No Orçamento

A estrutura do Orçamento final da Receita bem como os valores que o integram são os que se representam no seguinte quadro:

Código		Designação da Receita	Dotação Orçamental	
Capítulo	Grupo		Montante (em patacas)	%
		Receitas Correntes	7.969.439.339,0	72,9
01		Impostos directos	4.926.664.800,0	61,8
	01	Sobre o rendimento	4.638.064.800,0	94,1
	02	Outros	288.600.000,0	5,9
02		Impostos Indirectos	543.599.645,0	6,8
	01	Aduaneiros	-----	-----
	02	Lucros de empresas monopólicas	-----	-----
	03	Outras	543.599.645,0	100,0
03		Taxas, multas e outras penalidades	268.693.335,0	3,4
	01	Taxas	258.593.335,0	96,2
	02	Multas e outras penalidades	10.100.000,0	3,8
04		Rendimentos da propriedade	2.028.410.000,0	25,5
	03	Juros-outros sectores	300.000,0	-----
	06	Dividendos-outros sectores	3.000.000,0	0,2
	10	Rendas de terrenos-outros sectores	25.110.000,0	1,2
	11	Prémio proveniente de concessão de terrenos	2.000.000.000,0	98,6
	12	Resultados da AMCM	-----	-----
05		Transferências	158.166.059,0	2,0
	06	Exterior	130.757.000,0	82,7
	07	Outros sectores	27.409.059,0	17,3
06		Venda de bens duradouros	300.000,0	-----
	03	Outros sectores	300.000,0	100,0
07		Venda de serviços e bens não duradouros	33.035.500,0	0,4
	01	Rendas de habitações	11.000.000,0	33,3
	04	Rendas de edificios-outros sectores	4.179.500,0	12,6
	07	Rendas de bens duradouros-outros sectores	1.415.000,0	4,3
	10	Diversos-outros sectores	16.441.000,0	49,8
08		Outras receitas correntes	10.570.000,0	0,1
		Receitas de capital	670.735.800,0	6,1
09		Venda de bens de investimento	24.000.000,0	3,6
	01	Terrenos-sector público	12.000.000,0	50,0
	07	Edificio-sector público	12.000.000,0	50,0
10		Transferências	250.000.000,0	37,3
	07	Outros sectores	250.000.000,0	100,0
11		Activos financeiros	-----	-----
	14	Emp.a médio e longo prazos-outros sectores	-----	-----
12		Passivos financeiros	-----	-----
	01	Títulos a curto prazo-sector público	-----	-----
13		Outras receitas de capital	396.735.800,0	59,1
14		Reposições não abatidas nos pagamentos	7.000.000,0	0,1
15		Contas de ordem	2.283.311.883,8	20,9
		Receita Total	10.930.487.022,8	100,0

Em representação gráfica a estrutura da receita orçamentada tomará, consoante os agregados a considerar, as seguintes formas:



Da apreciação do quadro e dos gráficos que antecedem podem reter-se estes principais aspectos:

- peso das receitas correntes (72,9%);
- significativo volume de receitas de Contas de Ordem (20,9% do total);
- expressão atingida pelos impostos directos dentro das receitas correntes (61,8%), com destaque para os que incidem sobre o rendimento (94,1%);
- contributo dado ao financiamento do Orçamento pelos impostos directos (45,1% da receita total);

- fatia imputada aos rendimentos da propriedade (25,5% da receita corrente e 18,5% da receita total) sendo a quase totalidade deste tipo de receitas proveniente dos prémios de concessão de terrenos (98,6%);

- destaque, entre as receitas de capital, das transferências (37,3%) e da rubrica residual " outras" (59,1%), sem que qualquer delas, contudo, se afirme em relação às receitas totais.

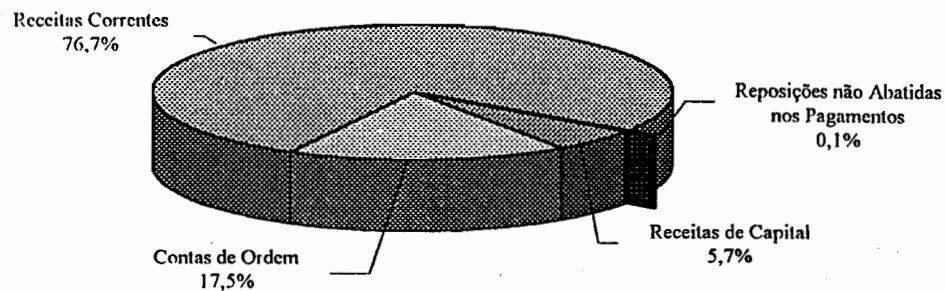
2.2.-Na Conta

O quadro que se segue, além de apresentar a estrutura da receita cobrada, compara esta com a orçamentada e calcula a respectiva taxa de execução.

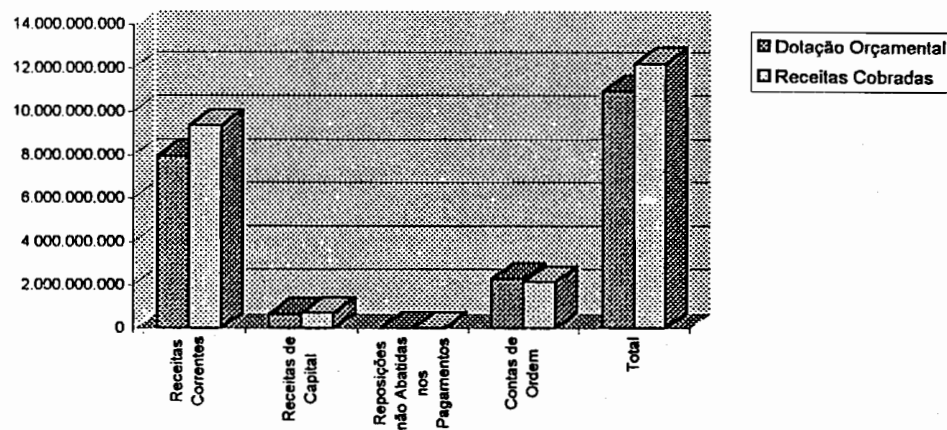
Assim:

Capítulo	Grupo	Designação da Receita	Dotação Orçamental		Receitas Cobradas		Desvio		realização
			Montante (em patacas)	%	Montante (em patacas)	%	Montante (em patacas)	%	
		Recettas Correntes	7.969.439.339,0	72,9	9.356.621.679,0	76,7	+1.387.182.340,0	17,4	117,4
01		Impostos directos	4.926.664.800,0	61,8	5.503.808.114,0	58,8	+577.143.314,0	11,7	111,7
	01	Sobre o rendimento	4.638.064.800,0	94,1	5.140.983.111,0	93,4	+502.918.311,0	10,8	110,8
	02	Outros	288.600.000,0	5,9	362.825.003,0	6,6	+74.225.003,0	25,7	125,7
02		Impostos Indirectos	543.599.645,0	6,8	753.277.663,0	8,1	+209.678.018,00	38,5	138,5
	01	Aduaneiros	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
	02	Lucros de empresas monopólicas	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
	03	Outras	543.599.645,0	100,0	753.277.663,0	100,0	+209.678.018,0	38,5	138,5
03		Taxas, multas e outras penalidades	268.693.335,0	3,4	351.896.227,0	3,8	+83.202.892,0	30,9	130,9
	01	Taxas	258.593.335,0	96,2	305.887.631,0	86,9	+47.294.296,0	18,2	118,2
	02	Multas e outras penalidades	10.100.000,0	3,8	46.008.596,0	13,1	+35.908.596,0	355,5	455,5
04		Rendimentos da propriedade	2.028.410.000,0	25,5	2.550.835.653,0	27,3	+522.425.653,0	25,7	125,7
	03	Juros-outros sectores	300.000,0	---	770.001,0	---	+470.001,0	156,6	256,6
	06	Dividendos-outros sectores	3.000.000,0	0,2	24.234.876,0	3,0	+21.234.876,0	707,8	807,8
	10	Rendas de terrenos-outros sectores	25.110.000,0	1,2	44.006.568,0	1,7	+18.896.568,0	75,2	175,2
	11	Prémio proveniente de concessão de terrenos	2.000.000.000,0	98,6	2.481.824.208,0	97,3	+481.824.208,0	24,0	124,0
	12	Resultados da AMCM	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
05		Transferências	158.166.059,0	2,0	150.720.873,0	1,6	-7.445.186,0	-4,7	95,2
	06	Exterior	130.757.000,0	82,7	123.500.000,0	81,9	-7.257.000,0	-5,5	94,4
	07	Outros sectores	27.409.059,0	17,3	27.220.873,0	18,1	-188.186,0	-0,6	99,3
06		Venda de bens duradouros	300.000,0	---	807.780,0	---	+507.780,0	169,2	269,2
	03	Outros sectores	300.000,0	100,0	807.780,0	100,0	+507.780,0	169,2	269,2
07		Venda de serviços e bens não duradouros	33.035.500,0	0,4	32.683.878,0	0,3	-351.622,0	-1,0	98,9
	01	Rendas de habitações	11.000.000,0	33,3	12.085.143,0	37,0	+1.085.143,0	9,8	109,8
	04	Rendas de edifícios-outros sectores	4.179.500,0	12,6	1.292.486,0	3,9	-2.887.014,0	-69,0	30,9
	07	Rendas de bens duradouros-outros sectores	1.415.000,0	4,3	91.993,0	0,3	-1.323.007,0	-93,4	6,5
	10	Diversos-outros sectores	16.441.000,0	49,8	19.214.256,0	58,8	+2.773.256,0	16,8	116,8
08		Outras recettas correntes	10.570.000,0	0,1	12.591.491,0	0,1	+2.021.491,0	19,1	119,1
		Recettas de capital	670.735.800,0	6,1	702.771.047,0	5,7	+32.035.247,0	4,7	104,7
09		Venda de bens de investimento	24.000.000,0	3,6	44.035.247,0	6,3	+20.035.247,0	83,4	183,4
	01	Terrenos-sector público	12.000.000,0	50,0	8.577.638,0	19,5	-3.422.362,0	-28,5	71,4
	07	Edifícios-sector público	12.000.000,0	50,0	35.457.609,0	80,5	+23.457.609,0	195,4	295,4
10		Transferências	250.000.000,0	37,3	262.000.000,0	37,3	+12.000.000,0	4,8	104,8
	07	Outros sectores	250.000.000,0	100,0	262.000.000,0	100,0	+12.000.000,0	4,8	104,8
11		Activos financeiros	-----	---	-----	---	-----	---	---
	14	Emp. a médio e longo prazos-outros sectores	-----	---	-----	---	-----	---	---
12		Passivos financeiros	-----	---	-----	---	-----	---	---
	01	Títulos a curto prazo-sector público	-----	---	-----	---	-----	---	---
13		Outras recettas de capital	396.735.800,0	59,1	396.735.800,0	56,4	-----	---	100,0
14		Reposições não abatidas nos pagamentos	7.000.000,0	0,1	7.385.795,0	0,1	+385.795,0	5,5	105,5
15		Contas de ordem	2.283.311.883,8	20,9	2.135.580.830,1	17,5	-147.731.053,7	-6,4	93,5
		Recetta total	10.930.487.022,8	100,0	12.202.359.351,1	100,0	+1.271.872.328,3	11,6	111,6

A estrutura das receitas, sob o prisma dos grandes agregados, toma a seguinte representação gráfica:



Por sua vez a realização orçamental das receitas, encontrada pela comparação entre a receita orçada e a receita cobrada, representa-se, gráficamente, da seguinte forma:



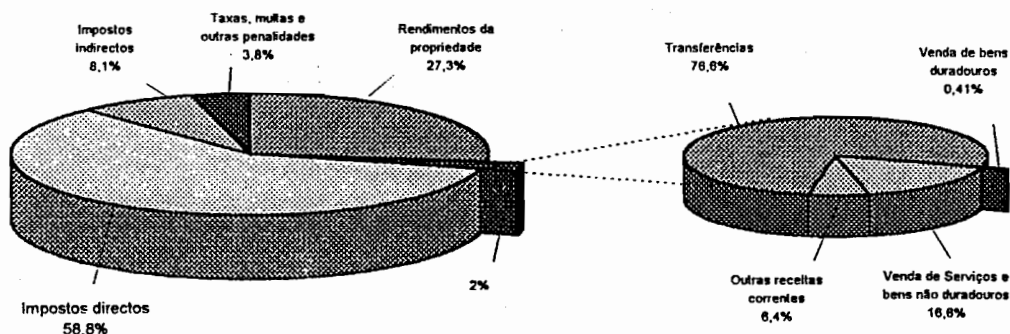
Numa primeira leitura do quadro e dos gráficos antecedentes surpreendem-se, desde logo, duas referências que importa assinalar:

- a confirmação do peso das receitas correntes (76,7%) no total da receita arrecadada, que aumentou relativamente à receita orçada (72,9%);
- a realização orçamental, que atingiu os 111,6%.

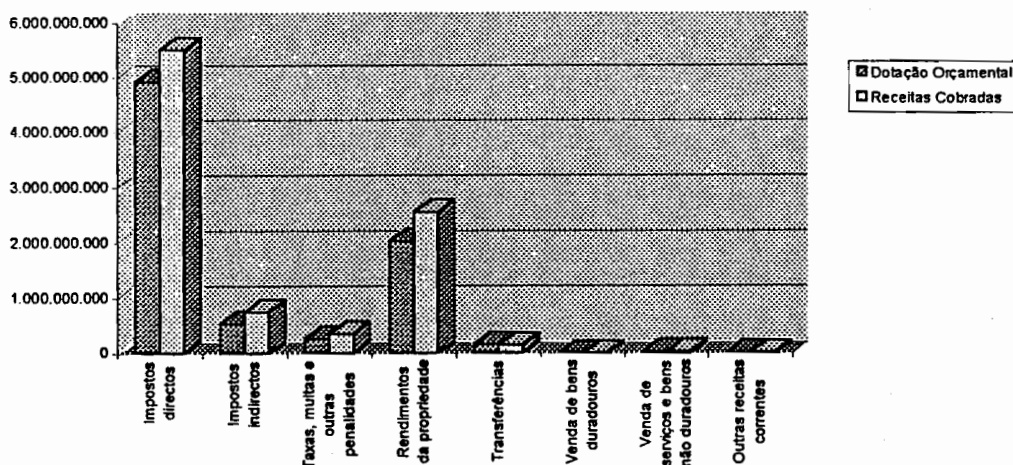
Este excesso de cobrança face às previsões orçamentais encontra suporte legal no nº. 2 do artº. 17º. da LEOGT, segundo o qual não vigora na arrecadação das receitas o princípio do cabimento prévio.

2.2.1.-As Receitas Correntes

A estrutura das Receitas Correntes toma, em representação gráfica, a seguinte configuração:



Também graficamente se pode representar a realização orçamental, que será então:



Para além do que já ficou assinalado no número anterior, a apreciação destes elementos merecem ao Tribunal mais alguns considerandos.

Assim, e desde logo, a elevada taxa de execução atingida pelos principais componentes deste agregado - os impostos directos, os impostos indirectos e os rendimentos da propriedade - que é superior a 100%.

Seguidamente, a contribuição dada pelos Impostos Directos, com 58,8% da receita corrente e 45,1% da receita total.

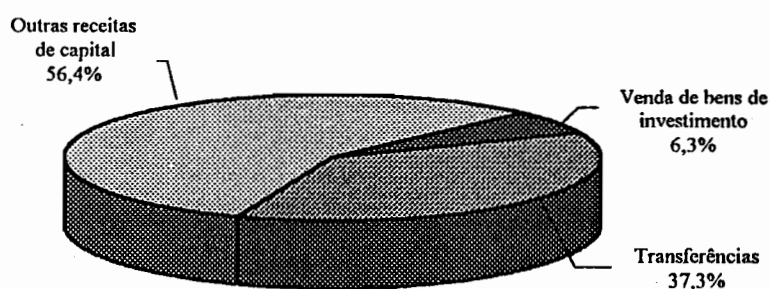
Dentro dos Impostos Directos o destaque maior vai para as receitas provenientes do jogo (4.264.653.288,00 Mops - 77,49%), representando 45,58% da receita corrente e 34,95% da receita total.

Os Rendimentos da Propriedade - que significam 27,3% da receita corrente e 20,9% da receita total - são quase integralmente preenchidos pelos "Prémios Provenientes de Concessão de Terrenos" (2.481.824.208,00 Mops - 97,3%).

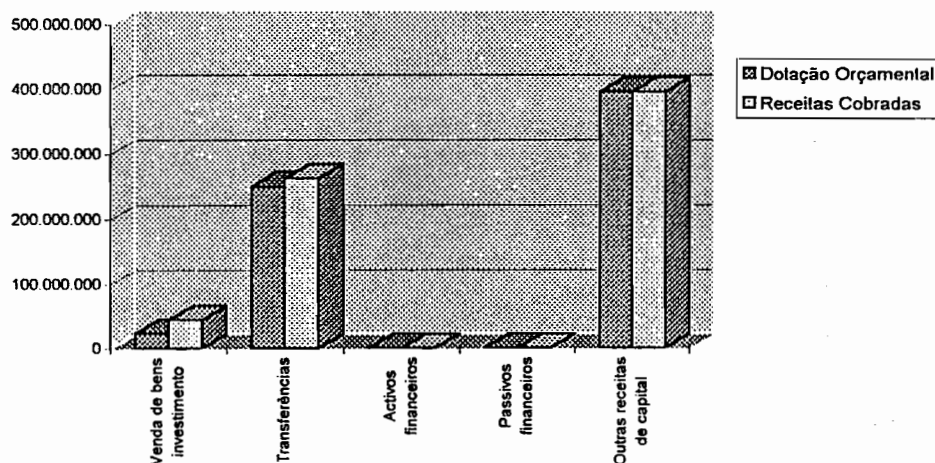
O conjunto das receitas do jogo e da concessão de terras perfazem 72,1% da receita corrente e 55,29% da receita total, o que deixa o Território financeiramente dependente das contingências e flutuações deste tipo de receitas.

2.2.2.-As Receitas de Capital

A composição deste agregado da receita pode gráficamente representar-se da seguinte forma:



Por sua vez o gráfico que resulta da execução orçamental toma esta feição:



Pese embora a expressão reduzida que este tipo de receitas tem no cômputo geral (5,7%), merecem, no entanto, ser mencionados dois aspectos:

- o primeiro, que diz respeito ao facto de as transferências, na sua maioria (200.000.000,00 Mops) serem provenientes de um reforço de financiamento concedido pela STDM (Sociedade de Turismo e Diversões de Macau, SARL) para a construção do Novo Terminal Marítimo do Porto Exterior;

- o segundo, que nos dá conta de que as "Outras Receitas de Capital" são integralmente provenientes da utilização de saldos de anos anteriores.

2.2.3.-As Reposições Não Abatidas nos Pagamentos

O montante com que as Reposições Não Abatidas nos Pagamentos contribuem para o total da receita arrecadada - apenas 0,1% - não justificará necessariamente quaisquer comentários do Tribunal, mas tão só uma abordagem qualitativa do tema.

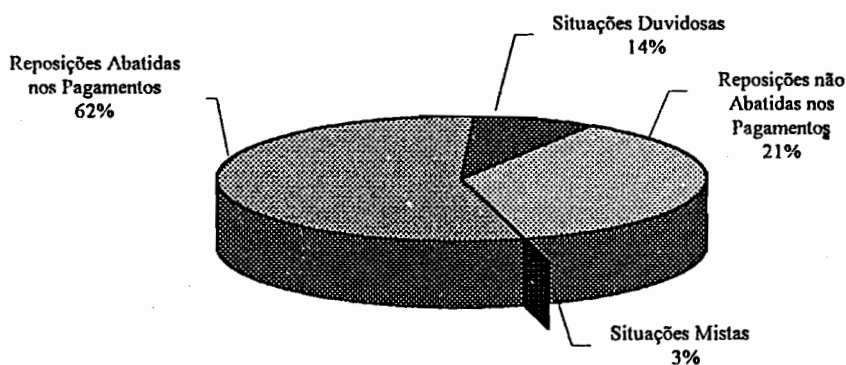
De facto, continua a verificar-se em 1993 uma utilização parcialmente incorrecta desta dotação, já que nela são contabilizadas entradas de fundos - as reposições abatidas nos pagamentos - que não constituem receita.

E acentua-se essa continuidade porquanto a mesma situação já havia ocorrido na Conta de 1992, merecendo então do Tribunal a justificação técnica da incorrecção de tal procedimento⁽³³⁾.

No propósito de ilustrar quantitativamente a situação, o Tribunal procedeu à análise das guias de entrega de receita eventual disponíveis⁽³⁴⁾, tendo chegado às conclusões que o quadro seguinte mostra:

Designação	Montante	Mop
		%
Reposições abatidas nos pagamentos	3.648.031,00	62
Reposições não abatidas nos pagamentos	1.196.634,00	21
Situações mistas	143.801,00	3
Situações duvidosas	852.687,00	14
Total	5.841.153,00	100

Graficamente será visto assim:



(33) - Cap.IV - 2.3..

(34) - Não se procedeu a uma análise exaustiva das guias modelo B, em virtude de parte delas se encontrarem apenas a um processo que corre seus termos no Tribunal de Instrução Criminal.

Como se constata, a maioria da receita contabilizada nesta rubrica não é propriamente receita, mas antes reentrada de fundos, que indevidamente haviam saído dos cofres do Território durante o ano de 1993.

Essas reentradas (Reposições Abatidas nos Pagamentos) deveriam apenas ser contabilizadas no Cofre recebedor e na Contabilidade Pública, não como uma receita mas antes como uma diminuição do pagamento efectuado.

É que, com o procedimento adoptado, duplica-se o montante da receita e da despesa, com o conseqüente empolamento da Conta Geral do Território.

E uma outra consequência - não menos negativa - surge ainda na execução específica das dotações que suportaram os pagamentos indevidos: é que ficam as mesmas oneradas, impedindo a assumpção de novos encargos ou motivando um reforço escusado da dotação.

Contabilizando-se as reentradas de fundos que nesse ano indevidamente saíram dos cofres públicos como Reposições Abatidas nos Pagamentos evitam-se tais consequências, já que, desse modo, se opera um aumento da dotação orçamental disponível.

2.2.4.-As Contas de Ordem

De acordo com a Conta Geral do Território, e tendo presente o quadro inserto em 2.2., as receitas contabilizadas em Contas de Ordem representam 17,5% das receitas totais, tendo atingido uma taxa de realização de 93,5%.

O conceito de Contas de Ordem e os objectivos subjacentes a este mecanismo (cumprimento dos princípios da unidade e da universalidade do Orçamento e a quantificação da excepção ao princípio da não consignação) foi assunto tratado no Parecer sobre a Conta Geral do Território de 1992, pelo que se dispensam aqui maiores desenvolvimentos.⁽³⁵⁾

A avaliação do cumprimento rigoroso de tais princípios, quer ao nível do Orçamento, quer da Conta, far-se-á no quadro subsequente.

Para isso se comparam os valores inscritos no Cap. 15 da Receita do Orçamento e da Conta Geral do Território e os das receitas consideradas como próprias (no sentido de geradas e arrecadadas pelo próprio serviço) nos respectivos orçamentos privativos (versão inicial) e Contas de Gerência.

(35) - Cap. IV - 2.4.

Organismo	O.G.T. Conta Ordem(1)	Orçamento Inicial (2)	Desvio		Conta Território Conta Ordem(4)	Conta Gerência (5)	Desvio	
			Valor(3)=(1)-(2)	%			Valor(6)=(4)-(5)	%
Câmara Municipal das ilhas	24.590.500	24.557.300	33.200	0,2	43.337.657	29.736.045	13.601.612	31,4
Fundo de Acção Social Escolar	20.337.700	7.251.000	13.086.700	64,4	40.960.363	9.447.494	31.512.869	77,0
Fundo para Bonif. do Crédito à Habitação	9.516.800	1.441.815	8.074.985	84,9	51.668.821	2.319.085	49.354.736	95,5
Fundo de Desenv. Ind. e de Comercialização	20.710.000	37.460.000	-16.750.000	-80,9	24.144.931	38.795.009	-14.650.078	-60,7
Fundo de Turismo	26.701.200	84.359.700	-57.658.500	-215,9	15.735.748	114.928.403	-99.192.655	-630,4
Instituto de Acção Social de Macau	11.186.600	6.552.000	4.634.600	41,5	10.737.575	6.348.979	4.388.596	40,9
Instituto Cultural de Macau	6.592.300	4.775.900	1.816.400	27,6	6.104.117	4.190.797	1.913.320	31,4
Leal Senado de Macau	218.041.000	295.990.200	-77.949.200	-35,7	284.771.935	203.460.186	81.311.749	28,6
Obra Social da Polícia Judiciária	242.200	102.000	140.200	57,8	225.223	94.343	130.880	58,2
Obra Social da Polícia de Segurança Pública	8.038.900	4.750.100	3.288.800	41,0	34.861.720	5.077.385	29.784.335	85,5
Obra Social dos Serviços de Marinha	1.385.000	1.285.000	100.000	7,3	900.714	631.449	269.265	29,9
Serviços Sociais de Adm. Pública de Macau	4.863.500	2.752.500	2.111.000	43,4	4.129.754	6.091.750	-1.961.996	-47,5
Oficinas Navais	30.335.700	26.713.100	3.622.600	12,0	38.058.318	28.277.254	9.781.064	25,7
Serviços de Correios e Telecomunicações de Macau	95.950.600	81.476.000	14.474.600	15,1	152.040.246	134.190.601	17.849.645	11,7
Cofre de Justiça e dos Registos e Notariado	29.710.100	15.710.100	14.000.000	47,2	48.873.652	26.918.322	21.955.330	45,0
Imprensa Oficial de Macau	28.130.000	22.630.000	5.500.000	19,5	28.703.910	5.256.009	23.447.901	81,7
Fundo de Pensões	187.034.000	187.034.000	0	0	78.377.850	299.541.093	-221.163.243	-282,2
Instituto dos Desportos de Macau	651.700	768.034	-116.334	-17,9	1.352.541	855.124	497.417	36,8
Fundo de Segurança Social	286.318.400	130.276.000	156.042.400	54,5	273.866.483	151.655.070	122.211.413	44,7
Fundo de Reinserção Social	302.000	202.000	100.000	33,2	1.408.757	1.091.411	317.346	22,6
Autoridade Monetária e Cambial de Macau	222.150.000	222.150.000	0	0	786.809.960	413.541.154	373.268.806	47,4
Instituto de Habitação de Macau	32.201.000	16.201.000	16.000.000	-49,7	46.900.796	34.819.724	12.081.072	25,8
Autoridade de Aviação Civil de Macau	1.570.000	25.290.000	-23.720.000	-1510,9	6.597.726	869.027	5.728.699	86,8
Instituto de Promoção do Investimento em Macau	---	0	---	---	3.374.594	0	3.374.594	100,0
Alto Comissar. Contra a Corrup. e a Illeg. Admin.	506.000	5.000	501.000	99,0	2.020.762	91.039	1.929.723	95,5
Serviços de Saúde de Macau	26.880.000	26.880.000	0	0	44.369.188	35.412.124,5	8.957.063,5	20,19
Universidade de Macau	69.547.300	69.547.300	0	0	56.061.983	56.048.634	13.349	0,03
Fundação de Macau	4.010.000	7.640.000	-3.630.000	-90,5	17.306.571	8.227.236	9.079.335	52,2
Instituto Politécnico de Macau	13.709.500	13.709.350	150	0,001	31.878.935	9.228.484	22.650.451	71,1
Total	1.381.212.000	1.317.509.399	63.702.601	4,6	2.135.580.830	1.627.138.231,5	508.442.598,5	23,81

Como se verifica, assinalam-se desvios significativos quer em termos de Orçamento (4,6%) quer ao nível da Conta (23,81%).

Além disso, apuram-se desvios individualizados seja no Orçamento (embora com raras excepções), seja na Conta (onde não há qualquer coincidência) ficando, assim demonstrado o incumprimento dos citados princípios, com o que se afecta o rigor do Orçamento e da Conta Geral do Território.

Para a apontada falta de rigor ao nível da Conta não é estranho o facto de se não impor a passagem pelos Cofres do Tesouro das receitas próprias arrecadadas pelas Entidades Autónomas.

Este procedimento, como se sabe, tem suporte legal no art.º 21.º do D.L. nº. 53/93/M, de 27 de Setembro, pese embora o prejuízo que daí advém para o cumprimento do princípio da unidade de tesouraria e para uma gestão integrada desta.

Trata-se, porém, de assunto a que o Tribunal já se referiu⁽³⁶⁾.

2.3.-A Arrecadação das Receitas

A arrecadação das receitas do Território está a cargo das Recebedorias de Fazenda.

Isto em regra, porquanto há certo tipo de receitas que figuram na Conta do Território e não passam - nem têm que passar - pelas Recebedorias.

(36) - Cfr. Cap. I - 2.1

Estão neste caso, e no ano em apreço, as contabilizadas em Contas de Ordem (pelas razões invocadas no número anterior) e a utilização de saldos de anos anteriores (que já se encontram no cofre pagador - BNU - que é simultaneamente a Caixa Geral do Tesouro do Território),

Assim, são as Contas daquelas exactorias - sujeitas a julgamento pelo Tribunal de Contas - que fornecem os elementos necessários à confirmação dos valores que a Conta Geral do Território exhibe, desde que nesta se não considerem nem a utilização de saldos de anos anteriores nem as Contas de Ordem.

Os valores apurados foram os seguintes:

- Recebedoria de Macau	9.603.086.315,00 Mops	
- Recebedoria das Ilhas	66.956.406,00 Mops	9.670.042.721,00 Mops
- Conta do Território	12.202.359.351,10 Mops	
Saldo Anos Ant.	- 396.735.800,00 Mops	
Contas de Ordem	- 2.135.580.830,10 Mops	9.670.042.721,00 Mops

Os valores ajustam entre si.

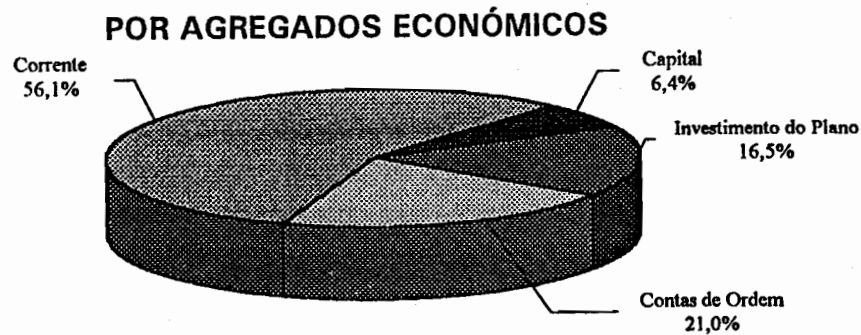
3. As Despesas

3.1.-No Orçamento

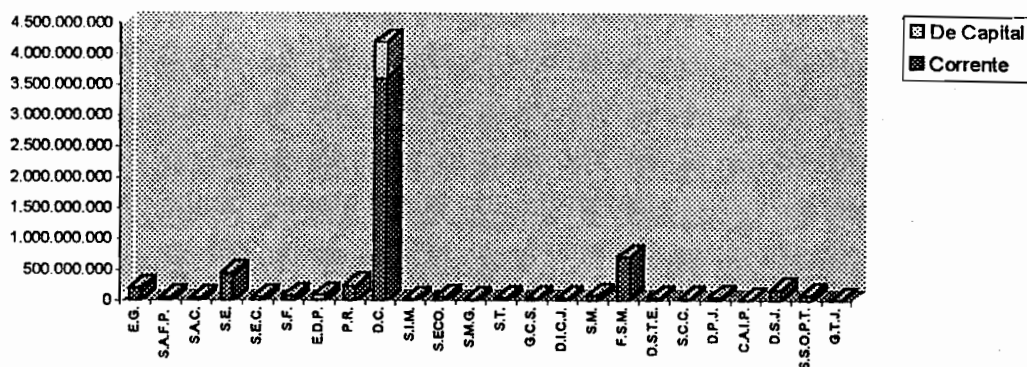
A Despesa orçamentada apresenta a estrutura sintetizada no quadro seguinte, tomando-se como referência a classificação orgânica e os grandes agregados da classificação económica (Correntes, De Capital, PIDDA e Contas de Ordem)

Código	Designação	Corrente	%	Capital	%	Total	%
01-00	Encargos Gerais	197.854.159,3	3,24	1.013.700,0	0,14	198.867.859,3	1,83
03-00	Serviços de Administração e Função Pública	54.044.921,0	0,89	128.000,0	0,02	54.172.921,0	0,50
04-00	Serviços de Assuntos Chineses	49.055.764,3	0,80	---	---	49.055.764,3	0,45
05-00	Serviços de Educação	429.170.639,9	7,04	12.330.000,0	1,77	441.500.639,9	4,06
07-00	Serviços de Estatística e Censos	61.960.910,9	1,01	16.900,0	0,00	61.977.810,9	0,57
09-00	Serviços de Finanças	78.867.928,7	1,30	430.500,0	0,06	79.298.428,7	0,73
10-00	Encargos da Dívida Pública	7.970.000,0	0,13	78.930.000,0	11,33	86.900.000,0	0,80
11-00	Pensões e Reformas	247.249.060,0	4,05	---	---	247.249.060,0	2,28
12-00	Despesas Comuns	3.603.295.549,5	59,11	596.444.275,0	85,65	4.199.739.824,5	38,66
18-00	Serviços de Identificação de Macau	22.354.294,8	0,36	---	---	22.354.294,8	0,21
19-00	Serviços de Economia	58.528.036,8	0,96	530.000,0	0,08	59.058.036,8	0,54
22-00	Serviços Meteorológicos e Geofísicos	14.382.345,0	0,23	279.500,0	0,04	14.661.845,0	0,14
23-00	Serviços de Turismo	41.427.729,0	0,68	124.200,0	0,02	41.551.929,0	0,38
24-00	Gabinete de Comunicação Social	26.970.500,0	0,44	32.400,0	0,01	27.002.900,0	0,25
26-00	Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos	29.046.000,0	0,48	---	---	29.046.000,0	0,27
27-00	Serviços de Marinha	77.662.971,2	1,27	2.221.000,0	0,32	79.883.971,2	0,74
28-00	Forças de Segurança de Macau	702.307.400,0	11,53	---	---	702.307.400,0	6,47
29-00	Serviços de Trabalho e Emprego	42.649.140,8	0,70	---	---	42.649.140,8	0,39
31-00	Serviços de Cartografia e Cadastro de Macau	24.886.436,8	0,41	179.200,0	0,02	25.065.636,8	0,23
32-00	Direcção da Polícia Judiciária	54.761.703,0	0,90	708.297,0	0,10	55.470.000,0	0,51
33-00	Centro de Atendimento e Informação ao Público	4.499.900,0	0,08	100,0	0,00	4.500.000,0	0,04
34-00	Direcção de Serviços de Justiça	175.379.859,7	2,88	1.030.580,0	0,15	176.410.439,7	1,62
35-00	Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes	84.724.598,8	1,39	1.850.000,0	0,27	86.574.598,8	0,80
36-00	Gabinete para a Tradução Jurídica	6.812.074,4	0,12	139.420,0	0,02	6.951.494,4	0,06
40-00	Investimento do Plano	---	---	---	---	1.786.292.515,6	16,45
50-00	Contas de Ordem	---	---	---	---	2.283.311.883,8	21,02
Total		6.095.861.923,9	100,00	696.388.072,0	100,00	10.861.854.395,5	100,00

Graficamente representada temos:



POR UNIDADES ORGÂNICAS



O que de imediato se constata na actual estrutura das despesas orçadas é o peso esmagador das Despesas Comuns (38,66% da despesa total; 59,11% da Despesa Corrente; e 85,65% da Despesa de Capital).

Não considerando as despesas com os Investimentos do Plano e de Contas de Ordem o peso das Despesas Comuns eleva-se a 61,83%.

A despeito do que se afirma, é de acentuar que em valores percentuais o peso das despesas comuns sofreu um ligeiro abrandamento em relação ao ano anterior.

Assim:	1992 ⁽³⁷⁾	1993
- Na despesa total	44,1%	38,66%
- Na despesa (sem PIDDA nem Contas de Ordem)	64,7%	61,83%
- Na despesa corrente	61,9%	59,11%
- Na despesa de capital	94,2%	85,65%

(37) - Fonte: Parecer sobre a Conta Geral do Território de 1992, Cap. III - 4

Esta insignificante redução não impede, contudo, que se insista em que a existência de um Capítulo de Despesas Comuns (e ainda por cima com esta dimensão) é a negação do princípio da especificação orgânica⁽³⁸⁾

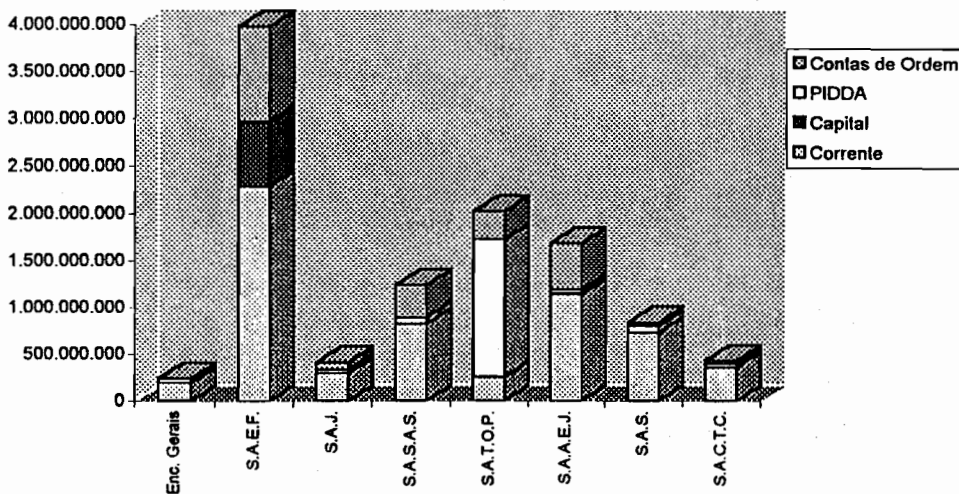
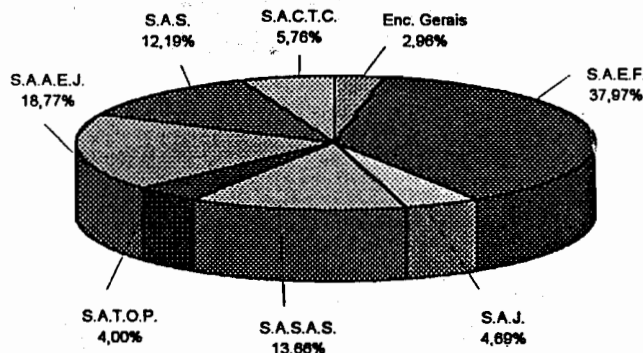
Merece ainda referência o volume das despesas correntes (56,1%) e a percentagem relativamente reduzida que cabe às despesas do PIDDA (16,45%).

*

Com o propósito de ajudar a colmatar esta lacuna (ausência de uma classificação orgânica que agrupasse as despesas por áreas governamentais) o Tribunal elaborou o quadro que de imediato se mostra, ainda que sob a reserva da precária segurança e certeza, dada a escassez dos dados obtidos e a dificuldade na imputação sobretudo das despesas comuns⁽³⁹⁾.

Cl. Orgânica	Tipo	Corrente	%	Capital	%	PIDDA	%	Contas de Ordem	%	Total	%
Encargos Gerais		198.835.428,50	3,27	1.013.700,00	0,15	41.508.514,60	2,33	2.020.762,20	0,09	243.378.405,30	2,24
S.A.E.Finanças		2.282.206.115,20	37,44	676.351.675,00	97,13	18.195.082,50	1,02	1.001.363.485,00	43,86	3.978.116.357,70	36,62
S.A. Justiça		300.431.722,9	4,93	1.878.397,00	0,27	35.510.192,50	1,99	77.819.761,60	3,41	415.640.074,00	3,83
S.A.S.A. Sociais		824.449.139,80	13,53	—	—	69.872.721,30	3,92	348.146.445,10	15,25	1.242.468.306,20	11,44
S.A.T.O. Públicas		254.852.408,10	4,18	4.529.700,00	0,65	1.466.380.600,80	82,09	296.650.907,10	13,00	2.022.413.616,00	18,62
S.A.A.E. Juventude		1.140.415.063,20	18,71	12.458.000,00	1,79	43.916.188,10	2,46	489.155.303,10	21,43	1.685.944.554,40	15,52
S.A. Segurança		731.767.900,00	12,01	—	—	73.869.978,40	4,14	34.861.719,70	1,53	840.499.598,10	7,74
S.A.C.T. Cultura		362.904.146,20	5,96	156.600,00	0,03	37.039.237,40	2,08	33.293.500,00	1,46	433.393.483,60	3,99
Total		6.095.861.923,90	100	696.388.072,00	100	1.786.292.515,60	100	2.283.311.883,80	100	10.861.854.395,30	100

Visto sob a forma gráfica temos:



(38) - Cfr. Cap. III - 1.3.

(39) - Na imputação das despesas seguiram-se as Portarias de delegação de competências nos Secretários-Adjuntos, a natureza da despesa de acordo com a sua classificação económica, carregando-se os casos duvidosos ao Secretário Adjunto para a Economia e Finanças.

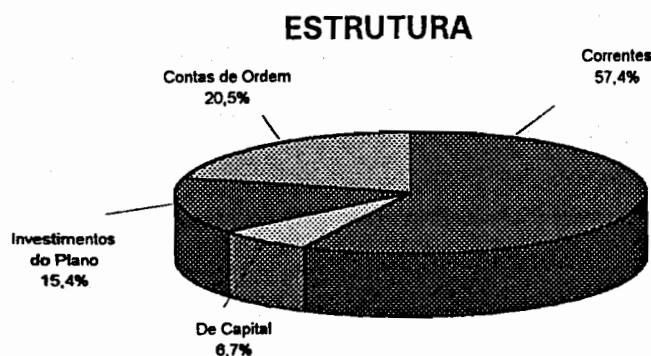
3.2.-Na Conta

A despesa paga através dos grandes agregados económicos foi a figurada no quadro que se segue, onde igualmente se faz a sua comparação com os montantes orçamentados, calculando-se assim a respectiva taxa de execução.

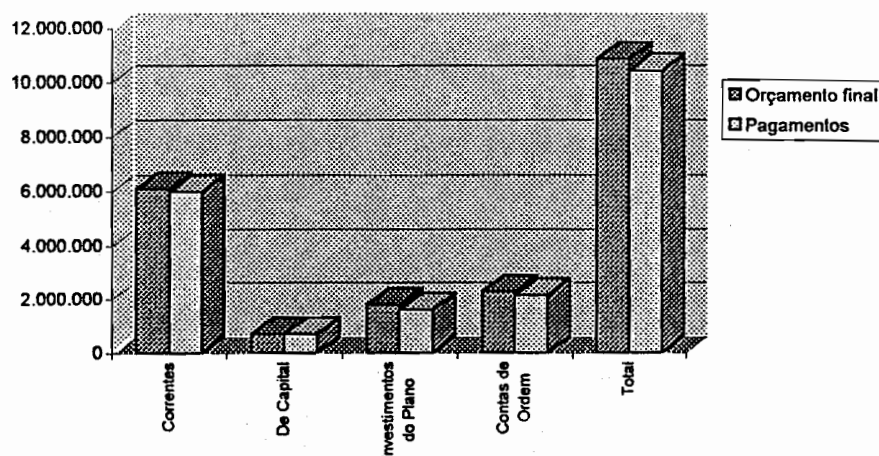
(1.000 Pataca)

Tipo	Orçamento Final		Pagamentos		Realização
	Montante	%	Montante	%	%
Correntes	6.095.862	56,12	5.984.917	57,44	98,18
De Capital	696.388	6,41	692.848	6,65	99,49
Investimentos do Plano	1.786.293	16,45	1.606.637	15,42	89,94
Contas de Ordem	2.283.312	21,02	2.135.581	20,49	93,53
Total	10.861.855	100,00	10.419.983	100,00	95,93

Gràficamente representada ganha a seguinte expressão:



REALIZAÇÃO ORÇAMENTAL



Por sua vez a estrutura da despesa paga, assente em Capítulos orgânicos, configura-se nos termos do quadro seguinte que, tal como o anterior, calcula também a realização orçamental.

Código	Designação	Ano	(1.000Pataca)				
			Orçamento Final		Pagamentos		Realização
			Montante	%	Montante	%	%
01-00	Encargos Gerais		198.868	1,83	178.176	1,71	89,60
03-00	Serviços de Administração e Função Pública		54.173	0,50	51.164	0,49	94,45
04-00	Serviços de Assuntos Chineses		49.056	0,45	46.106	0,44	93,99
05-00	Serviços de Educação e Juventude		441.501	4,06	438.640	4,21	99,35
07-00	Serviços de Estatística e Censos		61.978	0,57	61.326	0,59	98,95
09-00	Serviços de Finanças		79.298	0,73	77.957	0,75	98,31
10-00	Encargos de Dívida Pública		86.900	0,80	83.663	0,80	96,28
11-00	Pensões e Reformas		247.249	2,28	245.919	2,36	99,46
12-00	Despesas Comuns		4.199.740	38,66	4.158.672	39,91	99,02
18-00	Serviços de Identificação de Macau		22.354	0,21	21.687	0,21	97,02
19-00	Serviços de Economia		59.058	0,54	57.152	0,55	96,77
22-00	Serviços Meteorológicos e Geofísicos		14.662	0,13	14.460	0,14	98,62
23-00	Serviços de Turismo		41.552	0,38	40.224	0,39	96,80
24-00	Gabinete de Comunicação Social		27.003	0,25	25.172	0,24	93,22
26-00	Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos		29.046	0,27	28.283	0,27	97,37
27-00	Serviços de Marinha		79.884	0,74	76.557	0,73	95,84
28-00	Forças de Segurança de Macau		702.307	6,47	700.432	6,72	99,73
29-00	Serviços de Trabalho e Emprego		42.649	0,39	39.316	0,38	92,19
31-00	Serviços de Cartografia e Cadastro		25.066	0,23	23.899	0,23	95,35
32-00	Directoria da Polícia Judiciária		55.470	0,51	52.321	0,50	94,32
33-00	Centro de Atendimento e Informação ao Público		4.500	0,04	4.336	0,04	96,36
34-00	Serviços de Justiça		176.410	1,63	164.970	1,58	93,52
35-00	Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes		86.575	0,80	81.569	0,78	94,22
36-00	Gabinete para a Tradução Jurídica		6.951	0,06	5.764	0,06	82,92
40-00	Investimentos do Plano		1.786.293	16,45	1.606.637	15,42	89,94
50-00	Contas de Ordem		2.283.312	21,02	2.135.581	20,50	93,53
Total			10.861.855	100,00	10.419.983	100,00	95,93

Outra forma de estruturar a despesa paga é por áreas governativas.

O quadro imediato mostra-o assim:

Departamentos Governamentais	Orçamento Final		Pagamentos		Realização
	Montante	%	Montante	%	%
Encargos Gerais	243.378.405,3	2,24	189.171.997,2	1,82	77,73
S.A. Economia e Finanças	3.978.116.357,7	36,62	3.857.982.059,6	37,02	96,98
S.A. Justiça	415.640.074,0	3,83	384.978.517,9	3,70	92,62
S.A. Saúde e Assuntos Sociais	1.242.468.306,2	11,44	1.211.041.971,5	11,62	97,47
S.A. Transportes e Obras Públicas	2.022.413.616,0	18,62	1.889.753.604,5	18,13	93,44
S.A. Administração, Educação e Juventude	1.685.944.554,4	15,52	1.650.544.071,6	15,84	97,90
S.A. Segurança	840.499.598,1	7,74	838.442.196,5	8,05	99,76
S.A. Comunicação, Turismo e Cultura	433.393.483,6	3,99	398.196.061,1	3,82	91,88
Total	10.861.854.395,3	100,00	10.420.110.479,9	100,00	95,93

Verifica-se no quadro que entre o total do mapa precedente e o que figura na Conta do Território como despesa paga existe uma diferença, para mais, de 127.916,50 Mops, a qual resulta do facto de aquele ter sido elaborado (em relação ao PIDDA) com base no Relatório de Acompanhamento Financeiro do Plano de Investimentos de 1993, que apresenta igual diferença em relação ao montante da despesa paga através do Cap. 40 da Conta do Território⁽⁴⁰⁾.

(40) - Of. nº. 99/DIR/94, de 21 de Outubro.

Solicitados esclarecimentos à Direcção dos Serviços de Finanças (ofício n.º 5803, de 28 de Outubro de 1994) veio a mesma responder assim:

“As requisições efectuadas pelos serviços, para mobilização de verbas inscritas no PIDDA, são analisadas pelo Departamento de Planeamento Financeiro (DPF) da DSF, no âmbito das suas competências definidas na alínea j) do art.º 16.º do D.L. n.º 3/88/M, de 25 de Janeiro, após o que são remetidas para o Departamento da Contabilidade Pública (DCP) para a liquidação da respectiva despesa e emissão do correspondente título de pagamento.

Quando o DPF remete as requisições para o DCP assume como pagas, embora em bom rigor tal possa não ser totalmente correcto, as despesas a que as mesmas respeitam.

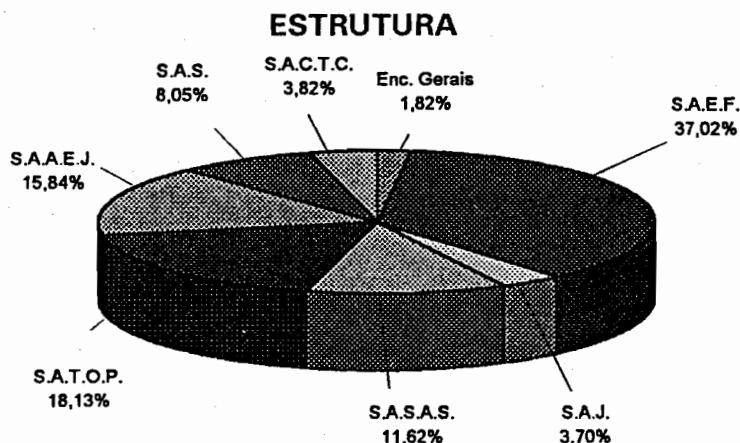
Nestes termos, a coluna “Pagamento” referida no v/ofício deveria ser epigrafada como “Remetido para liquidação”.

Com efeito, o pagamento só se irá concretizar no acto de apresentação do título de pagamento nos balcões do BNU. Esta entidade remete regularmente à DSF, os títulos pagos, conjuntamente com uma banda magnética contendo as operações correspondentes que, após conferidas pelos nossos serviços, são contabilizadas.”⁽⁴¹⁾

Embora atendíveis as razões aduzidas, não se compreende (nem aceita) que a realidades diferentes se atribua o mesmo significado, como parece ter sido o caso, ou que se utilizem critérios diferentes para significar a mesma realidade.

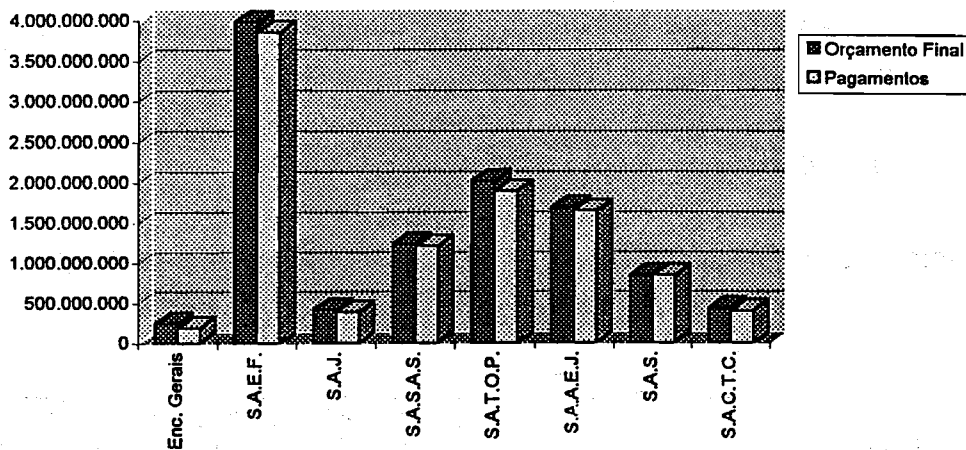
Nem o facto de os documentos em confronto serem elaborados por Departamentos diferentes justifica a divergência, pois existe sempre uma coordenação de nível superior capaz de os evitar.

Os resultados a que chega o último quadro tomam a seguinte feição gráfica:



(41) - Of. n.º 109/DIR/94, de 31 de Outubro.

REALIZAÇÃO ORÇAMENTAL



Uma leitura analítica dos elementos que acabam de ser expostos permite concluir fundamentalmente o seguinte:

- elevada taxa de execução, quer em termos globais (95,93%), quer por agregados económicos (entre um mínimo de 89,94% - PIDDA - e o máximo de 98,18% - D. Corrente), por departamentos orgânicos (entre 82,92% - GTJ - e 99,73% - Forças de Segurança), quer ainda por áreas Governamentais (entre 77,73% - Encargos Gerais - e 99,76% - S. A. para a Segurança);
- acentuação do peso das Despesas Comuns (39,91%) no total da despesa paga, face ao peso na despesa total orçamentada (38,66%);
- diminuto abrandamento na Conta (tal como no Orçamento) do peso das despesas comuns em relação ao ano anterior.

Assim:

1992	1993
------	------

- Na despesa total	45,2%	39,91%
- Na despesa (sem PIDDA nem C. Ordem)	64,9%	62,28%
- Na despesa corrente	62,1%	59,56%
- Na despesa de capital	94,4%	86,08%

- confirmação do peso das Despesas Correntes no total da Despesa (56,12%);

- destaque de algumas áreas governativas (Secretários-Adjuntos para a Economia e Finanças (37,03%), para os Transportes e Obras Públicas (18,14%), para a Administração, Educação e Juventude (15,84%) e para os Assuntos Sociais (11,63%).

3.2.1.-As Despesas Correntes

A estrutura orgânica da Despesa corrente bem como a realização orçamental atingida exibem-se no quadro a seguir.

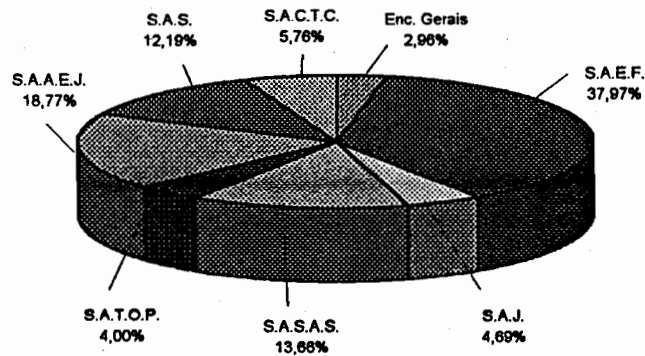
(1.000Pataca)							
Código	Designação	Ano	Orçamento Final		Pagamentos		Realização
			Montante	%	Montante	%	%
01-00	Encargos Gerais		197.854	3,24	177.986	2,91	87,98
03-00	Serviços de Administração e Função Pública		54.045	0,89	51.055	0,85	94,47
04-00	Serviços de Assuntos Chineses		49.056	0,80	46.106	0,77	93,99
05-00	Serviços de Educação e Juventude		429.171	7,04	426.315	7,13	99,33
07-00	Serviços de Estatística e Censos		61.961	1,01	61.310	1,03	98,95
09-00	Serviços de Finanças		78.868	1,30	77.526	1,30	98,30
10-00	Encargos de Dívida Pública		7.970	0,13	5.817	0,10	72,99
11-00	Pensões e Reformas		247.249	4,05	245.919	4,11	99,46
12-00	Despesas Comuns		3.603.296	59,00	3.562.228	59,56	98,86
18-00	Serviços de Identificação de Macau		22.354	0,36	21.687	0,36	97,02
19-00	Serviços de Economia		58.528	0,96	56.651	0,95	96,79
22-00	Serviços Meteorológicos e Geofísicos		14.382	0,23	14.181	0,24	98,60
23-00	Serviços de Turismo		41.428	0,68	40.223	0,67	97,07
24-00	Gabinete de Comunicação Social		26.971	0,44	25.139	0,42	93,21
26-00	Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos		29.046	0,48	28.283	0,47	97,37
27-00	Serviços de Marinha		77.663	1,27	74.337	1,24	95,72
28-00	Forças de Segurança de Macau		702.307	11,53	700.432	11,71	99,73
29-00	Serviços de Trabalho e Emprego		42.649	0,70	39.316	0,66	92,19
31-00	Serviços de Cartografia e Cadastro		24.886	0,41	23.854	0,40	95,85
32-00	Directoria da Polícia Judiciária		54.762	0,90	51.613	0,86	94,25
33-00	Centro de Atendimento e Informação ao Público		4.500	0,08	4.336	0,07	96,36
34-00	Serviços de Justiça		175.380	2,88	164.816	2,76	93,98
35-00	Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes		84.725	1,39	80.131	1,34	94,58
36-00	Gabinete para a Tradução Jurídica		6.812	0,12	5.656	0,09	83,03
Total			6.095.862	100,00	5.984.917	100,00	98,12

A distribuição da despesa corrente por áreas governamentais comportou-se consoante se mostra no quadro seguinte, aí se apurando igualmente a taxa de execução orçamental.

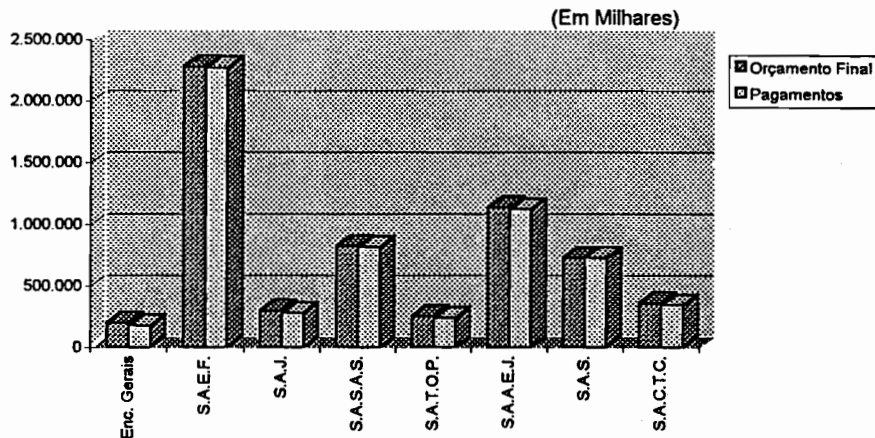
(1.000 Patacas)					
Departamentos Governamentais	Orçamento Final		Pagamentos		Realização
	Montante	%	Montante	%	%
Encargos Gerais	198.835	3,26	177.265	2,96	89,15
S.A. Economia e Finanças	2.282.206	37,44	2.272.296	37,97	99,57
S.A. Justiça	300.432	4,93	280.590	4,69	93,40
S.A. Saúde e Assuntos Sociais	824.449	13,52	817.486	13,66	99,16
S.A. Transportes e Obras Públicas	254.852	4,18	239.268	4,00	93,89
S.A. Administração, Educação e Juventude	1.140.415	18,71	1.123.736	18,77	98,54
S.A. Segurança	731.768	12,01	729.757	12,19	99,73
S.A. Comunicação, Turismo e Cultura	362.904	5,95	344.519	5,76	94,93
Total	6.095.861	100,00	5.984.917	100,00	98,18

Perspectivando estes resultados em forma gráfica temos:

ESTRUTURA



REALIZAÇÃO ORÇAMENTAL



3.2.2.-As Despesas de Capital

Este tipo de despesa repartiu-se pelos diferentes Capítulos da classificação orgânica e atingiu a realização orçamental que se evidenciam a seguir:

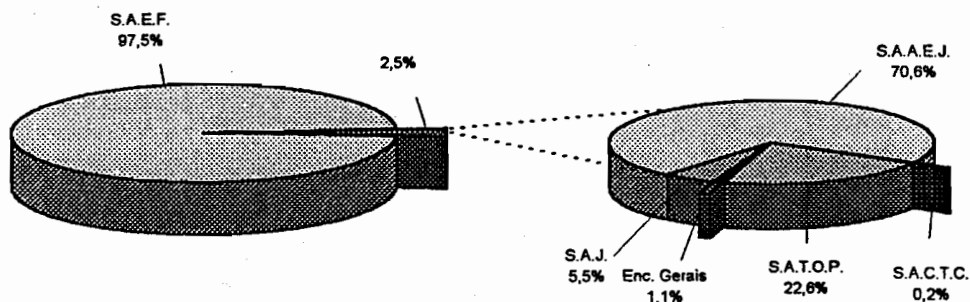
Código	Designação	Ano	Orçamento Final		Pagamentos		Realização
			Montante	%	Montante	%	%
01-00	Encargos Gerais		1.014	0,14	190	0,03	18,74
03-00	Serviços de Administração e Função Pública		128	0,02	109	0,02	85,16
04-00	Serviços de Assuntos Chineses		---	---	---	---	---
05-00	Serviços de Educação e Juventude		12.330	1,77	12.325	1,78	99,96
07-00	Serviços de Estatística e Censos		17	0,00	17	0,00	100,00
09-00	Serviços de Finanças		430	0,06	430	0,06	100,00
10-00	Encargos de Dívida Pública		78.930	11,33	77.845	11,23	98,63
11-00	Pensões e Reformas		---	---	---	---	---
12-00	Despesas Comuns		596.444	85,65	596.444	86,08	100,00
18-00	Serviços de Identificação de Macau		---	---	---	---	---
19-00	Serviços de Economia		530	0,08	500	0,07	94,34
22-00	Serviços Meteorológicos e Geofísicos		280	0,04	279	0,04	99,64
23-00	Serviços de Turismo		124	0,02	---	---	0,00
24-00	Gabinete de Comunicação Social		32	0,01	32	0,01	100,00
26-00	Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos		---	---	---	---	---
27-00	Serviços de Marinha		2.221	0,32	2.221	0,32	100,00
28-00	Forças de Segurança de Macau		---	---	---	---	---
29-00	Serviços de Trabalho e Emprego		---	---	---	---	---
31-00	Serviços de Cartografia e Cadastro		179	0,02	46	0,01	25,70
32-00	Directoria da Polícia Judiciária		708	0,10	708	0,10	100,00
33-00	Centro de Atendimento e Informação ao Público		---	---	---	---	---
34-00	Serviços de Justiça		1.031	0,15	154	0,02	14,94
35-00	Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes		1.850	0,27	1.438	0,21	77,73
36-00	Gabinete para a Tradução Jurídica		139	0,02	109	0,02	78,42
Total			696.387	100,00	692.847	100,00	99,49

Por departamentos governamentais a distribuição da despesa de capital e a respectiva realização orçamental, foram:

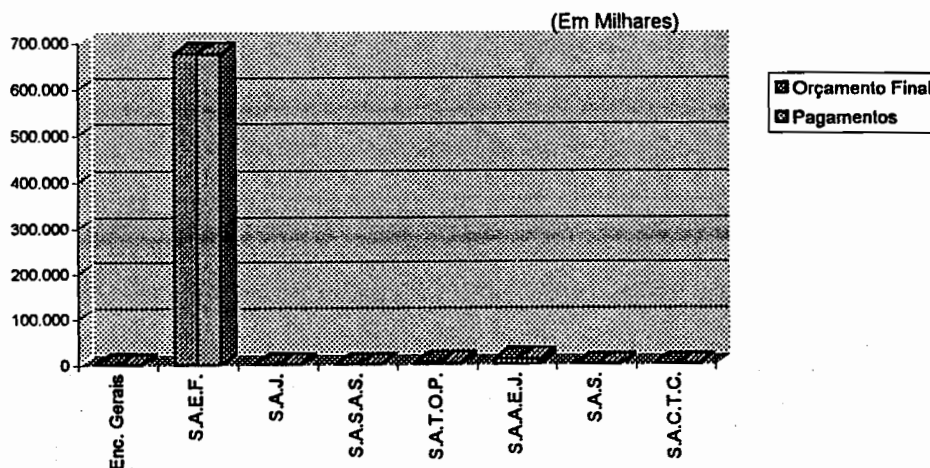
Departamentos Governamentais	Orçamento Final		Pagamentos		Realização
	Montante	%	Montante	%	%
Encargos Gerais	1.014	0,15	190	0,03	18,74
S.A. Economia e Finanças	676.352	97,12	675.236	97,46	99,84
S.A. Justiça	1.878	0,27	971	0,14	51,70
S.A. Saúde e Assuntos Sociais	---	---	---	---	---
S.A. Transportes e Obras Públicas	4.530	0,65	3.984	0,57	87,95
S.A. Administração, Educação e Juventude	12.458	1,79	12.434	1,795	99,81
S.A. Segurança	---	---	---	---	---
S.A. Comunicação, Turismo e Cultura	157	0,02	32	0,005	20,38
Total	696.389	100,00	692.847	100,00	99,49

Gràficamente representado será:

ESTRUTURA



REALIZAÇÃO ORÇAMENTAL



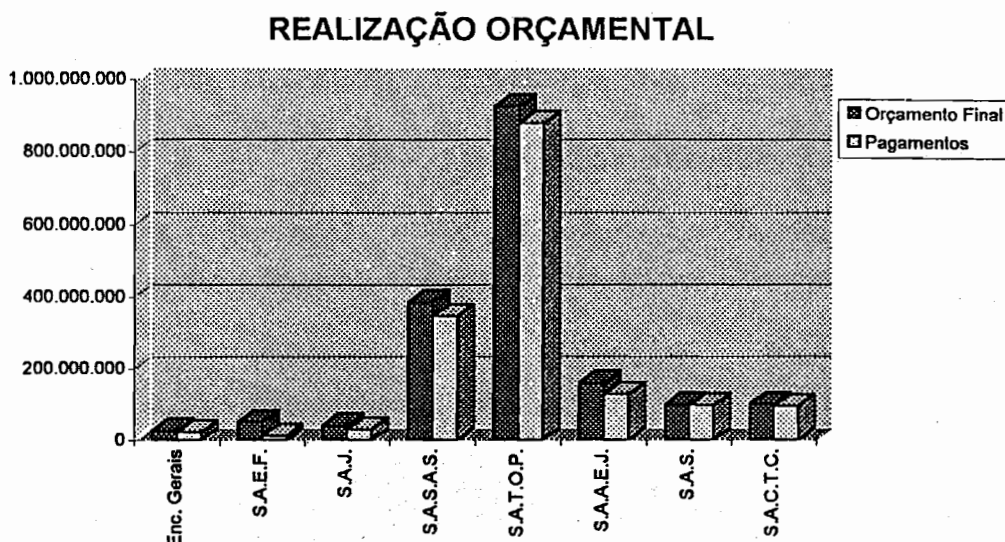
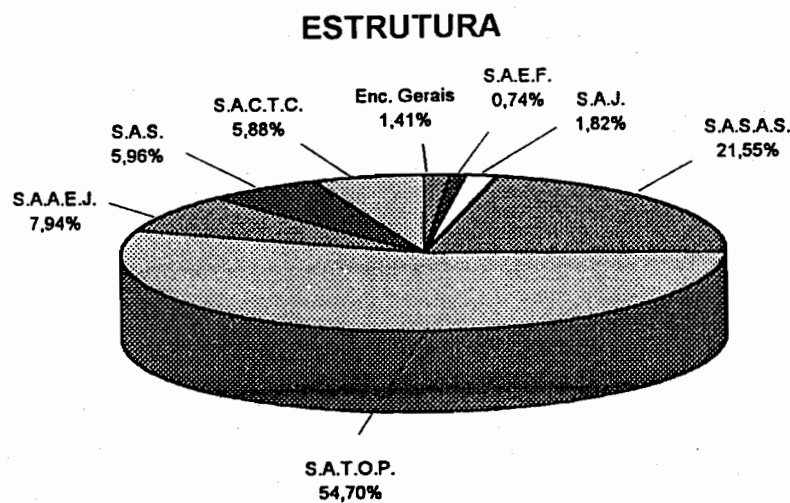
3.2.3.-As Despesas de Investimentos do Plano

Com base no Relatório de "Acompanhamento Financeiro do Plano de Investimentos de 1993" foi possível elaborar um quadro que apresenta a desagregação das despesas pagas por áreas governamentais e determinar a taxa de execução alcançada por cada uma delas.⁽⁴²⁾

(42) - Em 3.2. deste Capítulo já foram feitas menções quer à existência de uma diferença entre os valores pagos constantes do Relatório de Acompanhamento e os da Conta do Território, quer às explicações apresentadas pela Direcção dos Serviços de Finanças, sobre o assunto. Dal que o quadro próximo divirja do total do Cap. 40 da Conta do Território.

Departamentos Governamentais	Orçamento Final		Pagamentos		Realização
	Montante	%	Montante	%	%
Encargos Gerais	26.380.889,0	1,48	22.648.863,8	1,41	85,86
S.A. Economia e Finanças	50.087.474,4	2,80	11.935.997,8	0,74	23,83
S.A. Justiça	40.762.713,2	2,28	29.271.812,0	1,82	71,81
S.A. Saúde e Assuntos Sociais	386.084.125,5	21,61	346.320.491,2	21,55	89,70
S.A. Transportes e Obras Públicas	925.195.898,6	51,80	878.831.447,4	54,70	94,99
S.A. Administração, Educação e Juventude	159.740.939,4	8,94	127.566.114,1	7,94	79,86
S.A. Segurança	98.470.709,9	5,51	95.767.689,9	5,96	97,26
S.A. Comunicação, Turismo e Cultura	99.569.765,6	5,58	94.422.192,2	5,88	94,83
Total	1.786.292.515,6	100,00	1.606.764.608,4	100,00	89,95

Dando-lhes forma gráfica, temos:



Diferente visão se pode ainda ter da execução do Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração se a utilizarmos por áreas de intervenção, subdivididas estas por funções, tal qual o quadro seguinte demonstra.⁽⁴³⁾

(43) - A imputação das despesas pagas às diferentes funções destacadas no quadro foi feita segundo critérios que tiveram em conta as actividades e os fins prosseguidos pelos serviços executores.

Áreas de Intervenção	Social					Modernização Público		Económico	TOTAL
	Função Serviços executantes	Segurança Pública	Educação	Saúde	Previdência Social	Habitação	Serviços Gerais	Outros Serviços	
Encargos Gerais							22.648.863,8		22.648.863,8
S.A.E. Finanças							9.435.171,5	2.500.826,3	11.935.997,8
S.A. Segurança	95.767.689,9							*	95.767.689,9
S.A. Justiça							29.271.812,0		29.271.812,0
S.A.A.E. Juventude		13.966.343,2					27.883.387,3	85.716.383,6	127.566.114,1
S.A.S.A. Sociais			51.273.509,5	17.186.926,8			3.087.636,1	699.790,4	346.320.491,2
S.A.T.O.Públicas					20.067.542,1			3.242.775,7	878.831.447,4
S.A.C.T. Cultura							44.687.799,6	49.734.392,6	94.422.192,2
TOTAL	95.767.689,9	13.966.343,2	51.273.509,5	17.186.926,8	20.067.542,1	92.326.870,7	134.346.749,3	1.181.828.976,9	1.606.764.608,4

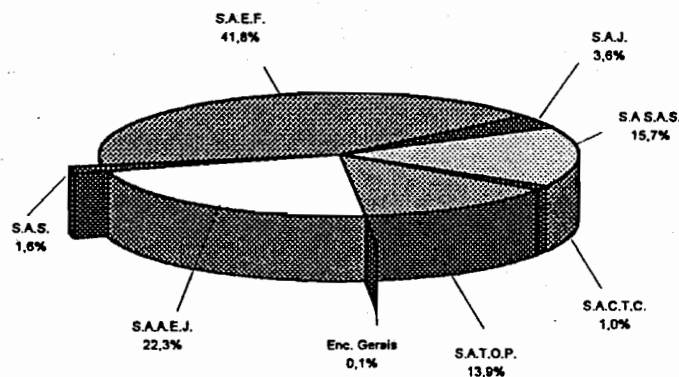
3.2.4.-As Contas de Ordem

Por áreas governamentais, as Contas de Ordem repartiram-se e atingiram a execução orçamental que se mostra de imediato, a saber:

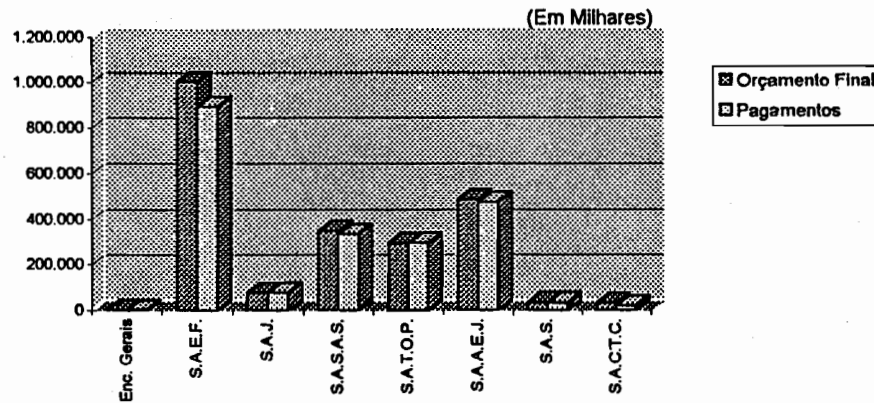
Departamentos Governamentais	(1.000 Patacas)				
	Orçamento Final		Pagamentos		Realização %
	Montante	%	Montante	%	
Encargos Gerais	2.021	0,09	2.021	0,10	100,00
S.A. Economia e Finanças	1.001.363	43,85	892.707	41,80	89,15
S.A. Justiça	77.820	3,41	77.803	3,64	99,98
S.A. Saúde e Assuntos Sociais	348.146	15,25	334.512	15,67	96,08
S.A. Transportes e Obras Públicas	296.651	12,99	296.166	13,87	99,84
S.A. Administração, Educação e Juventude	489.155	21,42	475.670	22,27	97,24
S.A. Segurança	34.862	1,53	34.862	1,63	100,00
S.A. Comunicação, Turismo e Cultura	33.294	1,46	21.840	1,02	65,60
Total	2.283.312	100,00	2.135.581	100,00	93,53

O que apreciado gráficamente se mostra assim:

ESTRUTURA



EXECUÇÃO ORÇAMENTAL



3.3.-O Pagamento das Despesas

3.3.1.-Certificação dos Valores

O pagamento das despesas públicas do Território está a cargo do Banco Nacional Ultramarino que, em resultado de um contrato celebrado com o Território, desempenha as funções de Caixa Geral do Tesouro.

Assim, a confirmação dos valores da despesa paga, com excepção de Contas de Ordem, faz-se comparando os valores da Conta do Território com os da "conta de dinheiro" da Conta de Gerência do BNU.⁽⁴⁴⁾

- Conta do Território	10.419.982.563,40 Mops	
Contas de Ordem	- 2.135.580.830,10 Mops	8.284.401.733,30 Mops
- Conta do BNU (Conta de Dinheiro)		8.284.401.733,30 Mops

3.3.2.-Período complementar

Nos termos do n.º 2 do art.º 27.º da LEOGT, o pagamento das despesas por conta da execução orçamental de um determinado ano pode efectuar-se até 31 Janeiro do ano seguinte, caducando nessa data todas as autorizações cujo pagamento não foi satisfeito. É o chamado "Período Complementar para Pagamento de Despesas".⁽⁴⁵⁾

Da análise e preparação para julgamento da Conta de Gerência do BNU relativa ao ano de 1993 (o BNU como se sabe é o cofre pagador das despesas públicas do Território e como tal a entidade que objectivamente deve cumprir o disposto no citado n.º 2 do art.º 27.º) constatou-se que haviam sido efectuados pagamentos de despesas desse ano até ao dia 21 de Abril de 1994!!!

⁽⁴⁴⁾ - Veja-se, quanto à aludida excepção, as razões aduzidas em 2.2.4. e 2.3. do presente Capítulo.

⁽⁴⁵⁾ - Repare-se que se fala apenas em pagamento das despesas e não em autorização para a realização da despesa (primeira fase no processo de realização de despesas) pois esta, nos termos da primeira parte do n.º 1 do mesmo preceito, deve ocorrer, sem falta, até 31 de Dezembro do ano correspondente.

Justificando este comportamento, que contraria o disposto no nº. 2 do artº. 27º. da LEOGT, o BNU exibiu dez ofícios recebidos da Direcção dos Serviços de Finanças onde se solicitavam sucessivas prorrogações.

No último desses ofícios (nº. 6124, de 23 de Abril de 1994 assinado pela Chefe do Departamento de Contabilidade Pública em representação do Director dos Serviços), pode ler-se:

“Tenho a honra de solicitar a V. Exª. que seja mantida aberta a escrita do ano de 1993 até ao dia 30 de Abril do corrente ano para o fecho definitivo do exercício.”

Questionada sobre o suporte legal das prorrogações (of. nº. 5377, de 07.10.94) a Direcção dos Serviços de Finança nada disse.

Temos assim que considerar violado aquele nº. 2 do citado artº. 27º. pela efectivação de pagamentos por conta do Orçamento de 1993 entre 1 de Fevereiro e 21 de Abril de 1994, e que, segundo se apurou na conta do BNU, ascenderam a 196.147.785,80 Mops.

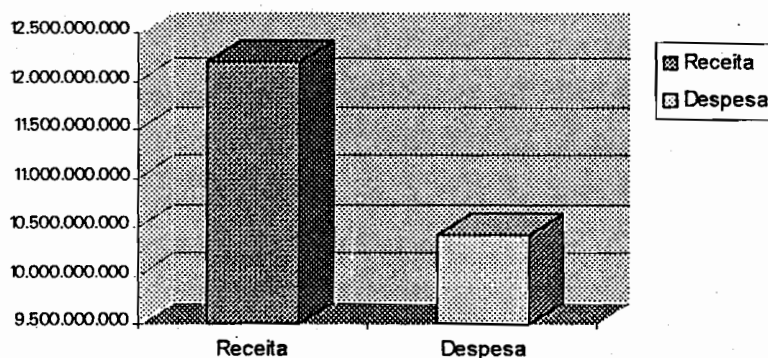
4. A Relação Receita/Despesa

Feita a análise às Receitas arrecadadas e às Despesas pagas podem estabelecer-se relações entre ambas que permitem o apuramento de “ratios” elucidativos em diferentes universos.

Assim, e de acordo com os elementos disponíveis e o grau de desagregação conseguido, é possível fixar como principais os seguintes (4.1. a 4.8.):

4.1.-Receita Total/Despesa Total

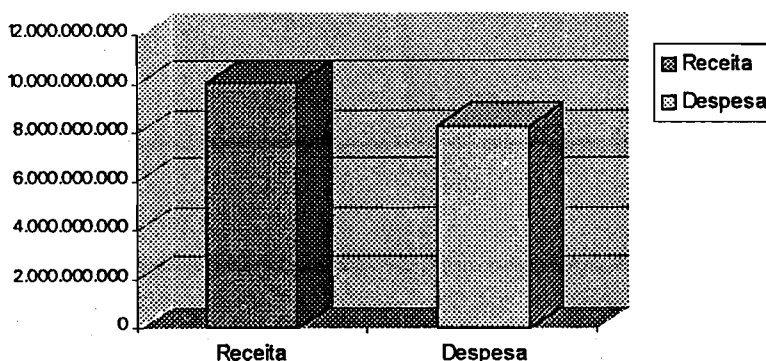
Receita	Despesa	Diferença	Taxa de Cobertura %
12.202.359.351,10	10.419.982.563,40	1.782.376.787,70	117.11



Resulta da relação estabelecida o apuramento de um saldo da execução orçamental de 1.782.376.787,70 Mops que, como se verá em 4.3., não corresponde ao saldo real das receitas arrecadadas sobre as despesas pagas no ano de 1993.

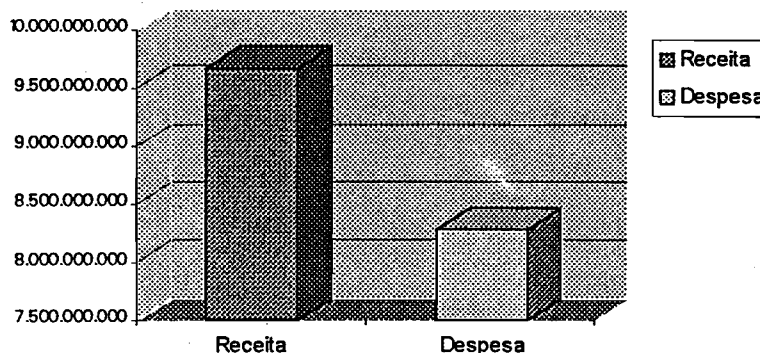
4.2.-Receita Total sem Contas de Ordem/Despesa Total sem Contas de Ordem

Receita	Despesa	Diferença	Taxa de Cobertura %
10.066.778.521,00	8.284.401.733,30	1.782.376.787,70	121.52



4.3.-Receita Total sem Contas de Ordem e sem Utilização de Saldos de Anos Anteriores/Despesa Total sem Contas de Ordem

Receita	Despesa	Diferença	Taxa de Cobertura %
9.670.042.721,00	8.284.401.733,30	1.385.640.987,70	116.73



Numa situação financeira superavitária, como foi a do ano de 1993, não há necessidade de recorrer à utilização de saldos acumulados de anos anteriores.

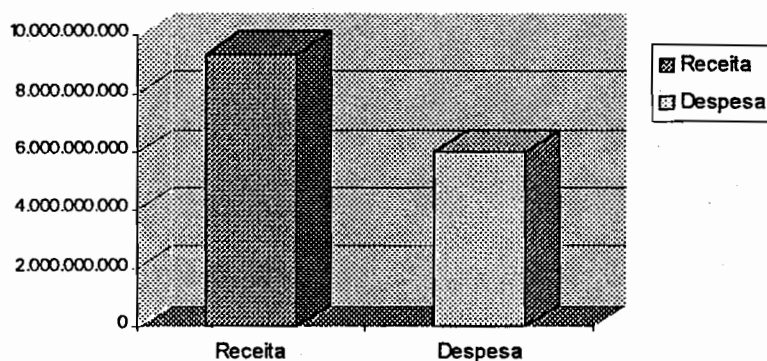
Só perante dificuldades conjunturais - que eventualmente terão ocorrido em 1993 - é justificável a utilização de tais disponibilidades.

Quando assim sucede, não se afigura correcto apurar o saldo da execução orçamental entrando em linha de conta com aquelas receitas, sob pena de empolamento que lhe retira rigor e conformidade com a realidade.

Daí que, no entender do Tribunal, seja o saldo real da execução orçamental o que se apura e não o que se refere em 4.1., ou no quadro III. 2 do Relatório da Conta (pág. 9).

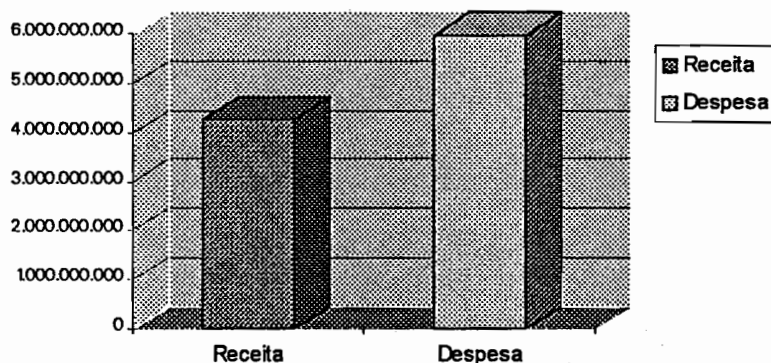
4.4.-Receita Corrente/Despesa Corrente

Receita	Despesa	Diferença	Taxa de Cobertura %
9.356.621.679,00	5.984.916.963,00	3.371.704.716,00	156,34



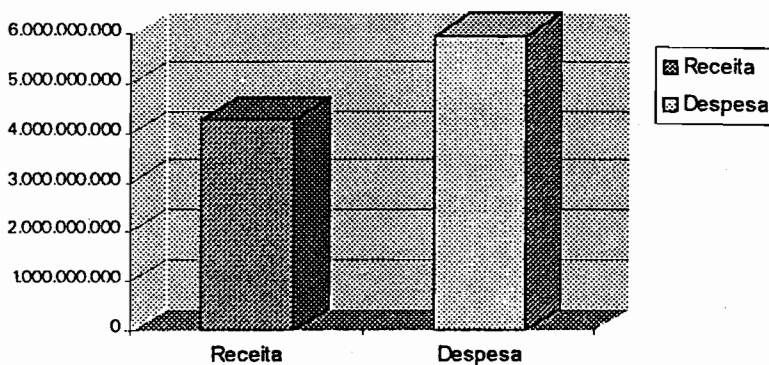
4.5.-Receitas do Jogo/Despesas Corrente

Receita	Despesa	Diferença	Taxa de Cobertura %
4.264.653.288,00	5.984.916.963,00	-1.720.263.675,00	71,26



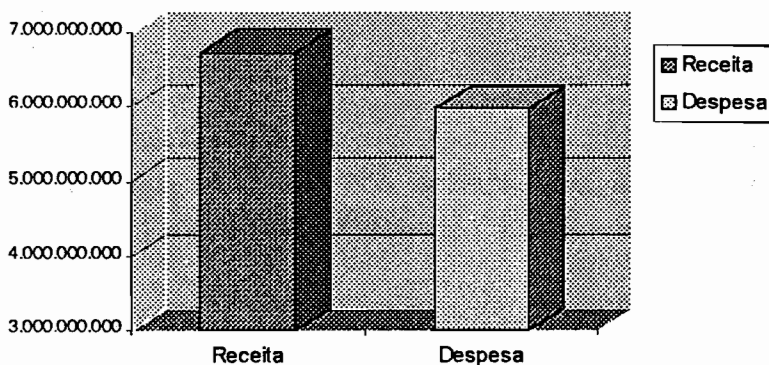
4.6.-Receitas do Jogo/Despesa Total sem Contas de Ordem

Receita	Despesa	Diferença	Taxa de Cobertura %
4.264.653.288,00	8.284.401.733,30	-4.019.748.445,30	51,48



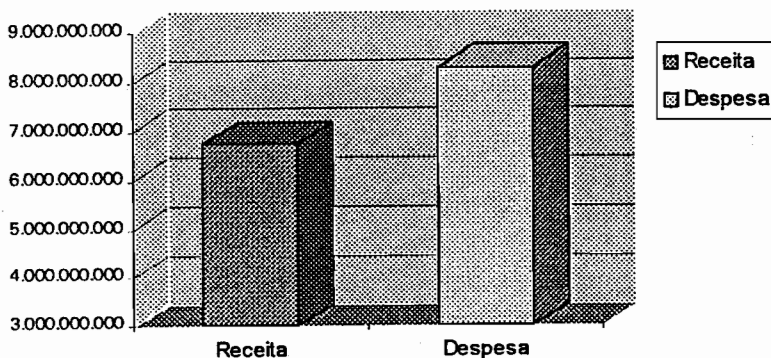
4.7.-Receitas do Jogo mais Concessão de Terrenos/Despesas Correntes

Receita	Despesa	Diferença	Taxa de Cobertura %
6.746.477.496,00	5.984.916.963,00	761.560.533,00	112,73



4.8.-Receitas do Jogo mais Concessão de Terrenos/Despesa Total sem Contas de Ordem

Receita	Despesa	Diferença	Taxa de Cobertura %
6.746.477.496,00	8.284.401.733,30	-1.537.924.237,30	81,44



5. O Relatório da Conta

O Relatório da Conta, elaborado pela Direcção dos Serviços de Finanças, trata a matéria que analisámos neste Capítulo nos seus pontos III - Resultados Gerais e Comparação com o Orçamento, IV - Receitas - Previsão, Cobrança e Comparação e IV - Despesas - Dotação, Execução e Comparação.

Em tais lugares se fazem, porém, afirmações ora do ponto de vista técnico, ora do ponto de vista de rigor, que no juízo do Tribunal não são as mais correctas.

Vejamos quais e apenas as principais.

I. - No ponto III, primeiro parágrafo, escreve-se:

“Como se poderá verificar pelo Quadro III. 1, o excedente orçamental registado em 1993, cerca de 1.708 biliões de patacas, foi...”

Há aqui uma dupla incorrecção.

Sob a perspectiva técnica fala-se em “excedente orçamental” quando o quadro de suporte compara receitas arrecadadas com despesa paga e não, eventualmente, receita orçamentada com receita cobrada ou despesa orçamentada com despesa paga.

O que o quadro analisa são os “Resultados do Exercício”⁽⁴⁶⁾ e não a realização orçamental⁽⁴⁷⁾, esta sim potenciadora de eventuais excedentes orçamentais, receitas ou despesas orçamentadas superiores às cobranças ou pagamentos efectuados.

O que provavelmente se quererá dizer é que se verificou um excesso das receitas cobradas sobre as despesas pagas ou, na terminologia da Conta, - de forma incorrecta, como já antes se referiu - um “saldo do exercício”.

Sob o ponto de vista de rigor, o quadro apresenta o valor de 1.782.376 milhares de patacas (precisamente sob a designação de “saldo do exercício”) e não “1.708 bilhões de patacas”(sublinhado nosso).

Ainda segundo esta perspectiva, e pelas razões enunciadas em 4.3., insistimos em que seria mais correcto e realista apurar o saldo sem recorrer aos saldos de anos anteriores.

⁽⁴⁶⁾ - Epígrafe do quadro III. 1.

⁽⁴⁷⁾ - Análise efectuada no quadro III. 2.

II. - Mesmo tomando em atenção as ressalvas efectuadas no texto sobre o conceito de "receitas públicas" (todas, excepto as de capital, reposições não abatidas nos pagamentos) e de "despesas públicas" (todas, com exclusão das despesas de capital, do PIDDA, a Amortização da Dívida Pública, etc), entende-se que a terminologia adoptada, sobretudo nos quadros III.1. e III. 2., não é a mais correcta.

É que despesas ou receitas públicas são técnica e juridicamente também aquelas que se excepcionam.

Para dar corpo às realidades que porventura se querem pôr em destaque existem classificações legais - orgânica e sobretudo económica - pelo que seria preferível e recomendável falar em receitas e despesas "Correntes", "De Capital", etc.

III. - O quadro III. 2., que faz a análise da execução orçamental comparando as receitas e despesas orçamentadas com as receitas cobradas e com as despesas pagas, calcula na última coluna a percentagem de execução tomando como referência o Orçamento inicial.

Tal procedimento para as despesas é totalmente incorrecto e, no caso concreto, contrário à lei.

Apuram-se taxas de execução para as "Despesas Públicas" de 102%, para "Outras aplicações de recursos" (em sentido amplo) de 143% e para "Imobilizações Financeiras" de 152,9%.

A serem consideradas como reais estas taxas de execução do Orçamento da Despesa, elas demonstrariam, entre outras coisas⁽⁴⁸⁾, que haviam sido realizadas despesas sem cabimento orçamental, com violação portanto do disposto no n.º. 2 do art.º. 18.º. da LEOGT, o que, contudo, o Tribunal não detectou em termos gerais.

Correcto, sob todos os aspectos, seria considerar para o efeito os valores do Orçamento final ou corrigido (com as revisões efectuadas e as alterações introduzidas).

IV. - No ponto IV refere-se que "as receitas públicas, constantes do Quadro IV.1 atingiram em 1993 um valor aproximado de 9.191 milhões de patacas, excedendo assim a previsão em 68%".

Também aqui é patente a falta de rigor, dada a desconformidade com os valores que o quadro efectivamente exhibe (9.618.621 milhares de patacas e uma taxa de

(48) - V.g. uma ideia (errónea) de uma capacidade de realização que pode não existir.

execução de 121,1%), donde se conclui que a previsão foi excedida apenas em 21,1%.

Na realidade, os valores que se mencionam no texto correspondem à receita arrecadada em 1992 e o excedente da execução nesse ano atingida.

V. - O quadro V.1, que analisa a "Execução Orçamental" por áreas de actividade e em relação às "Despesas Comuns a toda a Administração", calcula igualmente a taxa de execução com base no Orçamento inicial, chegando assim a valores superiores a 100%.

Reitera-se no erro já detectado no anterior nº. 3, pelo que são de aplicar à situação os mesmos reparos além produzidos.

CAPÍTULO V

SUBSÍDIOS, SUBVENÇÕES E PATRIMÓNIO

A alínea d) do nº. 3 do artº. 9º. do Decreto-Lei nº. 18/92/M, de 02 de Março, estipula que o Tribunal de Contas deve apreciar no Parecer sobre a Conta Geral do Território as subvenções, subsídios, benefícios fiscais, créditos e outras formas de apoio concedidas.

Encontra o Tribunal, porém, grande dificuldade em dar cumprimento ao que ali se ordena pelo facto de a Conta Geral do Território ora em apreço ser totalmente omissa sobre esta matéria, quer no Relatório, quer nos mapas desenvolvidos.

Acresce a esta dificuldade a ausência de legislação ordinária sobre o regime geral da atribuição e coordenação dos subsídios, com a honrosa excepção constituída pelo Despacho Conjunto nº. 5/86 (B.O. nº. 32, de 9 de Agosto de 1986)⁽⁴⁹⁾.

Para suprir a carência de informação expediu-se o ofício nº. 4845, de 15 de Setembro de 1994, dirigido à Direcção dos Serviços de Finanças, a solicitar elementos que permitissem uma abordagem das matérias referidas no citado nº. 3 do artº. 9º. do D.L. nº. 18/92/M.

1. Subsídios, Subvenções e Outras Formas de Apoio

Em relação à matéria em epígrafe a Direcção dos Serviços de Finanças, através dos seus ofícios nºs. 096/DIR/94, 18055 e 18208, respectivamente de 12, 18 e 20 de Outubro de 1994, enviou as seguintes listagens:

⁽⁴⁹⁾ - Reporta-se à atribuição de apoios financeiros a particulares e a entidades particulares.

- da execução orçamental do Cap. 12 - Despesas Comuns;
- da legislação específica ao abrigo da qual foram pagos os 'subsídios, subvenções e outras formas de apoio' através do Cap. 12 - Despesas Comuns;
- dos subsídios de equipamento concedidos "ao abrigo de nº. 4 da cláusula 6ª. da Escritura de revisão do contrato para a concessão do exclusivo da exploração de jogos de fortuna e azar no Território de Macau"; e
- dos subsídios reembolsáveis concedidos e dos reembolsos cobrados no ano de 1993.

Os elementos remetidos são, porém, escassos, na medida em que quase só se referem à execução orçamental do Cap. 12 e não vêm organizados nos moldes em que o Tribunal os solicitou ou seja, por departamento concedente, beneficiário, montante e natureza.

Mesmo assim, com base neles e nas listagens publicadas no Boletim Oficial pelas Entidades Autónomas (citado Despacho Conjunto nº. 5/86), foi possível elaborar os quadros - concerteza deficientes e incompletos - que se apresentam.

SUBSÍDIOS CONCEDIDOS A PARTICULARES E ENTIDADES PARTICULARES

Beneficiários	Actividades Culturais e Recreativas	Actividades Religiosas	Actividades Desportivas	Ensino Particular	Assistência Social	Empresas	Total
O Serviços de Educação	1.789.400,00		200.000,00	74.466.146,00			76.455.546,00
G Gab. S.A. para a Econ. e Finanças		42.600,00	30.000,00		222.000,00		294.600,00
T Governo	6.370.000,00				1.080.000,00	32.888.953,60	40.338.953,60
E Instituto Cultural	3.570.599,80						3.570.599,80
Instituto dos Desportos			8.814.762,30				8.814.762,30
A Instituto de Acção Social					14.892.147,30		14.892.147,30
Total	11.729.999,80	42.600,00	9.044.762,30	74.466.146,00	16.194.147,30	32.888.953,60	144.366.609,00

SUBSÍDIOS CONCEDIDOS A TRABALHADORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Tipo	Subsídio de Arrendamento e Equipamento		Total
	Reembolsáveis	Não Reembolsáveis	
Serviço de Finanças	1 343 700,00	27 751 526,00	29 095 226,00

Segundo informação da Direcção dos Serviços de Finanças, durante o ano de 1993 foram arrecadadas receitas provenientes de reembolsos de subsídios concedidos que atingiram a quantia de 675.012,90 Mops.

2. Créditos Concedidos

A ausência, no Relatório, de referências a este assunto e de despesas realizadas por Activos Financeiros, no mapa da despesa da Conta do Território, permitem a conclusão de que durante o ano de 1993 não foram concedidos quaisquer empréstimos pelo Território.

E isso é confirmado, de certo modo, pela Direcção dos Serviços de Finanças no seu Ofício nº. 18142, de 19 de Outubro de 1994 porquanto, tendo-lhe sido solicitada a relação dos créditos concedidos (nosso ofício antes referido), limitou-se a enviar a cópia de dois protocolos através dos quais o Território concedeu empréstimos à Caixa Económica Postal.

Os empréstimos em questão destinaram-se a permitir à Caixa " dar execução aos pedidos de adiantamentos para compra de casas" e foram efectuados, o primeiro em 31 de Maio de 1979 pelo montante de 5.000.000,00 Mops e o segundo em 5 de Junho de 1981 na importância de 7.576.880,00 Mops.

De acordo com a cláusula terceira dos protocolos o reembolso destes empréstimos será feito pela epígrafe de Operações de Tesouraria " Caixa Económica Postal" e amortizados cada um em quinze anuidades.

Segundo o plano de amortização que foi enviado ao Tribunal tinham sido pagas, até 31 de Dezembro de 1993, 12 anuidades do primeiro, no total de 4.000.010,00 Mops e 10 do segundo, estas no montante de 5.051.255,00 Mops.

Assim:

- Empréstimos concedidos	5.000.000,00	
	<u>7.576.880,00</u>	12.576.880,00 Mops
- Amortizações efectuadas	4.000.010,00	
	<u>5.051.255,00</u>	<u>9.051.265,00 Mops</u>
- Importância em dívida		3.525.615,00 Mops

Contudo, a Conta de Operações de Tesouraria na epígrafe acima mencionada apresenta um saldo credor de 7.583.414,00 Mops, verificando-se, pois, uma diferença, para mais, de 4.057.799,00 Mops.

As diligências efectuadas e os resultados alcançados a propósito desta divergência constam do próximo Capítulo (Cap. VI, nº. 3), onde se analisa a Conta de Operações de Tesouraria.

3. Benefícios Fiscais

Compreendem-se nos benefícios fiscais as isenções fiscais como ainda qualquer redução da taxa do imposto, dedução ao rendimento colectável ou à própria colecta, instituída em favor do contribuinte⁽⁵⁰⁾.

Como já antes se referiu, a Conta do Território não se refere em parte alguma a este tema.

Em resposta a solicitação do Tribunal (ofício nº. 4845, de 15.09.94), a Direcção dos Serviços de Finanças (ofício nº. 18054, de 18.10.94) remeteu a relação dos "benefícios fiscais concedidos" ao abrigo da Lei nº. 1/86/M, de 8 de Fevereiro⁽⁵¹⁾ que se sintetizam no seguinte quadro.

Imposto Complementar de Rendimentos	Contribuição Industrial	Sisa	Total
963.065,00	239.100,00	4.078.207,00	5.280.372,00

4. Património

Na Conta do Território, mais concretamente no Relatório, Ponto VII, apenas é tratado o património financeiro, registando-se omissão total quanto ao património imobiliário, mobiliário e semovente e respectiva inventariação.

No que respeita ao património financeiro o Relatório atinge:

- o apuramento de um saldo de Anos Anteriores que totaliza 3.419.119.035,93 Mops, resultante da articulação entre a Conta de Operações de Tesouraria e a Conta de Operações Orçamentais;
- o apuramento referente a 31 de Dezembro de 1993 do montante de 1.710.949.500,00 Mops, relativo à participação do Território no capital social de sociedades.

Através do ofício nº. 4844, de 15 de Setembro de 1994 o Tribunal solicitou à Direcção dos Serviços de Finanças, elementos que lhe permitissem abordar o património duradouro.

(50) - Cfr. Carlos Pamplona Corte-Real, Curso de Direito Fiscal, vol. I, pág. 78, in Cadermos de Ciência e Técnica Fiscal, no. 124 - Lisboa, 1978.

(51) - Regime dos Incentivos Fiscais no âmbito da política industrial.

Em resposta, veiculada pelo ofício nº. 18626, de 24 de Outubro de 1994, foram enviadas listagens de:

- Moradias do Território;
- Moradias por ele alienadas;
- Moradias arrendadas;
- Instalações dos Serviços;
- Viaturas.

Remeteu-se ainda uma lista com os serviços que enviaram à Direcção de Finanças a " relação da carga geral dos bens móveis e utensílios" que lhes estão afectos.

Uma análise dos documentos mencionados permitiu as seguintes conclusões:

- que as listagens de imóveis e semoventes apenas contemplam os bens geridos pela Direcção dos Serviços de Finanças, ficando de fora, sobretudo, os geridos por serviços autónomos;
- que não está feita a avaliação patrimonial dos bens;
- que foram poucos os serviços públicos a cumprir o artº. 3º. do Regulamento do Almojarifado da Fazenda (Port. nº. 3239, de 31/1/1942);
- que o controlo dos bens móveis é limitado e disperso;
- que não existe um inventário central dos bens do Território;
- que as receitas arrecadadas com a alienação de moradias atingiram 14.427.981,00 Mops.
- que a ausência de legislação sobre inventário dos bens do Território dificulta quer a sua elaboração quer o seu controlo.

CAPÍTULO VI

AS OPERAÇÕES DE TESOURARIA

1. Considerações Gerais

A Conta Geral do Território trata a questão das Operações de Tesouraria em dois locais diferentes. Na parte VII do Relatório, sob a epígrafe "Situação Patrimonial

do Território” e na listagem desenvolvida com o título “Relação por Epígrafes das Operações de Tesouraria Efectuadas no ano de 1993”.

A ausência no Território de um regime legal das Operações de Tesouraria fez com que o Tribunal, no Parecer sobre a Conta Geral do Território de 1992, se socorresse de legislação da República para as definir e caracterizar.^{(52) (53)}

Sem se alongar ou repetir o que então se escreveu sobre a matéria, cuida, no entanto, o Tribunal ser vantajoso lembrar o conceito de Operações de Tesouraria consagrado na legislação portuguesa, que aqui se utiliza como referência, e que é o seguinte:

“... movimentos excepcionais de fundos efectuados nos Cofres de 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⁾

Desta definição se conclui que:

- através delas não podem ser realizadas despesas ou arrecadadas receitas orçamentais;
- as Operações de Tesouraria, para além da gestão dos Fundos do Tesouro, contabilizam a arrecadação e entrega de fundos de terceiros (descontos, cauções, etc).

2. O Relatório

As referências feitas às Operações de Tesouraria no Relatório da Conta do Território merecem do Tribunal algumas, ainda que breves, considerações.

A primeira recai sobre o destaque que é dado aos fluxos (entradas e saídas de fundos) da subconta “ Conta de Tesouraria da Fazenda na A.M.C.M.” , que registando entradas no valor de 7.632.638.006,07 Mops e saídas de 7.388.153.981,00 Mops, representam respectivamente 90% e 85% de cada tipo de movimento.

Sendo correctos os valores e as taxas apresentadas, há que anotar, contudo, que aqueles montantes representam apenas a circulação das disponibilidades, quando excedentárias, da Caixa Geral do Tesouro (BNU) para a Autoridade Monetária e

(52) - A legislação vigente em Macau que respeita a esta temática e se conhece é integrada pelo art.º 35.º do Decreto n.º. 22257, de 25.02.33 (B.O. n.º. 45, de 11.11.33), que proíbe o pagamento de despesas orçamentais por operações de Tesouraria e o n.º. 3 do art.º. 34.º da LEOGT que estipula a constituição e reposição dos Fundos Permanentes por Operações de Tesouraria.

(53) - Cfr. Cap. V. - 1

(54) - Designadamente o D.L. n.º. 332/90, de 29 de Outubro.

Cambial (o gestor do Tesouro do Território) e, em sentido contrário, quando a conta do tesouro no BNU necessitava de reforços para ocorrer a pagamentos orçamentais.

São, assim, meras transferências entre contas que não significam aumento ou diminuição de recursos.

A segunda consideração respeita à alteração de procedimento quanto à escrituração do saldo da execução orçamental que, ao contrário de anos anteriores, não foi efectuada na conta de Operações de Tesouraria do ano de 1993 mas será contabilizado, como entrada, apenas em 1994.

Regista-se com apreço esta modificação de critério (agora tido como correcto), que, segundo menção expressa, já dá resposta à publicação da Resolução n.º. 1/94/FS deste Tribunal⁽⁵⁵⁾.

3. A Conta de Operações de Tesouraria

Embora no Relatório da Conta se apresente o quadro VII. 3 sob o título “Saldos de Operações de Tesouraria 1993”, a verdadeira conta de Operações de Tesouraria é constituída pela listagem das subcontas que a compõem.

O nome ou epígrafe da conta, o saldo (devedor ou credor) em 1 de Janeiro, as receitas e despesas (mais correcto seria designá-las de entradas e saídas de fundos) e o saldo em 31 de Dezembro (novamente devedor ou credor), são os elementos de cada subconta.

A análise destas subcontas permitiu constatar algumas situações que merecem particular referência:

I. - A subconta “ Caixa Económica Postal” , onde se contabilizam os movimentos originados pelos “ adiantamentos feitos pelo Tesouro à Caixa Económica Postal...”, apresenta em 31.12.93 um saldo credor de 7.583.414,00 Mops, ou seja, a Caixa Económica Postal é devedora ao Território da referida importância.⁽⁵⁶⁾

Porém, a conta de gerência daquela entidade⁽⁵⁷⁾ apresenta no passivo do Balanço, sob a rubrica “ Recursos de Outras Entidades Locais”, o montante de 3.525.615,00 Mops, que, a solicitação do Tribunal (ofício n.º. 5600, de 19.10.94) veio

(55) - Aprova as Instruções para a elaboração e organização das Contas dos Exactores do Território (B.O. n.º. 9, Sup.).

(56) - Cfr. Notas Explicativas sobre o conteúdo das Contas de Operações de Tesouraria enviadas ao Tribunal de Contas pelo ofício n.º. 18652, de 28.10.93 da Direcção dos Serviços de Finanças.

(57) - Sujeita a julgamento do Tribunal de Contas.

confirmar e esclarecer que efectivamente se tratava da dívida ao Território em consequência de dois empréstimos por este concedidos, um em 1979 e outro em 1982. (Of. nº. 557/230, de 21.10.94)

Confrontada com a diferença entre o que a Conta do Território contabiliza como dívida da Caixa Económica Postal e o que esta contabiliza como estando a dever (4.057.799,00 Mops), a Direcção dos Serviços de Finanças não respondeu ao ofício que o Tribunal lhe enviou para o efeito (nº. 5604, de 19.10.94).

À falta de informação é o Tribunal levado a concluir pela falta de rigor da Conta do Território, em particular da Conta de Operações de Tesouraria.

II. - À semelhança dos anos de 1991 e 1992, resulta do conteúdo das subcontas a utilização de operações de tesouraria para a arrecadação de receitas e para pagamento de despesas orçamentais.

Feita a qualificação - porventura não totalmente rigorosa - entende o Tribunal que configuram natureza orçamental as operações que constam do próximo quadro:

Epígrafes	Saldo em 1/1/93		Receitas	Despesas	Saldo em 31/12/93	
	Devedores	Credores			Devedores	Credores
Adiant. Aquis. Viat. Estado	---	3.404.256,10	934.249,30	42.502,00	---	2.512.508,80
Adiant. Fundos - F. Pensões	---	36.137.068,60	247.918.538,90	270.215.095,30	---	58.433.625,00
Adiant. Fundos - G. M. Lisboa	---	1.409.557,75	671.186,40	934.337,90	---	1.672.709,25
Adiant. Fundos - Servs. Marinha	988.005,35	---	49.238.371,70	49.566.766,60	659.610,45	---
Adiant. Fundos - Servs. Saúde	---	120.540.687,90	6.106.135,00	6.106.135,00	---	120.540.687,90
Adiant. Fundos Vencimentos	---	3.143.084,70	---	---	---	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	136.941.797,90	136.941.797,90	---	5.231.292,60
Adiant. Fundos Vencimentos (Especial)	---	6.606.179,40	6.375.197,10	6.924.602,00	---	7.155.584,30
Adiant. Fundos Vencimentos (Normal)	521.836,20	---	424.313,80	590.160,00	355.990,00	---
Bolsas de Estudo a Estudantes	---	10.283,10	---	---	---	10.283,10
Compensação de Aposentação	9.080,00	---	7.920,00	5.120,00	11.880,00	---
Conts. Imps. Devidos	2.592,12	---	---	---	2.592,12	---
Débito Compensação de Aposent.	---	---	31.250,00	---	---	---
Desp. Diversas - Despa. Liquidar	163.442.474,35	---	1.315.134,90	1.419.811,40	163.473.724,35	---
Diversos - A. de A. Custo Diário	---	819.569,90	---	---	---	924.246,40
Donativo - Refugiados Chineses	1.217,69	---	---	---	1.217,69	---
Emolumentos T. A.	8.940,00	---	13.920,00	2.056,00	---	---
Fundo Reserva	3.615.103,30	---	---	---	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. Arrendo - Adiantamento Especial	---	319.500,00	675.012,90	1.343.700,00	---	988.187,10
Diversos - Desp. Liquidar	---	51.116.681,27	281.869,00	293.050,20	---	51.127.862,47
Fundo Permanente	---	7.970.847,49	2.950.000,00	11.250.000,00	---	16.270.847,49
Inst. Cultural de Macau	1.980.275,45	---	---	---	1.980.275,45	---
Total	537.470.591,82	236.714.111,50	453.884.896,90	485.635.134,30	537.022.264,72	268.016.021,80

A inclusão no quadro precedente da subconta designada por "Fundo Permanente", apesar do disposto no nº. 3 do artº. 34 da LEOGT, deve-se ao facto de os Fundos Permanentes servirem exclusivamente para pagarem despesas orçamentais.

Os valores apurados mostram que foram arrecadadas "receitas" e pagas "despesas" de natureza orçamental nos valores respectivos de 453.884.896,90 Mops e 485.635.134,30 Mops e estavam por regularizar, no final do ano, saldos credores de 268.016.021,80 Mops e devedores de 537.022.264,72 Mops.

Mais uma vez se desrespeitou o disposto no artº. 35º. do Decreto nº. 22257, de 25 de Fevereiro de 1933.

III. - Na listagem das subcontas de Operações de Tesouraria continuam a figurar epígrafes que ao nível das "receitas" (entradas) e das "despesas" (saídas) não registam qualquer movimento, pelo menos nos últimos três anos.

Encontram-se nessa situação, de acordo com o apuramento do Tribunal, as que figuram no quadro seguinte:

Epígrafes	Saldo em 1/1/93		Receitas	Despesas	Saldo em 31/12/93	
	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. Vencim.	---	---	---	---	---	---
Min. Marinha - Direcção Serviços Abastecimento	429,30	---	---	---	429,30	---
Min. Exército	---	88.264,82	---	---	---	88.264,82
Min. 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	352.404,76	140.461.208,78	---	---	352.404,76	140.461.208,78

A situação que o quadro exhibe, na óptica do Tribunal, começa a tornar-se incompreensível.

Mantendo-se as subcontas sem movimento há mais de três anos e apresentando saldos devedores ou credores, o que se pode concluir é que o Território não paga as suas dívidas (no caso dos saldos devedores) e também não efectiva os seus créditos (no caso dos saldos credores).

Destaque-se, a título de exemplo, a conta designada "BNU Emp. intercalar", que apresenta um saldo credor de 135.960.000,00 Mops, ou seja, o BNU é devedor ao Território daquela importância e a Direcção dos Serviços de Finanças desconhece essa dívida.

Daí que o Tribunal insista na necessidade de se regularizarem, porventura extinguírem, as contas que estão na situação referida naquele quadro.

IV. - Em síntese final, fazendo a dedução ao total da conta de Operações de Tesouraria das situações irregulares (operações orçamentais) e das contas que não registam qualquer movimento há pelo menos três anos, vamos encontrar como mais correctos e realistas, os valores seguinte:

Designação	Saldo em 1/1/93		Receitas	Despesas	Saldo em 31/12/93	
	Devedores	Credores			Devedores	Credores
Total de Op. Tesouraria						
A deduzir:	2.659.673.460,19	2.486.861.324,16	8.500.822.856,27	8.673.634.992,30	2.270.474.125,59	2.270.474.125,59
- Oper. Orçamentais	537.470.591,82	236.714.111,50	453.884.896,90	485.635.134,30	537.022.264,72	268.016.021,80
- Contas a regularizar	352.404,76	140.461.208,78	---	---	352.404,76	140.461.208,78
Saldo	2.121.850.463,61	2.109.686.003,88	8.046.937.959,37	8.187.999.858,00	1.733.099.456,11	1.861.996.895,01

CAPÍTULO VII

A DÍVIDA PÚBLICA DO TERRITÓRIO

1. A Dívida Directa

1.1.-A Dívida Fundada

No ano de 1993 não foi previsto o recurso à dívida por meio de empréstimos, não tendo, por consequência, sido orçamentada qualquer receita em "Passivos Financeiros".

Na Conta do Território também não se regista qualquer movimento na mencionada rubrica da receita.

O Território, no ano considerado, não contraiu, pois, qualquer empréstimo.

O Relatório da Conta, na parte VI, respeitante à "Dívida Pública" incluía o quadro VI. 1. sobre a posição da dívida pública em 31.12.93 com notas explicativas sobre cada um dos empréstimos envolvidos.

No quadro em causa aparece referenciada a "Renegociação dos Empréstimos de 212.000.000,00 Mops e 155.000.000,00 Mops concedidos pelo Governo da República para execução dos III e IV Planos de Fomento", mas sem qualquer movimento no ano de 1993.

Na nota explicativa I, porém, afirmava-se que "a amortização e respectivos juros representaram no ano em análise, um encargo para o Território que ascende a 3.685 milhões de patacas".

Confrontada a Direcção dos Serviços de Finanças com a divergência apontada (ofício do Tribunal n.º 5392, de 10.10.94), veio informar (ofício n.º 88/DIR/94, de 18.10.94) que " a menção efectuada ao serviço de tais dívidas, deveria ser reportada ao ano de 1992 e não ao de 1993", tendo sido, " por lapso, tal referência... incluída no Relatório da Conta Geral do Território, pelo que se procederam já às correcções devidas..."

Em complemento junta fotocópias das páginas do Relatório donde já não consta nem o quadro nem as notas explicativas em questão.

Mais uma área, pois, onde o Relatório da Conta não prima pelo cuidado e pela correcção técnica.

De acordo com os elementos que a Conta Geral do Território apresenta (Relatório e mapas desenvolvidos da despesa - Cap. 10), os encargos pagos durante o ano de 1993 com a dívida directa e a posição desta no final do ano sintetizam-se no seguinte quadro:

DESIGNAÇÃO DA DÍVIDA	SITUAÇÃO EM 31/12/92	ENCARGOS EM 1993		EM DÍVIDA EM 31/12/93
		AMORTIZAÇÕES	JUROS	
		(1.000 Mops)		
- Empréstimo de Esc: 150.000.000\$00 concedido pelo Governo da República, para financiar o Plano de Fomento de 1977	10,822	1,951	461	8,871
- Empréstimo interno, junto de um consórcio bancário liderado pelo B.N.U. no valor de MOP\$260.000.000,00 (Lei 11/89/M, de 29/12)	299,552	75,895	5,356	227,684
Total	310,374	77,846	5,817	236,555

A Conta de Gerência do ano de 1993 da Autoridade Monetária e Cambial de Macau apresenta no activo do Balanço - Conta Crédito Interno e Outras Aplicações (em patacas) - um crédito sobre o Território no valor de 72.592.000,00 Mops que, segundo os esclarecimentos prestados (ofício n.º 2649, de 30.09.94), resulta da disponibilização da referida importância " à CAM - Sociedade do Aeroporto Internacional de Macau, S.A.R.L., enquanto suprimento do Território à mesma sociedade" e efectuado por um período não superior a dois anos e sem juros, em cumprimento de um Despacho de Sua Excelência o Governador de 09.12.93 (que anexa).

Como a Conta do Território, designadamente o seu Relatório⁽⁵⁸⁾, nada refere sobre este assunto, foi a questão colocada à Direcção dos Serviços de Finanças através do ofício n.º 5392, de 10.10.94, a qual, através do seu ofício n.º 112/DIR/94, de 7/11 esclareceu:

" 1. O processo teve a sua origem na carta da Concessionária, referência n.º CAM - 1022/93, presumivelmente situável em Setembro ou Outubro de 1993.

(58) - Dado que o dinheiro passou directamente da Autoridade Monetária e Cambial de Macau para a CAM, não tinha que ser escriturado na Conta Geral do Território como receita.

2. Aí referia o facto de a "China Union" ter confirmado a não subscrição da sua quota parte do aumento de capital da CAM, envolvendo um valor de 130 milhões de patacas.
3. Segundo o mesmo documento " após consultas aos accionistas parece ser consenso dos mesmos que esse valor seja adiantado à CAM proporcionalmente à posição de cada accionista" .
4. Caberia, nesses termos, ao Território o pagamento de Mops 72.592.000,00, retendo a CAM " as acções correspondentes a este valor" e reembolsando o Governo " logo que seja possível a sua transacção" .
5. A questão foi analisada na DSF, daí resultando o parecer consubstanciado na Informação nº. 298 GE/AM/93, de 12 Novembro⁽⁵⁹⁾ remetida à consideração de S. Ex^ª. O Secretário-Adjunto para a Economia e Finanças em 15 do mesmo mês (a coberto da Resenha nº. 182/DIR/93).
6. Até à data o documento referido não nos foi devolvido, com despacho.
7. Todavia e segundo foi referido ao signatário, terá sido superiormente determinado à Autoridade Monetária e Cambial de Macau o adiantamento daquele valor.
8. Julga o signatário (não lhe tendo sido possível compulsar elementos a esse propósito) que tal determinação terá sido baseada no disposto na alínea j) do artigo 4º. do Decreto-Lei nº. 39/89/M, de 12 de Julho, que se transcreve:

(São atribuições da AMCM:)

"j) Disponibilizar os meios necessários à participação no capital de organismos internacionais ou de sociedades que tenham por objecto a realização de empreendimentos considerados de interesse relevante para o Território de Macau;"

9. Nestes termos, não entendeu a DSF que o valor adiantado pudesse ser configurado como dívida pública, assumindo-se, inclusivé, que o eventual reembolso viesse a ser feito directamente à AMCM pela Concessionária, a menos que, por qualquer eventualidade, o Território e/ou a AMCM viessem a pretender assumir a titularidade das acções correspondentes."

Os esclarecimentos que acabam de se transcrever revelam de importante pelo menos o seguinte:

⁽⁵⁹⁾ - Nesta Informação configura-se o pedido como um empréstimo a conceder pelo Território à CAM (enfoque que nos parece correcto) e, assim sendo, necessário era a autorização da Assembleia Legislativa, nos termos da al. h) do nº. 1 do artº. 30º. do EOM.

- o uso de um expediente menos claro, que apenas visou tornar o disposto na al. h) do n.º 1 do art.º 30.º do Estatuto Orgânico de Macau, na redacção da Lei n.º 13/90, de 10 de Maio, que comete à Assembleia Legislativa competência para " autorizar o Governador a contrair e conceder empréstimos e a efectuar outras operações de crédito..."
- a falta de coordenação e controlo do serviço da dívida.

Em aditamento ao ofício que acima se transcreveu, a Direcção dos Serviços de Finanças enviou a este Tribunal o ofício n.º 113/DIR/94, de 8 de Novembro, onde, com autorização do Senhor Secretário-Adjunto para a Economia e Finanças, vem informar " ser intenção do Executivo aumentar a participação do Território no capital social da " CAM - Sociedade do Aeroporto Internacional de Macau, SARL ", subscrevendo, formalmente e na parte proporcional ao capital actual detido, as participações não subscritas pela " China Union".

Este movimento, concretizar-se-á - ainda segundo aquele ofício - pelo pagamento à CAM de Mops 72.592.000,00, que, posteriormente, ressarcirá a Autoridade Monetária e Cambial de Macau do adiantamento processado em 1993."

É uma informação que se regista, mas que apenas manifesta uma das formas possíveis (provavelmente a que virá a ser adoptada) de solucionar a questão, em nada alterando a situação no ano de 1993 e, conseqüentemente, o que antes se escreveu.

Caso tal solução venha a ter lugar no ano de 1994 ela acarretará, na conta da A.M.C.M. a conversão do crédito sobre o Território em crédito sobre a C.A.M. e a sua posterior liquidação.

1.2.-A Dívida Flutuante

Não há na Conta Geral do Território qualquer referência ao recurso a dívida flutuante durante o ano de 1993.

Para que não restassem dúvidas a este respeito questionou-se a Direcção dos Serviços de Finanças (ofício n.º 5392, de 10.10.94) sobre a sua existência ou não, designadamente em consequência da eventual descida do depósito gratuito permanente, abaixo do valor mínimo estabelecido⁽⁶⁰⁾ (cfr. cláusula segunda do contrato celebrado entre o Território e o Banco Nacional Ultramarino em 12 de Julho de 1989).

No seu ofício n.º 98/DIR/94, de 18 de Outubro, além de informar que durante o ano de 1993 não se contraíu dívida flutuante, aquela Direcção de Serviços esclarece:

⁽⁶⁰⁾ - O respectivo montante é de 800 (oitocentos) milhões de patacas e para ele concorrem todos os saldos credores das contas de depósito do Território e dos seus serviços autónomos.
Sempre que o valor dos saldos referidos seja inferior a este montante " o Território obriga-se a pagar ao Banco juros sobre a diferença verificada, contados dia a dia..." (n.º 3 da cláusula terceira).

“ desde o 2.º semestre de 1990 que o Território apenas é responsável pelo pagamento de juros que decorrem de quebras contratuais devidas a escassez generalizada de recursos, sendo da responsabilidade directa da AMCM e não reembolsáveis os pagamentos que resultem de movimentos efectuados por aquela entidade autónoma.

Desde 1991 que, da gestão da tesouraria pública, não decorre qualquer responsabilidade imputável ao Território.

Todavia, os valores até essa data à AMCM foram pagos faseadamente em 1991, 1992 e 1993, movimentando-se a rubrica respectiva do Capítulo 12.º.”

Em face do esclarecimento prestado, ao Tribunal oferece-lhe ponderar o seguinte:

I. - Durante o ano de 1993, segundo informação do Banco Nacional Ultramarino (ofício n.º DAD/80/94, de 27 de Outubro), o montante do “ depósito gratuito permanente” desceu abaixo do mínimo estabelecido, nos períodos e pelos diferenciais que o quadro seguinte mostra, tendo, em consequência, sido cobrados os juros que se contabilizam na coluna sob essa epígrafe.

Período	Capital	Juros
07.01.1993	44.446.963,36	5.060,40
16 e 17.01.1993	10.922.931,54	2.431,40
20 e 21.02.1993	2.489.415,25	477,40
17.03.1993	2.884.915,19	281,60
02.04.1993	9.728.761,87	899,60
03 a 05.04.1993	15.043.509,47	4.173,00
30.06.1993	18.854.122,65	1.969,40
15.09.1993	6.496.771,51	600,70
24.09.1993	22.509.449,48	2.081,40
25 e 26.09.1993	3.970.992,78	734,40
06 e 07.11.1993	4.842.838,45	895,60
Total.....		19.604,90

II. - Os juros devidos não foram debitados ao Território, como determina o n.º 3 da cláusula terceira do contrato, mas antes à Autoridade Monetária e Cambial de Macau (cfr. o seu ofício n.º 2649, de 30.09.94, onde se lê que “ em resultado dos saques efectuados não resultaram quaisquer encargos para o Território”).

Esta transferência de responsabilidade teve como suporte um despacho proferido em 1990 pelo então Secretário-Adjunto para os Assuntos Económicos⁽⁶¹⁾, alterando-se por esta via (de legalidade duvidosa...), o contrato a que o Tribunal se vem referindo.

(61) - Referido na Informação da Direcção dos Serviços de Finanças n.º 127/DIR/92 de 18/12, dirigida ao Secretário-Adjunto para a Economia e Finanças, reportada ao assunto “ Liquidação de Dívida à AMCM”, e oportunamente enviada a este Tribunal.

III. - Não se discute a existência de uma dívida à AMCM resultante de défices de tesouraria ocorridos em 1991, que o Território tem vindo a pagar desde 1992.

Assim, uma dívida inicialmente de curto prazo converteu-se em dívida fundada, a qual, por sua vez, não é considerada na posição da dívida pública referida no Relatório da Conta Geral do Território.

Na Informação da Direcção dos Serviços de Finanças n.º. 127/DIR/92, de 18/12, a que já fizemos referência, fixa-se o montante da dívida em causa em 2.960.809,71 Mops.

A amortização tem vindo a ser paga, como o ofício refere e as Contas do Território confirmam, através do Capítulo 12 - Despesas Comuns, C.E. 04-01-01-00-16 - " Autoridade Monetária e Cambial - Juros Depósitos no BNU", quando o deveriam ser pelo Cap. 10 - Encargos da Dívida Pública e sob uma classificação de Passivos Financeiros.

Compulsados os montantes pagos em 1992 e 1993 através da rubrica da Classificação Económica citada, verifica-se que em cada um dos anos foi paga a quantia de 1.000.000,00 Mops estando conseqüentemente ainda por pagar, em 1 de Janeiro de 1994, a importância de 960.809,71 Mops.

2. A Dívida Indirecta

Mesmo sem a publicação das "normas relativas ao processo de concessão de avales, sua execução e garantias", que o art.º. 63.º, n.º. 2 do E.O.M. manda aprovar " pelos respectivos órgãos legislativos", foi publicada a Lei n.º. 5/93/M, de 19 de Julho, que autoriza o Governador, " a prestar o aval do Território de Macau a operações de crédito a realizar pela CAM - Sociedade do Aeroporto Internacional de Macau, S.A.R.L., até ao montante total em capital de 2.000.000.000,00 Mops, acrescido dos juros e demais encargos que forem devidos, amortizáveis até 19 de Dezembro de 1999, destinadas ao financiamento parcial da construção e do equipamento do Aeroporto Internacional de Macau" (art.º. 1.º.).

Nos termos da citada lei, o aval em causa obedece aos requisitos exigidos para a sua concessão (n.º. 1 do art.º. 63.º. do E.O.M.), ou seja os créditos a avalizar são contraídos por uma empresa onde o Território detém participação e destinam-se à realização de um empreendimento de manifesto interesse para a economia do Território.

Nada a considerar, portanto, em termos de legalidade substantiva.

A Lei n.º. 5/93/M, não supriu, contudo, no caso concreto, a falta daquelas normas, uma vez que apenas se refere às garantias a favor do Território, sendo

totalmente omissa quanto à forma de prestação e sua execução em caso de incumprimento pela CAM.

Durante o ano de 1993 foram contraídos empréstimos avalizados pelo Território no montante de 948.250.000,00 Mops⁽⁶²⁾.

3. Serviço da Dívida

Fazendo a síntese de quanto antes se referiu temos:

A - dívida fundada do Território em 31 de Dezembro de 1993:

- Empréstimos contraídos	236.555.000,00 Mops(arr.)
- Dívida à AMCM por suprimento à CAM	72.592.000,00 Mops
- Dívida à AMCM (Tesouraria 1991)	960.809,71 Mops
Total	310.107.809,71 Mops

B - pagamentos efectuados durante o ano de 1993 por Conta do Serviço da Dívida:

- Cap. 10 (Encargos da Dívida Pública)	
- Juros	5.817.048,10 Mops
- Amortização	77.845.446,10 Mops
- Cap. 12 (Despesas Comuns)	1.000.000,00 Mops
Total	84.662.487,20 Mops

CAPÍTULO VIII

O TESOURO

1. Nota Prévia

Como já foi referido no Capítulo III (ponto 2.2.), a Conta Geral do Território não inclui uma Conta do Tesouro onde se faça a consolidação e o apuramento da situação em 31 de Dezembro de 1993.

Nem a "Conta de Gerência" - que agrega a execução orçamental com a conta de Operações de Tesouraria - nem os quadros incluídos no relatório (VII. 3 - saldo de anos anteriores e VII. 4 - situação da tesouraria em 31 de Dezembro) logram atingir tais resultados.

(62) - Para o apuramento deste montante utilizou-se a taxa de câmbio de 1 US\$=a 7,5 Mops no empréstimo de US\$7.500.000.

Também não são elucidativos a esse respeito os resumos mensais sobre o Movimento do Cofre Geral do Território que a Direcção dos Serviços de Finanças faz publicar no Boletim Oficial, designadamente o do mês de Dezembro.

Pesem embora a escassez e insegurança dos elementos disponíveis, o Tribunal não deixa de proceder ao apuramento consolidado da posição do tesouro, considerando os diferentes Cofres por onde o mesmo se encontra distribuído, o que fará de seguida.

2. Na Conta do B. N. U.

A Conta do B. N. U. (enquanto Caixa Geral do Tesouro) encerra com um saldo de 1.782.376.787,70 Mops, que corresponde exactamente ao saldo da execução orçamental de 1993, ou seja à diferença entre as receitas arrecadadas e as despesas pagas.

A coincidência entre os referidos saldos fica a dever-se, por um lado, ao balanceamento da conta de Operações de Tesouraria e, por outro, ao facto de se ter posto fim a uma prática incorrecta que era a de dar saída ao saldo de operações orçamentais para o contabilizar em Operações de Tesouraria, tudo no ano a que o saldo respeitava.

3. Na Autoridade Monetária e Cambial de Macau (A.M.C.M.)

De acordo com a Conta de Operações de Tesouraria, a Conta do Tesouro na Autoridade Monetária e Cambial apresentava, em 31 de Dezembro de 1993, um saldo a favor do Território de 1.808.515.974,93 Mops.

Este valor não é coincidente com o que a conta de gerência da A.M.C.M. acusa como pertencente ao Território (3.674.000.000,00 Mops), o que acontece em virtude de movimentos relacionados com o encerramento da Conta do Território e com a contabilização dos pagamentos efectuados no "período complementar".

4. Na Conta da Caixa do Tesouro em Portugal

A existência desta conta e os mecanismos do seu funcionamento já foram analisados no Parecer sobre a Conta Geral do Território do ano de 1992⁽⁶³⁾.

(63) - Cap. IV - 6.2.2.

Sempre se dirá aqui, e em resumo, que ela é movimentada e gerida pelo Gabinete de Macau em Lisboa a fim de suportar despesas a pagar em Portugal e é abastecida essencialmente por transferências provenientes do Orçamento Geral do Estado.

Segundo o quadro VII. 4 do Relatório, esta conta apresentava em 31.12.93 um saldo de 3.970 milhares de patacas correspondente ao contravalor de 114.712.411\$50 (câmbio orçamental de 1 pataca = 17\$50)

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

O que ficou acordado na Declaração Conjunta subscrita em Pequim a 26.03.1987 por Portugal e pela República Popular da China [Anexo II - Arranjos Relativos ao Período de Transição; II - Grupo de Terras Luso-Chinês, nº1, al. d) e nº3, al. e)] - já analisado no Parecer sobre a Conta Geral do Território de 1992 ⁽⁶⁴⁾ - levou a que o Tribunal considerasse como ainda pertencentes ao Tesouro do Território as importâncias entregues ao referenciado Fundo.

Em tal Parecer fez-se o apuramento dos montantes entregues até 31.12.92 e descreveu-se o circuito financeiro desses valores e ainda qual o acompanhamento e controlo que sobre eles exerce a Administração do Território, que como se disse então, é muito reduzido.

Recentemente, a imprensa chinesa local debruçou-se sobre a matéria, noticiando que a parte chinesa havia constituído duas comissões, uma de investimento e outra consultiva, com a participação de pessoas de Macau e destinadas a acompanhar a gestão do mencionado Fundo ⁽⁶⁵⁾.

Parece resultar assim que o Tribunal de Contas não está isolado nas preocupações que manifestou no Parecer do ano transacto quanto a tal matéria.

(64) - Cap. IV - 6.2.3.

(65) - Cfr. Jornal "VA KIO" de 24.10.94 referido no " Resumo da Imprensa Chinesa" da mesma data, distribuído pelo Gabinete de Comunicação Social e cujo teor é o seguinte:

" A parte chinesa já definiu a estrutura de gestão do Fundo da futura RAEM de rendimentos provenientes da concessão de terrenos. Serão criadas duas comissões, de investimento e consultiva, com a participação de pessoas de Macau e ainda um secretariado para o seu apoio.

Os representantes da parte chinesa do Grupo de Terras realizaram uma conferência no dia 20 com representantes da Assembleia Popular Nacional e Provincial e membros da Conferência Consultiva Política, durante a qual foi apresentado o estatuto. Segundo informações, as funções da comissão consultiva consistem na recolha de opiniões de vários sectores sobre o emprego do fundo de terrenos em investimentos e na entrega à comissão de investimento para análise. A comissão consultiva será composta por mais de 20 pessoas provenientes de vários sectores de Macau, e terá a duração de dois ou três anos. A comissão de investimento será composta por cinco ou sete pessoas entre as quais um representante da parte chinesa do GT e as restantes serão técnicos com conhecimentos económicos e financeiros. Todos os elementos dessas duas comissões serão escolhidos pela parte chinesa. Cita-se o chefe da delegação chinesa do GT, Ding Baonian a afirmar a divulgação, para breve, do método de gestão daquele fundo. Actualmente o fundo de terrenos é de 5 mil milhões de patacas."

Até 31 de Dezembro de 1993 o Território entregou à parte chinesa do Grupo de Terras as seguintes quantias para depósito no referido Fundo:

- Até 31.12.92	2.390.281.019,70 Mops ⁽⁶⁶⁾	
- Em 1993	<u>1.299.017.023,80 Mops (Cap. 12)</u>	
Total	3.689.298.043,50 Mops	

6. A Situação do Tesouro em 31.12.93

Fazendo a síntese dos valores que se apresentaram nos números anteriores, a situação do Tesouro do Território em 31 de Dezembro de 1993, era:

- No B.N.U. (Macau)	1.782.376.787,70 Mops	
- No B.N.U. (Lisboa)	<u>3.970.000,00 Mops ⁽⁶⁷⁾</u>	1.786.346.787,70 Mops
- Na A.M.C.M.		1.808.515.974,93 Mops
- No Fundo da R.A.E.M.		<u>3.689.298.043,50 Mops</u>
Total		7.284.160.806,13 Mops

III

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

1. Ajustamento

A execução orçamental do ano económico de 1993 sintetiza-se no seguinte ajustamento:

Débito

- Saldo do ano anterior	0,00 Mops	
- Receita arrecadada	<u>12.202.359.351,10 Mops</u>	12.202.359.351,10 Mops

Crédito

- Pagamentos efectuados	10.419.982.563,40 Mops	
- Saldo para o ano seguinte	<u>1.782.376.787,70 Mops</u>	12.202.359.351,10 Mops

⁽⁶⁶⁾ - Fonte: Parecer sobre a Conta Geral do Território de 1992, Cap. IV - 6.2.3."

⁽⁶⁷⁾ - Valor arredondado em milhares de patacas no Relatório da Conta.

2. Acatamento das Recomendações Formuladas no Parecer sobre a Conta Geral do Território de 1992

O Tribunal tem a consciência de que nem todas as "Medidas e Acções a Implementar" formuladas no Parecer sobre a Conta Geral do Território de 1992 poderiam ter sido adoptadas de forma a que os resultados da sua aplicação se fizessem sentir já na Conta de 1993.

A emissão daquele Parecer ocorreu em 25 de Novembro de 1993, quando o Orçamento do ano económico em causa já há muito havia sido elaborado e estava prestes a concluir-se a sua execução.

Daí a impossibilidade prática de implementar as medidas propostas quer no âmbito legislativo, quer "quanto ao Orçamento".

"Quanto à conta", porém, crê-se ter sido já possível dar curso àquelas medidas que se reportavam à elaboração, organização e aprovação da Conta Geral do Território.

Da análise efectuada, e de cujos resultados se foi sucessivamente dando notícia ao longo dos diversos Capítulos deste Parecer, chegou-se à conclusão de que apenas se deu seguimento à sugestão que apontava para a cessação, na Tesouraria, de movimentos contabilísticos que não correspondiam à entrada e saída efectiva de fundos, designadamente quanto ao saldo da execução orçamental.

3. Medidas e Acções a Implementar

Dando continuidade prática ao propósito desde o início afirmado de contribuir construtiva e colaborantemente para o aperfeiçoamento da Administração Financeira do Território no sentido da transparência de procedimentos e da correcta utilização dos dinheiros públicos, o Tribunal formula as seguintes

Recomendações

A. Âmbito Legislativo

A legislação de carácter financeiro publicada em 1993⁽⁶⁸⁾ e analisada no Capítulo I deste Parecer, ainda que muito importante, não cobre as áreas mais

⁽⁶⁸⁾ - No ano em curso (1994), e até ao momento não foi publicado qualquer diploma sobre matéria financeira.

carecidas de disposições legais e enunciadas no Parecer sobre a Conta Geral do Território de 1992, pelo que se justifica uma insistência na necessidade da sua implementação.

Recuperando o que se enunciou a propósito naquele Parecer e procedendo a alguns aditamentos, entende o Tribunal que se impõe legislação actualizada e ajustada no âmbito das seguintes áreas:

- a) Estrutura e conteúdo da Conta Geral do Território, em cumprimento do disposto no n.º 2 do art.º 35.º do D.L. n.º 41/83/M, de 21 de Novembro, devendo ter-se em atenção a amplitude consagrada no n.º 3 do art.º 9.º do D.L. n.º 18/92/M, de 02 de Março (cfr. Cap. III - 2.2., deste Parecer);
- b) Princípios, procedimentos e regras gerais que deverão presidir às alterações orçamentais (cfr. Cap. III - 1.5., deste Parecer);
- c) Regime jurídico das Reposições (Abatidas e Não Abatidas nos Pagamentos) e sua Contabilização (cfr. Cap. IV - 2.2.3., deste Parecer);
- d) Regime jurídico das Operações do Tesouraria - criação e movimentação de Contas e sua repercussão na Conta do Tesouro (cfr. Cap. VI - 2., deste Parecer);
- e) Regime jurídico da Dívida do Território, directa ou indirecta, fundada ou flutuante - art.º 61.º do E.O.M. (cfr. Cap. VII, deste Parecer);
- f) Processo de concessão de avals, sua execução e garantias com vista ao cumprimento do art.º 63.º, n.º 2, do E.O.M. (cfr. Cap. VII - 2, deste Parecer);
- g) Processo de concessão, controlo e coordenação geral da atribuição de subsídios, subvenções ou outras formas de apoio, gratuitos ou reembolsáveis (cfr. Cap. V - 1, deste Parecer);
- h) Organização e actualização do Inventário dos Bens Duradouros do Território (cfr. Cap. V - 4, deste Parecer).

Porque a questão não foi objectivamente colocada na Conta em apreço, não se incluiu no elenco das medidas legislativas propostas as que respeitam ao "Regime Jurídico do Plano e das Linhas de Acção Governativa", embora continuem a justificar-se.

B. Outros Âmbitos

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 e das despesas a realizar (cfr. Cap. III - 1.2., destes Parecer);
- b) Classificação Orçamental - adopção de uma classificação orgânica que agregue as despesas por departamentos governamentais (cfr. Cap. III - 1.3. e Cap. IV - 3.2., 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 - 1.3. e Cap. IV - 3.2.3., deste Parecer);
- d) Classificação Orçamental (Dotações Globais) - substituição das "dotações globais" por subunidades orgânicas (ao nível da Divisão ou Subdivisão) e, dentro destas, desagregação da despesa pelas competentes rubricas da classificação económica (cfr. Cap. III - 1.3.);
- e) Despesas Comuns - até à sua extinção, utilização do Capítulo "Despesas Comuns " para a previsão exclusiva das despesas impossíveis de imputar às diferentes unidades orgânicas (cfr. Cap. III - 1.3. e Cap. IV - 3.1., 3.2.1. e 3.2.2., deste Parecer);
- f) Instruções (Execução Orçamental) - emissão de instruções sobre a execução orçamental de forma a esclarecer os serviços e sensibilizá-los para o atingir das metas propostas (cfr. Cap. III - 1.4., deste Parecer);
- g) Alterações Orçamentais - adopção de procedimentos que se ajustem ao regime previsto nos artºs. 21º. e 22º. do D.L. nº. 41/83/M, na redacção do D.L. nº. 22/87/M, de 27 de Abril, e aos princípios da universalidade, do equilíbrio e da publicidade (cfr. Cap. III - 1.5., deste Parecer);
- h) Princípio do Equilíbrio - respeito por este princípio, também no aspecto formal, mesmo depois de efectuadas as revisões ou alterações orçamentais (cfr. Cap. III - 1.5.3., deste Parecer).

II Quanto à Conta

- a) Conta Geral do Território - Conteúdo - inserção de informações complementares sobre Tesouraria, Património, Inventário dos Bens Duradouros, Subsídios, Subenções ou Outras Formas de Apoio, Benefícios Fiscais e Créditos Concedidos (cfr. Cap. III - 2.2. e Cap. V, deste Parecer);
- b) Conta Geral do Território - Relatório - rigor na sua elaboração, quer do ponto de vista técnico, quer de conteúdo (cfr. Cap. III - 1.5.1. e Cap. IV - 5, deste Parecer);
- c) Conta Geral do Território - Contas das Entidades Autónomas - anexação das contas de gerência dos Serviços e Fundos dotados de autonomia administrativa e financeira e não só a simples menção, no Relatório, sobre os respectivos valores globais (cfr. Cap. III - 2.2., deste Parecer);
- d) Conta Geral do Território - Forma - aprovação formal por sua Excelência o Governador (cfr. Cap. III - 2.3., deste Parecer);
- e) Contas Provisórias sobre a Execução Orçamental - cumprimento do disposto no artº. 36 do D.L. nº. 41/83/M, promovendo-se a sua publicação trimestral (cfr. Cap. III - 2.2., deste Parecer);
- f) Conta de Gerência/Conta de Exercício - autonomia entre a Conta de Execução Orçamental (gerência) e a Conta do Tesouro, tornando coerente a elaboração da Conta com o sistema orçamental vigente (de gerência) - cfr. Cap. III - 2.2., deste Parecer;
- g) Reposições Não Abatidas nos Pagamentos - contabilização das respectivas receitas quando constituam reentrada exclusiva de importâncias indevidamente ou a mais pagas em anos anteriores àquele a que respeita a execução orçamental (cfr. Cap. IV - 2.2.3., deste Parecer);
- h) Reposições Abatidas nos Pagamentos - utilização deste mecanismo na escrituração e contabilização da reentrada nos Cofres do Tesouro das quantias pagas a mais ou indevidamente no mesmo ano em que deles saíram (cfr. Cap. IV - 2.2.3., deste Parecer);
- i) 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 das entidades autónomas (cfr. Cap. IV - 2.2.4., deste Parecer);

- j) Contas de Ordem - Unidade de Tesouraria - respeito pelo princípio, mesmo considerando a não obrigatoriedade de fazer passar pelos Cofres do Tesouro as receitas próprias arrecadadas directamente pelas entidades autónomas (cfr. Cap. IV - 2.2.4., deste Parecer);
- l) PIDDA - contabilização - uniformidade de critérios, pelos diferentes departamentos envolvidos, na contabilização das despesas pagas em Conta do Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração (cfr. Cap. IV - 3.2.3., deste Parecer);
- m) Período Complementar para o Pagamento de Despesas - cumprimento rigoroso do estipulado no nº. 2 do artº. 27º. do D.L. nº. 41/83/M, fazendo cessar os pagamentos de despesas em 31 de Janeiro do ano seguinte àquele a que respeitam (cfr. Cap. IV - 3.3.2., deste Parecer);
- n) Taxa de Execução Orçamental - cálculo da taxa de execução orçamental com base no orçamento final ou revisto (considerando as revisões e alterações introduzidas) e não com base no orçamento inicial (cfr. Cap. IV - 5, deste Parecer);
- o) Subsídios - Publicitação - extensão a todos os Serviços da Administração da obrigatoriedade de publicação de listagens com os subsídios concedidos, hoje restrita às entidades autónomas (cfr. Cap. V - 1, deste Parecer);
- p) Subsídios - Coordenação - concentração numa única entidade (v.g. na Direcção dos Serviços de Finanças) da coordenação financeira da respectiva atribuição, o que traria vantagens quanto à uniformidade e transparência do procedimento (cfr. Cap. V - 1, deste Parecer);
- q) Créditos Concedidos - Contabilização - rigor na contabilização dos créditos concedidos e respectiva amortização com vista a uma correcta avaliação das posições activas do Território (cfr. Cap. V - 2, deste Parecer);
- r) Património - Inventário dos Bens Duradouros - necessidade da sua organização urgente, rigorosa e integral (cfr. Cap. V - 4, deste Parecer);

- s) Operações de Tesouraria - Contas sem Movimento - extinção quando não movimentadas (cfr. Cap. VI - 3, deste Parecer);
- t) Operações de Tesouraria - Contabilização - rigor na contabilização dos movimentos de Operações de Tesouraria por forma a compatibilizar os registos com os das entidades com eles relacionados (cfr. Cap. VI - 3, deste Parecer);
- u) Dívida Pública - apuramento global da dívida directa do Território, considerando todas as formas que a mesma revista e não apenas a que resulta de contratos formais de empréstimo (cfr. Cap. VII - 1, deste Parecer);
- v) Dívida Flutuante/Dívida Fundada - conversão da dívida inicialmente flutuante em dívida fundada, quando a amortização venha a ocorrer em prazo superior a um ano suportando-se os encargos dela decorrentes através de dotações de Passivos Financeiros (a amortização) e de Despesas Correntes - Encargos (os juros) - cfr. Cap. VII - 1.2., deste Parecer);
- x) Conta da Caixa do Tesouro em Lisboa - Obrigatoriedade de submissão a julgamento, pois se trata de uma verdadeira exactoria (cfr. Cap. VIII - 4, deste Parecer);
- z) Tesouro - consolidação na Conta do Território da posição do Tesouro no final do ano económico, considerando as diferentes entidades por onde o mesmo se encontra repartido (cfr. Cap. VIII - 6, deste Parecer).

Da análise que acaba de se fazer à Conta Geral do Território do ano de 1993 resultam três situações (duas delas já verificadas em 1992) que merecem da parte do Tribunal

RESERVAS

São elas as seguintes:

- a) Alterações Orçamentais - o processo da sua realização, designadamente o recurso aos "reforços tácitos" ou "aumentos" (que na Conta em apreço tomaram a designação de "alterações") desrespeitou o princípio da publicidade, afectou o equilíbrio formal do Orçamento final e pôs em risco a observância do princípio do cabimento prévio das despesas (cfr. Cap. III - 1.5., deste Parecer).

No Parecer sobre a Conta de 1992 o Tribunal apontou a forma de corrigir esta irregularidade, que é a seguinte:

“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.”

- b). Operações de Tesouraria - Operações Orçamentais - a lei não consente a utilização de Operações de Tesouraria para proceder à arrecadação de receitas ou ao pagamento de despesas orçamentais. Além disso, tal prática desrespeita os princípios da unidade e da universalidade e da inscrição e cabimento prévio para a realização de despesas.

Esta prática, inequivocamente ilegal, retira credibilidade e rigor ao Orçamento e à Conta Geral do Território (cfr. Cap. VI - 3, deste Relatório).

Forma simples de corrigir tal ilegalidade será, como o Tribunal já avançou no Parecer sobre a Conta de 1992 (fls. 153), a previsão rigorosa das necessidades, inscrição do respectivo montante na dotação orçamental adequada e a sua utilização em sede de execução orçamental.

- c). Dívida Pública - Contabilização e Controlo - da análise feita à Dívida do Território (Cap. VII) resultou, em conclusão, uma descoordenação quanto ao serviço da dívida.

Essa descoordenação faz com que a Conta do Território omita, ou pelo menos encubra, a dívida real do Território.

O que a este respeito se recomenda é a assumpção clara e transparente das posições do Território e a adopção dos mecanismos legais e financeiros para a sua amortização.

Tribunal de Contas, em Macau, aos 25 de Novembro de 1994. — 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 de Fiscalização Sucessiva, *José Luís Pinto Almeida*. — Fui presente. — O Procurador da República, *José Alberto Varela Martins*.

(Custo desta publicação \$ 181 450,00)



Imprensa Oficial de Macau

澳門政府印刷署

PREÇO DESTE NÚMERO \$ 96,00

每份價銀九十六元正