

SUPLEMENTO

副刊

SUMÁRIO

GOVERNO DE MACAU

Avisos e anúncios oficiais

Do Tribunal de Contas, respeitante ao parecer sobre a
conta geral do Território, relativo ao ano económico
de 1995. 254

目錄

澳門政府

政府機關通告及公告

審計法院佈告 關於一九九五經濟年度本地區總
帳目之意見書 254

GOVERNO DE MACAU**AVISOS E ANÚNCIOS OFICIAIS****TRIBUNAL DE CONTAS DE MACAU****ÍNDICE**

INTRODUÇÃO	258
-------------------	-----

CAPÍTULO I**REGIME JURÍDICO FINANCEIRO DO TERRITÓRIO DE MACAU
ACTUALIZAÇÃO**

1. Preliminares	260
2. Diplomas com início de vigência em 1995	261
3. Diplomas Publicados em 1995	263
3.1. O Decreto-Lei n.º 61/95/M	263
3.2. O Decreto-Lei n.º 48/95/M	266
3.3. O Despacho n.º 45/GM/95	267
3.4. O Despacho n.º 73/GM/95	268

CAPÍTULO II**EVOLUÇÃO DAS RECEITAS E DESPESAS NOS ÚLTIMOS CINCO ANOS**

4. Nota de Abertura	268
5. Evolução Orçamental	269
6. Evolução da Execução Orçamental (Conta)	270
7. Análise	275

CAPÍTULO III**OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO FINANCEIRA**

8. O Orçamento Geral do Território	277
8.1. Elaboração	277
8.1.1. O Despacho n.º 35/GM/94	277
8.1.2. As Circulares da Direcção dos Serviços de Finanças	279

8.2. Aprovação	280
8.2.1. A Lei n.º 8/94/M, de 30 de Dezembro	280
8.2.2. O Decreto-Lei n.º 67/94/M, de 30 de Dezembro	283
8.3. Os Princípios Orçamentais	284
8.4. Execução - Instruções	291
8.5. Alterações Orçamentais	292
8.5.1. Da Receita	292
8.5.2. Da Despesa	296
8.5.3. O Equilíbrio do Orçamento Final	300
9. A Conta Geral do Território	300
9.1. Remessa ao Tribunal	300
9.2. Elaboração	301
9.2.1. A Conta Provisória	301
9.2.2. A Conta Definitiva	302
9.3. Aprovação	303
9.4. Publicação	303

CAPÍTULO IV

AS RECEITAS E AS DESPESAS

10. Nota Prévia	303
11. As Receitas	304
11.1. No Orçamento	304
11.2. Na Conta	306
11.2.1. As Receitas Correntes	308
11.2.2. As Receitas de Capital	311
11.2.3. As Reposições Não Abatidas Nos Pagamentos	312
11.2.4. As Contas de Ordem	312
11.3. A Arrecadação das Receitas	314
12. As Despesas	315
12.1. No Orçamento	315
12.2. Na Conta	318
12.2.1. Esclarecimento Prévio	318
12.2.2. Despesas Agregadas	321
12.2.3. As Despesas Correntes	325
12.2.4. As Despesas de Capital	328
12.2.4.1. Subsídio de exploração à CAM	330
12.2.5. As Despesas de Investimentos do Plano	331
12.2.6. As Contas de Ordem	333
12.2.7. Síntese	334

12.3. O Pagamento da Despesa	335
12.3.1. Certificação dos Valores	335
12.3.2. Os Fundos Permanentes	336
13. A Relação Receita/Despesa	337
13.1. Receita Total/Despesa Total	337
13.2. Receita Total sem Contas de Ordem/Despesa Total sem Contas de Ordem	338
13.3. Receita sem Contas de Ordem e sem Utilização de Saldos de Anos Anteriores/Despesas sem Contas de Ordem	338
13.4. Receita Corrente/Despesa Corrente	339
13.5. Receitas do Jogo/Despesa Corrente	339
13.6. Receitas do Jogo/Depesa Total sem Contas de Ordem	339
13.7. Receita do Jogo mais Concessão de Terrenos/Despesa Corrente	340
13.8. Receitas do Jogo mais Concessão de Terrenos/Despesa Total sem Contas de Ordem	340
13.9. Receitas do Jogo/Serviço da Dívida	340
13.10. Receitas do Jogo/PIDDA	341
13.11. Receita de Concessão de Terrenos/PIDDA	341

CAPÍTULO V

SUBSÍDIOS, SUBVENÇÕES E PATRIMÓNIO

14. Preâmbulo	341
15. Subsídios, Subvenções e Outras Formas de Apoio	342
16. Benefícios Fiscais	343
17. Créditos Concedidos	343
17.1. Macauport - Sociedade de Administração de Portos, SARL	344
17.2. Caixa Económica Postal	344
17.3. Síntese	345
18. Património	345

CAPÍTULO VI

AS OPERAÇÕES DE TESOURARIA

19. A Conta de Operações de Tesouraria	346
19.1. Operações de Tesouraria/Operações Orçamentais	347
19.2. Contas Sem Movimento	349
19.3. Síntese	350

CAPÍTULO VII**A DÍVIDA PÚBLICA DO TERRITÓRIO**

20. A Dívida Directa	350
20.1. A Dívida Fundada	350
20.2. A Dívida Flutuante	351
21. A Dívida Indirecta	351
22. Serviço da Dívida	352

CAPÍTULO VIII**O TESOURO**

23. Questão Prévia	353
24. A Situação do Tesouro em 31.12.95	353

CAPÍTULO IX**CONCLUSÕES, RECOMENDAÇÕES E RESERVAS**

25. Conclusões	355
25.1. Ajustamento	355
25.2. Acatamento das Recomendações Formuladas em Pareceres Anteriores (Contas Gerais do Território de 1992, 1993 e 1994)	355
26. Recomendações	356
26.1. De Âmbito Legislativo	356
26.2. Quanto ao Orçamento	357
26.3. Quanto à Conta	358
27. Reservas	360

CONTA GERAL DO TERRITÓRIO

ANO ECONÓMICO DE 1995

PARECER

INTRODUÇÃO

Este é o quinto Parecer que, desde a sua instalação (26.04.93), o Tribunal de Contas emite sobre a Conta Geral do Território.

E, apesar dos escassos recursos de que dispõe, uma vez mais o faz dentro do prazo limitado que a lei lhe confere, apenas quatro meses - de 01 de Agosto a 30 Novembro - dos quais, nunca será demasiado recordar, mês e meio corre em férias judiciais (cfr. art.º 9º do Decreto-Lei n.º 18/92/M, de 02 de Março).

*

O Tribunal de Contas é, por definição legal (art.ºs 5º n.º 1, 6º n.º 1 e 10º n.º 1 da Lei n.º 112/91, de 29 de Agosto e Decreto-Lei n.º 18/92/M, de 02 de Março) e doutrínaria¹ o órgão superior de controlo externo independente das finanças públicas, do Território.

Seguindo o modelo português, atribuiu-lhe o legislador natureza jurisdicional, optando, pois, por um sistema diferente do adoptado nos países asiáticos e também daquele que viria a ficar consagrado na Lei Básica da futura Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China que, como é sabido, prevê, no seu art.º 60º, a existência de um órgão independente, o “Comissariado da Auditoria”.

Enquanto órgãos jurisdicionais, com a inerente garantia de independência e independentemente da amplitude das atribuições e competências que lhes são confiadas², a principal característica dos Tribunais de Contas reside no poder de julgar a concessão ou recusa de “visto”³, contas e sobretudo infracções financeiras e, conseqüentemente, efectivar responsabilidades, quer por via sancionatória quer por via reintegratória.

¹ - Cfr. por todos Prof. Sousa Franco in “Finanças Públicas e Direito Financeiro”, Vol. I, Almedina, 1992, pág. 458 e seg. e in “Prefácio” a Tribunal de Contas - legislação anotada com índice remissivo, de José Tavares e Lídio de Magalhães, Almedina, 1990, pág. 9 e seg.

² - Competência para o exercício de fiscalização prévia, concomitante e sucessiva ou apenas concomitante e sucessiva, poderes que se ficam pelo simples controlo da legalidade ou que se estendem à apreciação da economia, eficiência, eficácia e oportunidade da despesa, etc.

³ - A discussão que em Portugal se manteve por largos anos em torno da natureza jurisdicional ou não da concessão ou recusa de visto, terminou com a publicação da Lei n.º 86/89, de 08 de Setembro que fez uma opção clara pela jurisdicionalidade da concessão ou recusa de visto (cfr. por ex. art.º 25º).
Em Macau, e após a instalação do Tribunal de Contas, nunca se pôs em causa a natureza jurisdicional da concessão ou recusa de visto, atento o disposto na al. a) do n.º 4 do art.º 10º da Lei n.º 112/91, de 29 de Agosto.

Por sua vez o sistema de Auditoria Geral ou “Comissariado da Auditoria”, caracteriza-se pelo exercício, independente, de competências exclusivamente técnicas, nas áreas da fiscalização concomitante e sucessiva, abrangendo não só as questões da legalidade mas, sobretudo, as da economicidade da despesa, terminando com relatórios ou pareceres onde são formuladas propostas ou recomendações dirigidas aos órgãos do poder, em especial ao Parlamento.

Neste sistema não cabem, pois, ao órgão externo de controlo financeiro poderes de fiscalização prévia (normalmente confiados a órgãos de controlo interno), nem poderes de efectivação de responsabilidades, por alcance, desvio de dinheiro ou bens patrimoniais, violação da lei ou dos princípios elementares do sistema, etc., agora a cargo dos tribunais, eventualmente através de secções especializadas.

Apesar desta diferença de fundo aos Tribunais de Contas, em particular ao português e ao de Macau, desde sempre lhe foram conferidos poderes e atribuições que não são tipicamente jurisdicionais e, por isso, mais próximas dos sistemas de auditoria.

A principal é, sem dúvida, a emissão de parecer sobre as contas gerais, do Estado, das Regiões Autónomas ou, no caso de Macau, do Território⁴.

- Por isso se apresenta como um relatório exclusivamente técnico que, não abdicando da formulação de juízos sobre a conformidade ou desconformidade da execução orçamental e dos fluxos e decisões financeiras a ela associadas com as leis que as regem - lei de enquadramento do orçamento do Território, lei de autorização das receitas e despesas, decreto-lei que aprova e põe em execução o orçamento e demais legislação financeira - (n.º 3 do art.º 9º do Decreto-Lei n.º 18/92/M), termina com recomendações e a eventual formulação de reservas, dirigidas às entidades ou órgãos de governo a quem cabe a tomada das contas, no caso à Assembleia Legislativa (art.º 30º, n.º 2, al. b) do E.O.M., aprovado pela Lei n.º 1/76, de 17 de Fevereiro com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 53/79, de 14 de Setembro, 13/90, de 10 de Maio e 23-A/96, de 29 de Julho).

Trata-se, pois, de um documento que tem por finalidade habilitar tecnicamente a Assembleia Legislativa de modo a que esta possa, verdadeiramente, “julgar” a Conta Geral do Território⁵, e ainda de um contributo para a melhoria do sistema financeiro público bem como do funcionamento das entidades e serviços a quem cabe a sua implementação.

⁴ - Poderes não jurisdicionais são também, e falando só do Tribunal de Contas de Macau, o de emitir instruções (al. g) do n.º 4 do art.º 10º da Lei n.º 112/91), realizar inquéritos e averiguações (art.º 12º do Decreto-Lei n.º 18/92/M, de 02 de Março), para além das competências relacionadas com a gestão e o funcionamento do próprio Tribunal com destaque para a aprovação do Regulamento Interno, do Plano de Acção e do Relatório Anuais (n.º 5, als. b), c) e d), do art.º 10º da Lei n.º 112/91 e art.ºs 10º e 11º do Decreto-Lei n.º 18/92/M).

⁵ - Sobre o alcance da expressão “tomar as contas”, cfr. Gomes Canotilho e Vital Moreira in “Constituição da República Portuguesa Anotada, 3.º Ed., 1993, pág. 657 e 819.

*

Nos Pareceres até agora emitidos, dedicou o Tribunal atenção especial ao ordenamento jurídico-financeiro, não só através do estudo analítico e crítico dos diplomas já existentes e dos que em cada ano vão sendo publicados, como também chamando a atenção para a necessidade de preencher lacunas e suprir deficiências regulamentares que ainda se verificam.

É certo que várias das recomendações/sugestões formuladas pelo Tribunal nesta área (como em outras, aliás) foram já aceites e postas em prática, o que se regista com agrado e satisfação. No entanto são ainda bastantes as matérias, como adiante se verá, carenciadas de regulamentação e disciplina. Por isso voltaremos a insistir na necessidade de produção legislativa, não só para preencher o vazio existente, como também para actualizar, harmonizar e, em certa medida, codificar o direito financeiro do Território.

Entende o Tribunal haver duas razões fundamentais que justificam que esta questão seja encarada, equacionada e resolvida com urgência:

- A necessidade sentida pelos operadores e utilizadores do direito financeiro, dada a ausência nuns casos e, noutros, talvez a maioria, a dispersão e obsolência das normas;
- A três anos da transferência de administração, a absoluta necessidade de localização e, conseqüentemente, tradução das normas regulamentares e procedimentais do complexo sistema das Finanças Públicas do Território, sob pena de este não subsistir para além de 1999.

Também nesta vertente, a par da disponibilidade que o Tribunal sempre manifestou e da colaboração que, quando solicitada, nunca regateou, o Parecer pretende ser um contributo positivo.

CAPÍTULO I

REGIME JURÍDICO FINANCEIRO DO TERRITÓRIO DE MACAU ACTUALIZAÇÃO

- 1. Preliminares

Dar continuidade ao propósito que, desde o primeiro Parecer, o Tribunal assumiu, qual seja o de, antes de qualquer juízo, fazer um estudo interpretativo das normas que integram o ordenamento jurídico-financeiro que serve, exactamente, de

suporte à análise e fundamenta as conclusões e recomendações em cada ano formuladas, é a razão primeira deste capítulo.

Mas existem também motivos concretos e precisos que, no entender do Tribunal, justificam que este trabalho tenha sequência. Dois deles já os assinalámos na Introdução, se bem que em perspectiva diferente: o apoio aos utilizadores do direito financeiro e aos gestores dos dinheiros públicos; e a necessidade de localização das normas.

Outros serão a avaliação da aceitação das recomendações/sugestões constantes em pareceres anteriores e o medir dos benefícios que a legislação publicada trouxe à gestão dos dinheiros públicos.

2. Diplomas com início de vigência em 1995

O único diploma publicado em 1994 mas cuja entrada em vigor apenas ocorreu em 01 de Janeiro de 1995, e que, portanto, só na Conta Geral do Território agora em apreço faz sentir os seus efeitos, foi o Decreto-Lei n.º 59/94/M, de 05 de Dezembro que aprovou o regime jurídico da reposição de dinheiros públicos indevidamente pagos.

Como se deixou dito no Parecer sobre a Conta Geral do Território de 1994 ao fazer-se a análise técnico-jurídico do diploma em causa, a sua publicação preencheu *“uma grave lacuna até então existente no ordenamento jurídico-financeiro do Território”*⁶.

E são notórias na Conta Geral do Território de 1995, que agora apreciamos, as melhorias daí resultantes.

De entre elas destacamos como mais importantes:

- Maior rigor, transparência e realismo na execução orçamental;
- Redução do volume de alterações orçamentais; e
- Desburocratização e simplificação do processo de realização de despesas.

E por se verificarem estas melhorias desapareceram as deficiências que sucessiva e persistentemente o Tribunal vinha assinalando nos Pareceres até agora emitidos, com realce para a incorrecta utilização da rubrica da receita *“Reposições Não Abatidas Nos Pagamentos”*⁷.

⁶ - Cap. I - 4.

⁷ - Cfr. Parecer sobre a Conta Geral do Território de 1992; Cap. IV - 2.3.
Parecer sobre a Conta Geral do Território de 1993; Cap. IV - 2.2.3.
Parecer sobre a Conta Geral do Território de 1994; Cap. IV - 12.2.3.

Surtiram, pois, efeito as recomendações que o Tribunal, sobre este assunto, formulou nos Pareceres anteriores, o que se regista com satisfação.

*

No Parecer sobre a Conta Geral do Território de 1994, no capítulo e epígrafe equivalentes, a propósito do início de vigência do Decreto-Lei n.º 53/93/M, de 27 de Setembro (novo regime jurídico-financeiro das entidades autónomas) avaliou-se o respeito pela observância do disposto no seu art.º 3º que fixa como requisito de atribuição de autonomia financeira *“o somatório das receitas próprias, consignadas e participações, seja igual ou superior a 30 por cento do respectivo orçamento inicial de despesas”*⁸.

Ora aconteceu que em 1995 foram criadas (*“ex-novo”* ou por reestruturação) entidades autónomas e nem sempre aquele requisito se mostra observado.

Está nessas circunstâncias o

Conselho de Consumidores

reestruturado pela Lei n.º 4/95/M, de 12 de Julho e que, por força do art.º 1º, readquiriu autonomia financeira.

Como se pode constatar pelo quadro a seguir, não dispõe de qualquer receita própria, consignada ou de participação, vivendo exclusivamente à custa de transferências do Orçamento Geral do Território.

	Receita própria, consignada e participação (1)	Despesa Total (2)	% (1/2)
No Orçamento Na Conta de Gerência	0,00	3.621.309,10	0,00

O quadro supra é ainda revelador do desrespeito de outra norma do citado Decreto-Lei, o seu art.º 4º, que impõe a existência de orçamento privativo com previsão das receitas e despesas.

O Conselho de Consumidores não fez aprovar no ano de 1995 qualquer orçamento privativo tendo antes adoptado a figura da *“distribuição de verbas”* concretizada no Despacho n.º 33/SAEF/95, publicado no Boletim Oficial, II Série, n.º 11, de 15/03/95⁹.

⁸ - Não aplicável aos Municípios e Serviço do Alto-Comissariado (art.º 1º, n.ºs 3 e 4).

⁹ - Sobre a ilegalidade das *“Dotações Globais”* e da consequente *“distribuição de verbas”* ver Cap. III - 8.3. - d), adiante. Sobre o mesmo assunto cfr. Parecer sobre a Conta Geral do Território de 1994; Cap. III; 9.3. al. c).

As outras entidades autónomas criadas em 1995, mas aqui com observância dos requisitos apontados, foram o Fundo de Garantia Automóvel (Decreto-Lei n.º 57/94/M, de 28 de Novembro, com início de vigência em 01/01/95) e o Instituto de Formação Turística (Decreto-Lei n.º 45/95/M, de 28 de Agosto).

3. Diplomas Publicados em 1995

1995 não foi um ano fértil no que respeita à publicação de legislação financeira.

Para além dos diplomas sobre a arrecadação de receitas e realização de despesas e de aprovação e execução do orçamento (analisados em outro local deste Parecer¹⁰), apenas quatro normativos foram dados à estampa com interesse para o Direito Financeiro.

3.1. O Decreto-Lei n.º 61/95/M

Publicado em 27 de Setembro procedeu à reestruturação e reorganização da Direcção dos Serviços de Finanças, definida no art.º 1º¹¹ como *“o serviço que orienta, coordena e fiscaliza a actividade financeira do sector público administrativo do Território”*.

Para além das funções de gestão da actividade financeira, cujas atribuições nesta área se encontram profusamente desenvolvidas no art.º 2º, merecem especial destaque as funções de fiscalização *“das finanças públicas”* expressamente previstas na alínea g) do mesmo artigo.

A fiscalização exercida pela Direcção dos Serviços de Finanças insere-se na denominada *“fiscalização interna”*, caracterizada pelo facto de ser realizada por um ente pertencente à própria estrutura orgânica da Administração. Portanto dentro de um sistema hierarquizado, sob orientação, supervisão e coordenação superior.

E aqui reside a diferença fundamental com a chamada *“fiscalização externa independente”*, precisamente a levada a cabo pelo Tribunal de Contas, cuja essência (independentemente do sistema adoptado - Tribunal de Contas ou Auditoria-Geral) radica na autonomia e independência com que é feita face à Administração.

¹⁰ - Cap. III.

¹¹ - Os artigos mencionados neste número sem indicação da fonte pertencem ao Decreto-Lei n.º 61/95/M, de 27 de Novembro.

No entanto, se bem que conceptualmente se trate de uma fiscalização interna, apresenta-se perante os restantes serviços e entidades da Administração como uma fiscalização externa.

Porque a reputamos de importante, é ainda de salientar uma outra diferença, no plano das consequências, entre o controlo interno operado pela Direcção dos Serviços de Finanças e o controlo externo realizado pelo Tribunal de Contas enquanto órgão jurisdicional.

Se tomarmos como exemplo a realização ilegal de uma despesa, em sentido amplo, os poderes fiscalizadores da Direcção dos Serviços de Finanças concretizam-se com a não autorização do respectivo pagamento (da despesa em si ou da requisição de fundos se se tratar de um serviço com autonomia administrativa ou entidade autónoma) sob pena de a responsabilidade pelo pagamento ilegal se transferir para ela própria na pessoa do respectivo Director ou na de quem deste receber, por subdelegação, competência para autorizar o pagamento de despesas¹².

Por sua vez, a ilegalidade da despesa tem, no Tribunal de Contas e como consequência, a recusa do “visto” (se a questão se colocar em sede de fiscalização prévia) tornando o acto ou contrato ineficaz, isto é, insusceptível de produzir efeitos materiais e financeiros, ou, em sede de fiscalização sucessiva, da efectivação de responsabilidades quer através da condenação em multa (no caso de responsabilidade financeira sancionatória), quer através da condenação na reposição da importância indevidamente ou ilegalmente paga (no caso de responsabilidade financeira reintegratória) ou das duas em simultâneo (art.º 20º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 18/92/M, de 02 de Março), se para tal se verificarem os pressupostos¹³.

*

A nível organizacional, registando embora a simplificação da estrutura e dos níveis hierárquicos de decisão bem como o reforço da eficácia dos serviços cujos propósitos se anunciam no preâmbulo do diploma, merece somente destaque, na medida em que altera (se bem que apenas quantitativamente) o circuito de arrecadação das receitas, a extinção da Repartição de Finanças das Ilhas e a correspondente Recebedoria.

¹² - Nos casos em que se verifique a “utilização indevida de dotações” orçamentais ou a “classificação errada das despesas” a Direcção dos Serviços de Finanças pode também aplicar multas (art.ºs 39º e 40º do Decreto-Lei n.º 41/83/M, de 21 de Novembro).

¹³ - Não seria assim, com certeza, se o sistema de controlo externo independente fosse o de Auditoria-Geral ou Comissariado de Auditoria.

A partir de agora passa a existir uma única Repartição de Finanças, equiparada a Divisão (al. a), n.º 2 do art.º 11º) junto da qual funciona a Recebedoria (n.º 2 do art.º 12º), ficando, no entanto, aberta a possibilidade de o Governador *“criar ou extinguir, por portaria, Delegações de Finanças, a título permanente ou temporário, sempre que se revelar necessário”* (art.º 13º).

Foi, aliás, ao abrigo desta norma que, através da Portaria n.º 315/95/M, de 18 de Dezembro, foram criadas a Delegação e Recebedoria das Ilhas, desde logo, porém, com uma esperança de vida de um mês, até 31 de Dezembro de 1995. Em bom rigor, manteve-se, por razões logísticas (nomeadamente o encerramento das contas), em funcionamento até ao final do ano a Delegação e Recebedoria já existentes.

A propósito da Recebedoria refere o n.º 2 do artigo 12º citado que o respectivo funcionamento reger-se-á por legislação especial.

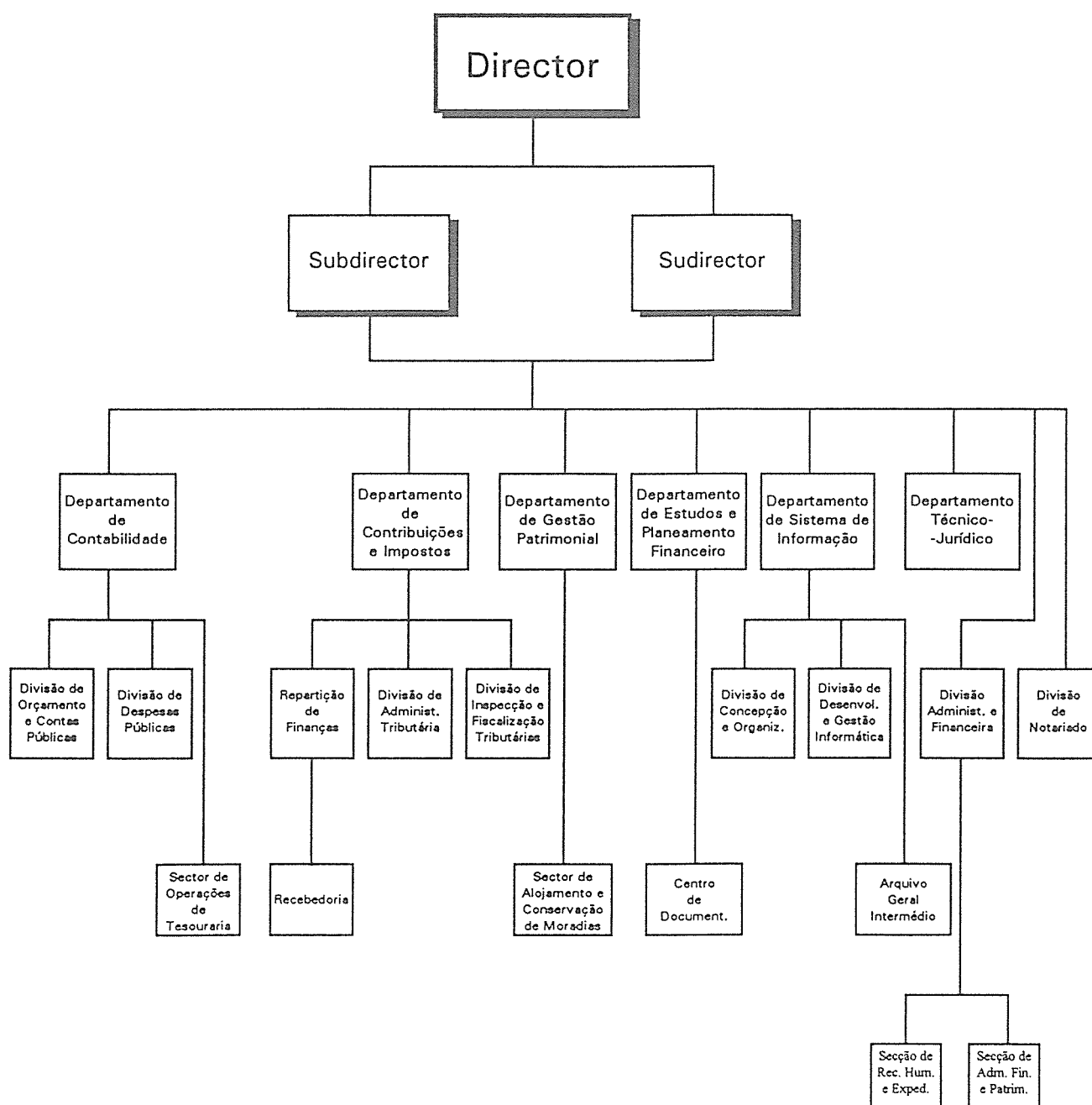
Só que, quase um ano volvido sobre a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 61/95/M, essa legislação não foi ainda publicada. E é por demais evidente a sua necessidade para a qual, aliás, já o Tribunal, no Parecer sobre a Conta Geral do Território de 1994, havia chamado a atenção e, a propósito, formulado uma recomendação¹⁴.

De facto torna-se urgente e imprescindível regular o funcionamento da Recebedoria, definir as suas atribuições, estabelecer com rigor o papel que lhe cabe na arrecadação da receita (e eventualmente no pagamento da despesa), caracterizar com objectividade as operações que ali têm lugar e delimitar a responsabilidade do Recebedor enquanto exactor do Território, etc., contribuindo-se, assim, decisivamente para o rigor, transparência e eficácia da administração financeira.

Para uma visão de conjunto da nova estrutura e organização interna elaborou-se o organigrama que segue.

¹⁴ - Cfr. Cap. III - 9.2.1. e Conclusões, 33 - A. e).

Direcção dos Serviços de Finanças



3.2. O Decreto-Lei n.º 48/95/M

Este Decreto-Lei, publicado em 18 de Setembro, estabeleceu o critério a adoptar na classificação das despesas resultantes do pagamento das remunerações do pessoal que, por ter optado pela integração nos serviços da República Portuguesa ou pela desvinculação da Administração Pública mediante compensação pecuniária, passou à situação de supranumerário.

Determinou, então, que essas remunerações continuassem a ser classificadas, quer do ponto de vista orgânico quer do económico, pela rubrica que até à alteração do vínculo suportava os mesmos encargos.

É uma solução técnica e juridicamente correcta e a de mais simples execução, se bem que houvesse outra, porventura mais realista, que seria a da criação de uma rubrica própria para o efeito dentro de cada Capítulo ou Divisão Orgânica.

Saliente-se ainda que ao Decreto-Lei foram atribuídos efeitos retroactivos, "*desde 01 de Janeiro de 1995*", o que evidência propósitos de sanção de irregularidades cometidas na execução do orçamento de 1995.

3.3. O Despacho n.º 45/GM/95

Com o Despacho em epígrafe, assinado a 03 de Agosto e publicado no Boletim Oficial, I Série, de 14 do mesmo mês e ano, S. Ex.^a o Governador veio clarificar e resolver um problema que já se arrastava há algum tempo.

Ficou, pois, definida a natureza e o tratamento contabilístico dos descontos relativos à contribuição para os encargos com os cuidados de saúde devida pelos trabalhadores das entidades autónomas, assim como a natureza e titularidade da própria despesa com os encargos de saúde.

Como regra, determinou-se que a mencionada contribuição seja descontada na remuneração e posteriormente entregue aos Serviços de Saúde, o que permite três conclusões:

- a) As contribuições são receita própria dos Serviços de Saúde devendo, como tal, ser previstas no seu orçamento privativo;
- b) Nos serviços de origem, os serviços processadores, os descontos deverão ser movimentados e contabilizados como operações de tesouraria; e
- c) As despesas com a saúde daqueles trabalhadores são despesas próprias dos Serviços de Saúde, devendo, assim, ser por estes orçamentadas.

Por sua vez, a excepção consentida no n.º 4 para as entidades ali elencadas que considera o produto das ditas contribuições como suas receitas próprias e lhe comete o encargo do pagamento integral à Direcção dos Serviços de Saúde dos serviços de saúde prestados aos seus trabalhadores, conduz a conclusões diferentes:

- 1) Nos orçamentos privativos das entidades autónomas em questão as ditas contribuições deverão ser previstas como receita própria geral e ter, depois, o correspondente tratamento contabilístico;

- 2) Nos mesmos orçamentos, do lado da despesa, deverá ser inscrita uma dotação para suportar a despesa com a aquisição de serviços de saúde;
- 3) Estas contribuições não têm qualquer repercussão directa no orçamento privativo dos Serviços de Saúde, que apenas devem prever, genericamente, receitas provenientes da venda de serviços de saúde.

3.4. O Despacho n.º 73/GM/95

Através deste despacho, assinado em 16 de Novembro com publicação no Boletim Oficial, I Série, do dia 20 imediato, foram aprovados os modelos dos mapas, certidões e outros documentos que as entidades autónomas devem enviar trimestralmente à Direcção dos Serviços de Finanças para acompanhamento, por esta, da respectiva execução orçamental ou, como é referido, “*das contas*”.

Este acompanhamento vem previsto no art.º 30º do Decreto-Lei n.º 53/93/M, de 27 de Setembro e insere-se nas medidas de controlo interno a que já atrás fizemos referência.

A uniformização dos modelos é algo que se saúda, pois permite a uniformização, simplificação e maior eficiência dos critérios e métodos utilizados pela Direcção dos Serviços de Finanças.

CAPÍTULO II

EVOLUÇÃO DAS RECEITAS E DESPESAS NOS ÚLTIMOS CINCO ANOS

4. Nota de Abertura

A análise evolutiva das finanças públicas do Território fornece dados e permite extrair conclusões que muito contribuirão para melhorar a sua gestão bem como planear e programar com maior rigor e realismo o futuro financeiro. A tomada de decisão nesta área, tão sensível, tornar-se-á mais fácil e segura se alicerçada em dados que revelem o comportamento e as tendências das fontes de financiamento e dos centros de custos do orçamento.

Esta a razão de ser do presente capítulo que, tomando por base os últimos cinco anos, estuda, de diferentes ângulos, a flutuação das receitas e despesas do Território.

5. Evolução Orçamental

O quadro seguinte, elaborado a partir dos orçamentos corrigidos, isto é, considerando as alterações - reforços e anulações - que ao longo do ano lhe foram introduzidas, mostra como evoluiu, global e sectorialmente, a orçamentação das receitas e das despesas públicas.

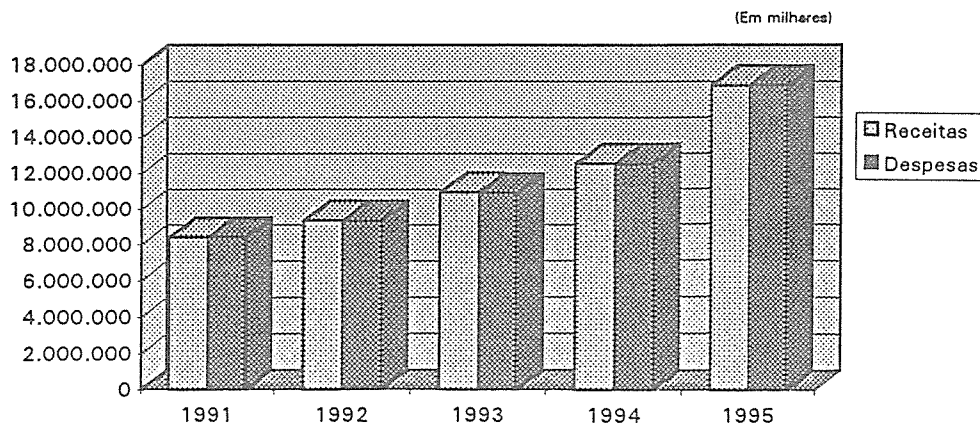
(Milhares de patacas)

Designação	Ano	1991		91/92	1993		92/93	1994		93/94	1995		94/95
		1991	1992	Δ%	1993	Δ%	1994	Δ%	1995	Δ%			
RECEITAS	Correntes	4.949.470	7.414.055	49,8	7.969.439	7,5	9.281.019	16,5	9.024.860	-2,8			
	De Capital (1)	1.607.609	463.500	-71,2	677.736	46,2	370.868	-45,3	2.251.040	507,0			
	Soma	6.557.079	7.877.555	20,1	8.647.175	9,8	9.651.887	11,6	11.275.900	16,8			
	Contas Ordem	1.845.585	1.466.571	-20,5	2.283.312	55,7	2.860.684	25,3	5.564.455	94,5			
	Total	8.402.664	9.344.126	11,2	10.930.487	17,0	12.512.571	14,5	16.840.355	34,6			
DESPESAS	Correntes	5.079.317	5.832.104	14,8	6.095.862	4,5	7.458.839	22,4	6.821.873	-8,5			
	De Capital	313.159	544.197	73,8	696.388	28,0	693.210	-0,5	2.698.561	289,3			
	PIDDA	1.164.603	1.501.690	28,9	1.786.293	19,0	1.500.000	-16,0	1.755.466	17,0			
	Soma	6.557.079	7.877.991	20,1	8.578.543	8,9	9.652.049	12,5	11.275.900	16,8			
	Contas Ordem	1.845.585	1.466.571	-20,5	2.283.312	55,7	2.860.684	25,3	5.564.455	94,5			
Total	8.402.664	9.344.562	11,2	10.861.855	16,2	12.512.733	15,2	16.840.355	34,6				

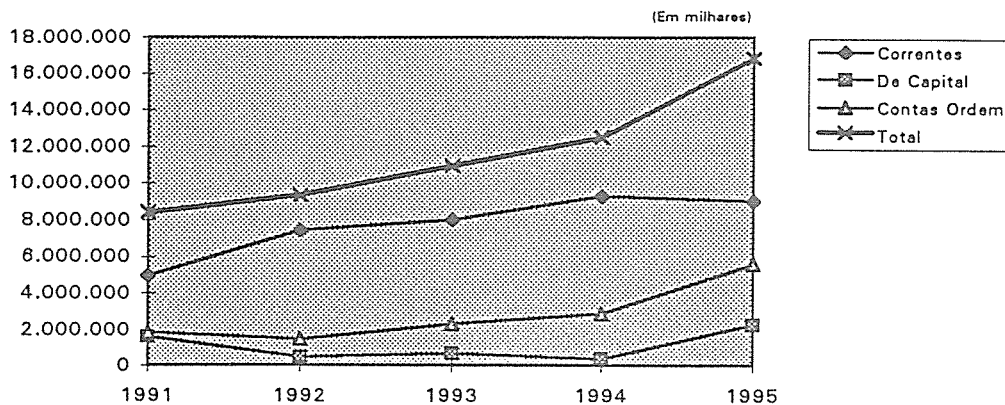
(1) Inclui Reposições não abatidas nos pagamentos

Em representação gráfica a evolução da receita e da despesa orçamentada toma a seguinte forma:

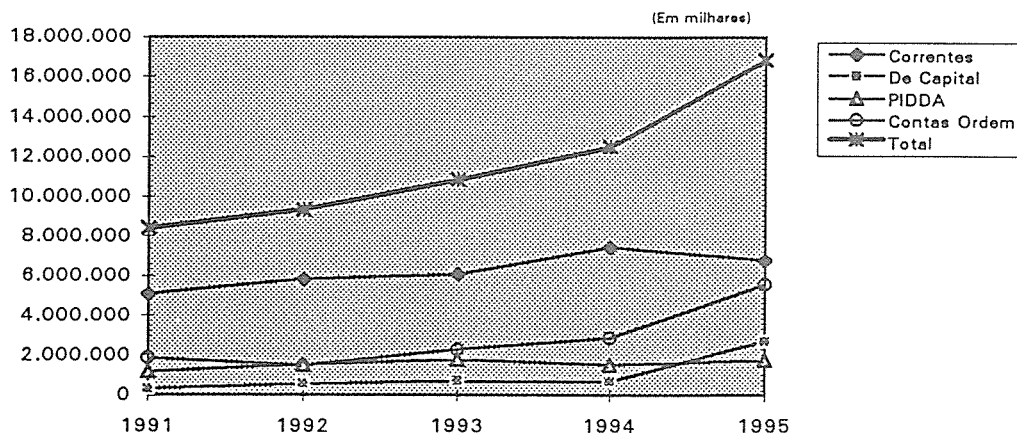
RECEITA E DESPESA TOTAL



RECEITA



DESPESA



6. Evolução da Execução Orçamental (Conta)

A execução orçamental registou, nos últimos cinco anos, o comportamento evolutivo que o próximo quadro apresenta. Nele se pode apreciar a trajectória das receitas e das despesas, não só em valores globais como por grandes agregados, bem como do saldo.

(Milhares de patacas)

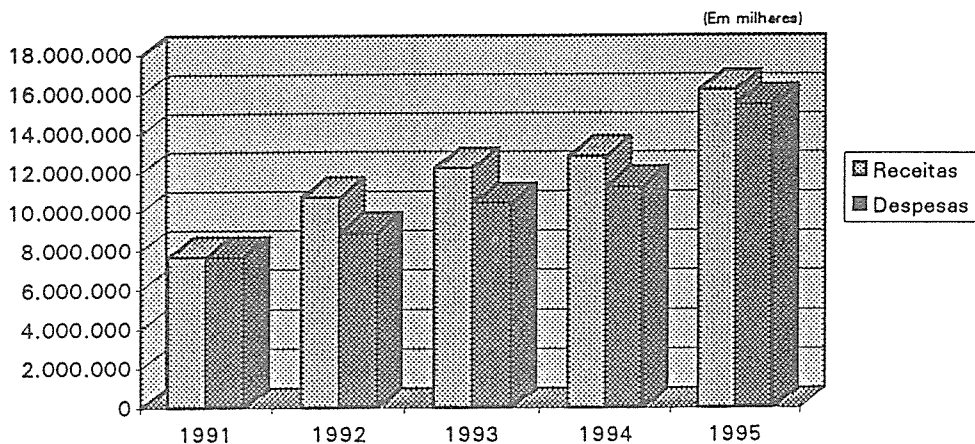
Designação	Ano		91/92		92/93		93/94		94/95	
	1991	1992	Δ%	1993	Δ%	1994	Δ%	1995	Δ%	
R E C E I T A	Correntes	5.184.525	9.191.309	77,3	9.356.622	1,8	10.000.244	6,9	8.558.189	-14,4
	De Capital (1)	855.943	66.919	-92,2	710.157	961,2	86.494	-87,8	2.194.787	2437,5
	Soma	6.040.468	9.258.228	53,3	10.066.779	8,7	10.086.738	0,2	10.752.976	6,6
	Contas Ordem	1.621.269	1.441.596	-11,1	2.135.581	48,1	2.724.498	27,6	5.438.024	99,6
	Total	7.661.737	10.699.824	39,7	12.202.360	14,0	12.811.236	5,0	16.191.000	26,4
D E S P E S A	Correntes	4.752.590	5.646.688	18,8	5.984.917	6,0	6.826.828	14,1	6.106.587	-10,6
	De Capital	279.337	543.251	94,5	692.848	27,5	689.670	-0,5	2.690.938	290,2
	PIDDA	1.008.541	1.262.449	25,2	1.606.637	27,3	1.010.343	-37,1	1.237.087	22,4
	Soma	6.040.468	7.452.388	23,4	8.284.402	11,2	8.526.841	2,9	10.034.612	17,7
	Contas Ordem	1.621.269	1.441.596	-11,1	2.135.581	48,1	2.724.498	27,6	5.437.553	99,6
	<i>A deduzir (Rep.Abat.) (2)</i>	---	---	---	---	---	---	---	-3.783	---
	Total	7.661.737	8.893.984	16,1	10.419.983	17,2	11.251.339	8,0	15.468.382	37,5
	Saldo(Rec-Dep)	0	1.805.840	∞	1.782.377	-1,3	1.559.897	-12,5	722.618	-53,7

(1) Inclui Reposições não abatidas nos pagamentos

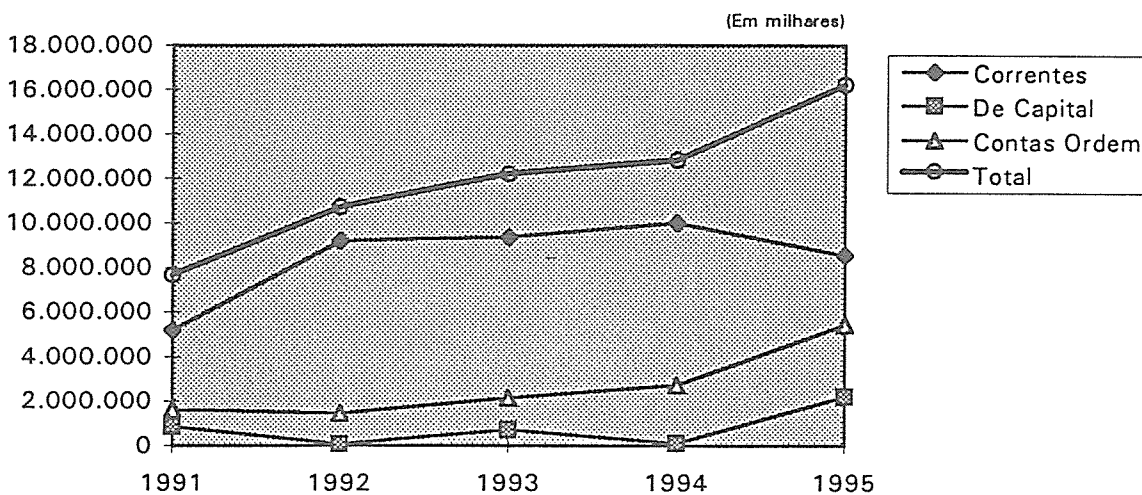
(2) Cfr. Cap. IV - 12.2.

Graficamente representam-se assim:

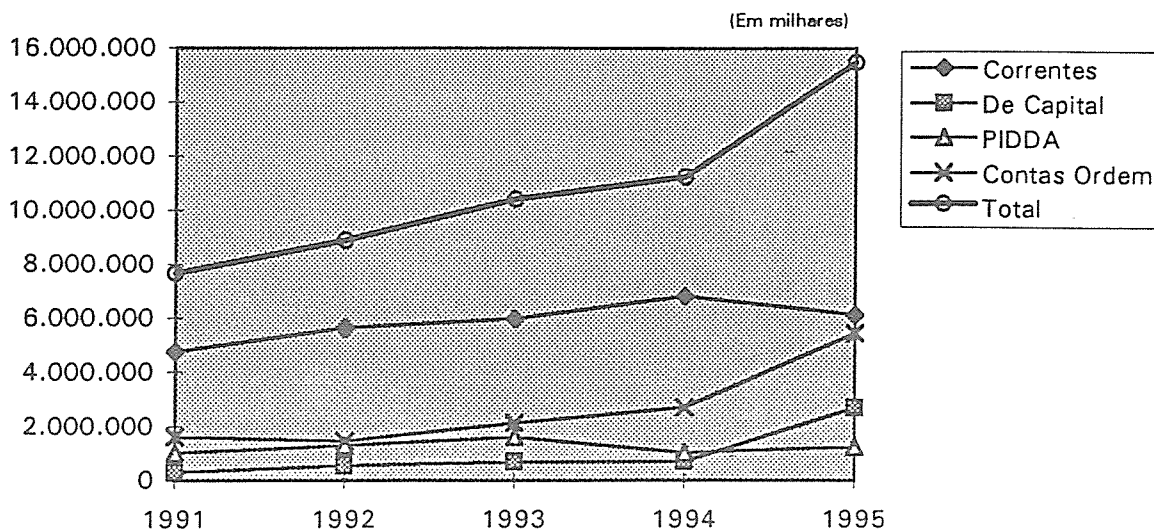
RECEITA E DESPESA TOTAL



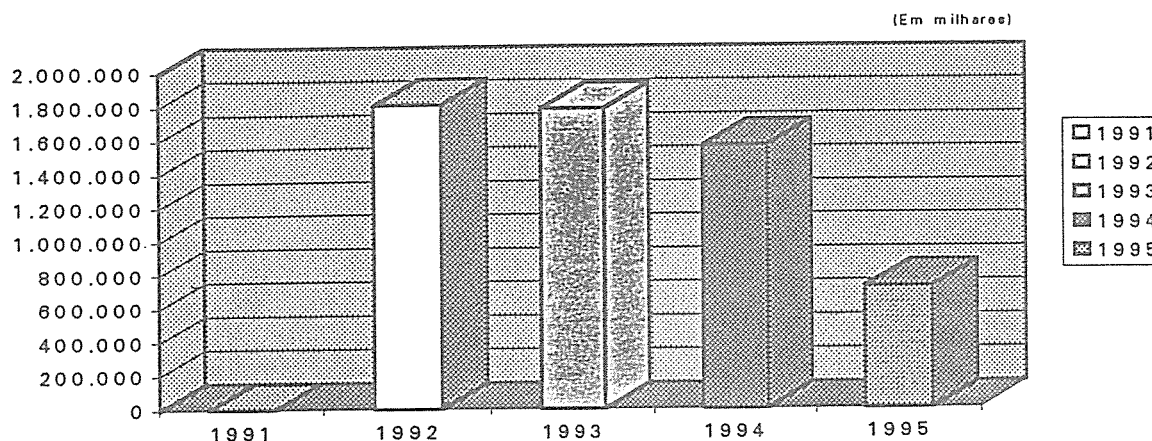
RECEITA COBRADA



DESPESA PAGA



SALDOS

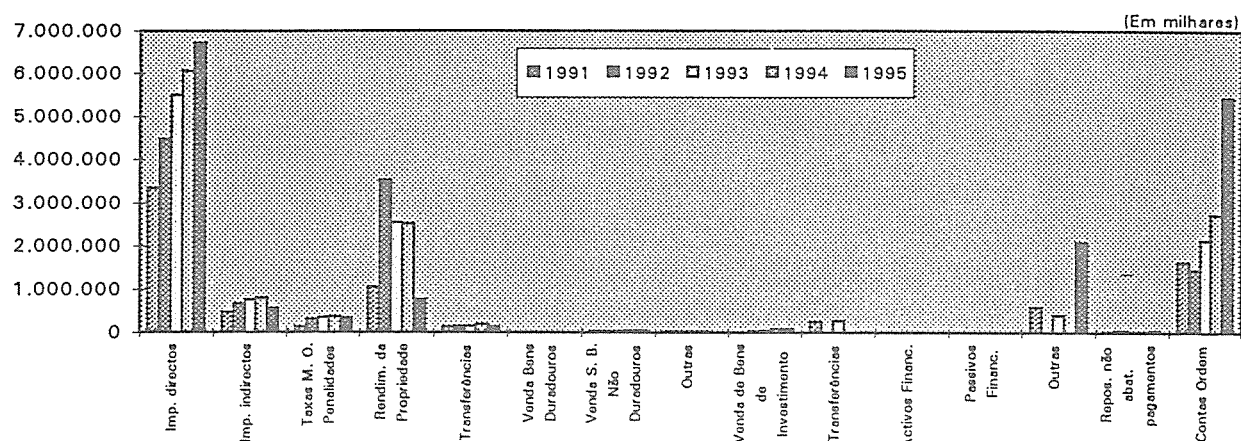


Os grandes agregados da Receita são integrados por diferentes tipos, tendo cada um destes evoluído nos termos evidenciados pelo quadro que se segue.

(1000 patacas)

Designação	Ano		91/92 Δ%	1993	92/93 Δ%	1994	93/94 Δ%	1995	94/95 Δ%
	1991	1992							
Correntes(1)	5.184.524	9.191.309	77,3	9.356.622	1,8	10.000.245	6,9	8.558.189	-14,4
Impostos Directos	3.351.231	4.487.033	33,9	5.503.808	22,7	6.060.462	10,1	6.716.014	10,8
Impostos Indirectos	479.880	668.032	39,2	753.278	12,8	801.377	6,4	559.076	-30,2
Taxas M. O. Penalidades	135.446	-319.137	135,6	351.896	10,3	374.495	6,4	345.555	-7,7
Rendimentos da Propriedade	1.050.285	3.526.029	235,7	2.550.836	-27,7	2.521.134	-1,2	759.299	-69,9
Transferências	131.629	149.477	13,6	150.721	0,8	185.735	23,2	125.727	-32,3
Venda Bens Duradouros	704	553	-21,4	808	46,1	2.685	232,3	967	-64,0
Venda S. B. Não Duradouros	23.619	31.435	33,1	32.684	4,0	40.728	24,6	46.449	14,0
Outras Receitas Correntes	11.730	9.613	-18,0	12.591	31,0	13.629	8,2	5.102	-62,6
De Capital(2)	839.031	26.748	-96,8	702.771	2527,4	77.888	-88,9	2.159.583	2672,7
Venda de Bens de Investimento	5.853	26.748	357,0	44.035	64,6	77.888	76,9	77.943	0,1
Transferências	249.662	0	-100,0	262.000	∞	0	-100,0	0	∞
Activos Financeiros	0	0	∞	0	∞	0	∞	0	∞
Passivos Financeiros	0	0	∞	0	∞	0	∞	0	∞
Outras Receitas de Capital	583.516	0	-100,0	396.736	∞	0	-100,0	2.081.640	∞
Reposições não abat. pag.(3)	16.912	40.171	137,5	7.386	-81,6	8.606	16,5	35.204	309,1
Contas Ordem(4)	1.621.269	1.441.596	-11,1	2.135.581	48,1	2.724.498	27,6	5.438.024	99,6
Total(1+2+3+4)	7.661.736	10.699.824	39,7	12.202.360	14,0	12.811.237	5,0	16.191.000	26,4

Com a seguinte expressão gráfica:



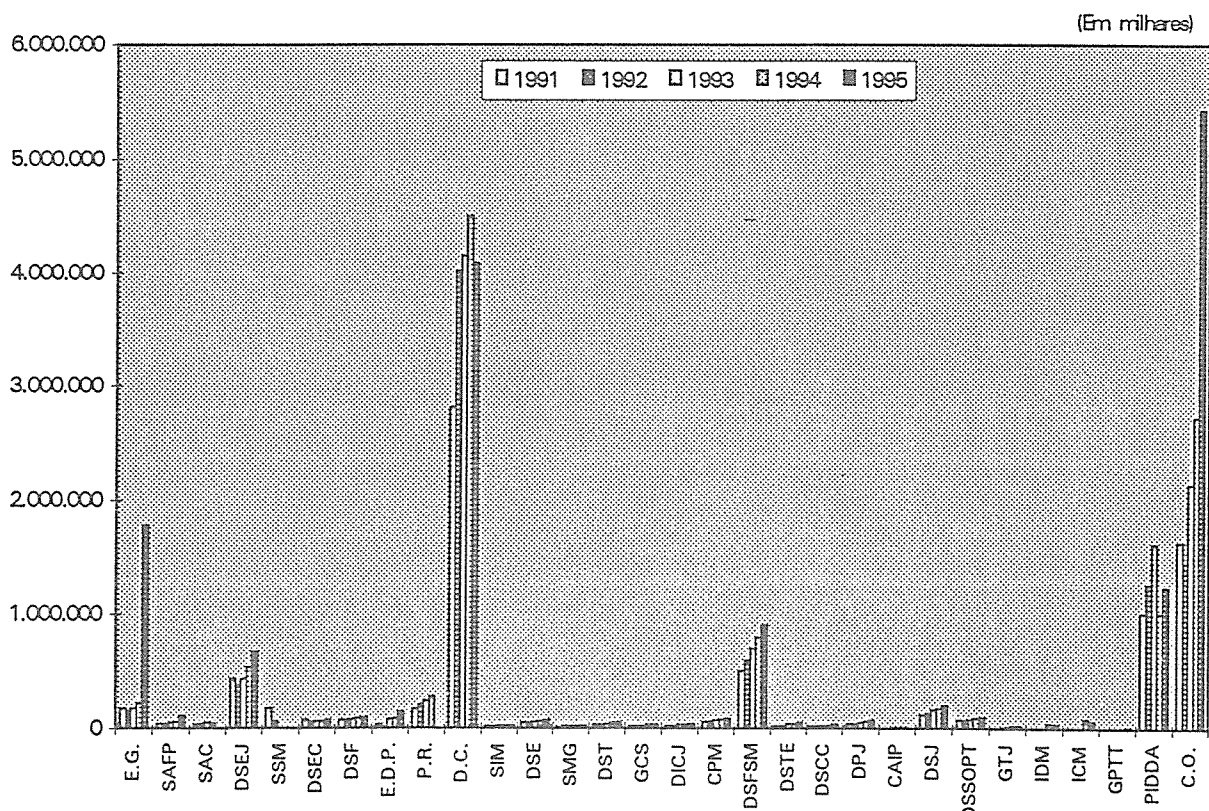
Por sua vez, os diversos agregados orgânicos da Despesa (capítulos) têm variado desta forma:

(Milhares patacas)

Código	Designação	Ano		91/92	92/93	93/94	94/95			
		1991	1992	Δ%	1993	Δ%	1994	Δ%	1995	Δ%
01-00	Encargos Gerais	175.975	154.668	-12,1	178.176	15,2	214.112	20,2	1.782.571	732,5
03-00	Serviços de Administração e Função Pública	43.987	43.063	-2,1	51.164	18,8	57.627	12,6	114.381	98,5
04-00	Serviços de Assuntos Chineses	35.335	43.800	24,0	46.106	5,3	41.663	-9,6	---	---
05-00	Serviços de Educação e Juventude	439.593	383.136	-12,8	438.640	14,5	536.603	22,3	666.816	24,3
06-00	Serviços de Saúde	174.664	65.189	-62,7	---	0,0	---	---	---	---
07-00	Serviços de Estatísticas e Censos	70.104	55.732	-20,5	61.326	10,0	67.731	10,4	74.138	9,5
09-00	Serviços de Finanças	69.882	73.682	5,4	77.957	5,8	86.161	10,5	95.405	10,7
10-00	Encargos da Dívida Pública	36.180	11.149	-69,2	83.663	650,4	86.986	4,0	148.377	70,6
11-00	Pensões e Reformas	172.133	206.101	19,7	245.919	19,3	277.989	13,0	2.496	-99,1
12-00	Despesas Comuns	2.822.185	4.019.883	42,4	4.158.672	3,5	4.502.709	8,3	4.095.543	-9,0
18-00	Serviços de Identificação de Macau	14.975	18.094	20,8	21.687	19,9	24.135	11,3	25.396	5,2
19-00	Serviços de Economia	44.950	50.002	11,2	57.152	14,3	66.835	16,9	71.867	7,5
22-00	Serviços Meteorológicos e Geofísicos	10.955	12.502	14,1	14.460	15,7	17.982	24,4	21.815	21,3
23-00	Serviços de Turismo	32.639	36.021	10,4	40.224	11,7	49.773	23,7	55.862	12,2
24-00	Gabinete de Comunicação Social	23.341	23.284	-0,2	25.172	8,1	28.939	15,0	31.181	7,7
26-00	Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos	20.952	24.334	16,1	28.283	16,2	33.180	17,3	36.378	9,6
27-00	Capitania dos Portos de Macau	56.639	62.476	10,3	76.557	22,5	80.959	5,7	87.885	8,6
28-00	Forças de Segurança de Macau	505.464	597.568	18,2	700.432	17,2	796.293	13,7	907.235	13,9
29-00	Serviços de Trabalho e Emprego	22.142	26.531	19,8	39.316	48,2	42.440	7,9	47.461	11,8
31-00	Serviços de Cartografia e Cadastro	20.141	21.861	8,5	23.899	9,3	26.716	11,8	30.121	12,7
32-00	Directoria da Policia Judiciária	39.146	43.534	11,2	52.321	20,2	61.769	18,1	71.048	15,0
33-00	Centro de Atendimento e Informação ao Público	3.278	3.736	14,0	4.336	16,1	4.273	-1,5	---	0,0
34-00	Serviços de Justiça	121.983	138.730	13,7	164.970	18,9	178.402	8,1	200.843	12,6
35-00	Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes	75.284	74.863	-0,6	81.569	9,0	91.218	11,8	98.874	8,4
36-00	Gabinete para a Tradução Jurídica	---	---	---	5.764	∞	20.848	261,7	25.750	23,5
37-00	Instituto dos Desportos de Macau	---	---	---	---	---	38.794	∞	28.999	-25,2
38-00	Instituto Cultural de Macau	---	---	---	---	---	82.361	∞	67.471	-18,1
39-00	Gab. p/Prevenção/Tratamento da Toxicodepen.	---	---	---	---	---	---	---	9.612	∞
40-00	Investimentos do Plano	1.008.541	1.262.449	25,2	1.606.637	27,3	1.010.343	-37,1	1.237.087	22,4
50-00	Contas de Ordem	1.621.269	1.441.596	-11,1	2.135.581	48,1	2.724.498	27,6	5.437.553	99,6
	A deduzir (Rep. Abat.) (1)	---	---	---	---	---	---	---	-3.783	---
	Total	7.661.737	8.893.984	16,1	10.419.983	17,2	11.251.339	8,0	15.468.381	37,5

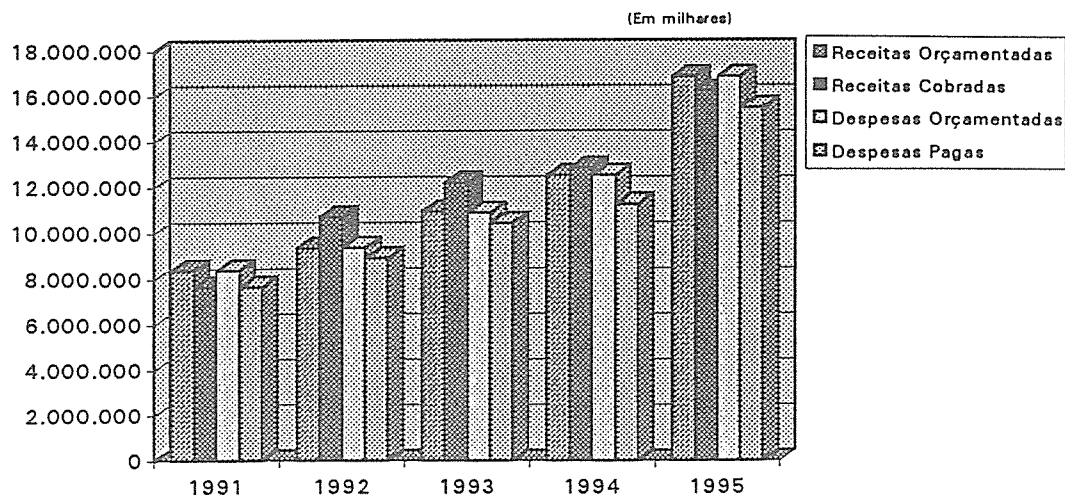
(1) Cfr. Cap. IV - 12.2.

Assumindo gráficamente este aspecto:



Através do quadro a seguir consegue-se uma visão sintética da evolução da receita orçamentada e cobrada e da despesa orçamentada e paga. É ainda possível comparar o que foi orçamentado com o que foi executado.

A forma gráfica dessas síntese e comparação é assim:



7. Análise

A leitura dos quadros e gráficos precedentes conduz a estas conclusões:

- Em valores globais, o orçamento registou o maior crescimento dos últimos cinco anos com uma taxa de 34,6%;
- Para este crescimento recorde contribuíram decisivamente o aumento das receitas e despesas de capital, com taxas, respectivamente, de 507,0% e 289,3%, e as Contas de Ordem com 94,5%;
- Na conta o crescimento foi igualmente assinalável, 26,4% para a receita (porém inferior em 8,2% ao registado no orçamento) e 37,5% para a despesa (superior em 2,9% ao do orçamento);
- As receitas correntes, mesmo com um crescimento negativo, -2,8% no Orçamento e -14,4% na Conta, mantêm-se como a maior parcela da receita e a principal fonte de financiamento do orçamento;
- Houve um crescimento enorme das receitas de capital, 2.437,5%, conseguido, porém, à custa da utilização de saldos de anos anteriores (*"outras receitas de capital"*);
- Cresceram negativamente (-8,5% no orçamento e -10,6% na conta) as despesas correntes;
- O crescimento significativo das despesas de capital (290,2% na Conta) resulta do pagamento efectuado em execução de um aval prestado à CAM (Mop 52.000.000,00), de um subsídio de exploração concedido à CAM (Mop 300.000.000,00) e da participação do Território em seis

- sociedades de fomento predial constituídas com o objectivo de adquirirem à CAM uma área de terreno que lhe havia sido afectada no âmbito do contrato de concessão (Mop 2.231.845.900,00);
- h) As despesas do PIDDA inverteram a trajectória passando de taxas negativas em 1994 para um crescimento positivo com taxas de 17,0% no Orçamento e 22,4% na Conta, e com valores absolutos próximos dos de 1993;
 - i) Acentuou-se o ritmo de crescimento das Contas de Ordem, atingindo, na Conta, uma taxa de 99,6%;
 - j) O saldo da execução orçamental continuou a diminuir e a um ritmo cada vez maior (-1,3% de 1992 para 1993; -12,5% de 1993 para 1994; e -53,7% de 1994 para 1995);
 - l) Os "*Impostos Directos*" (principal fonte de financiamento do Orçamento) e a "*Venda de Serviços e Bens não Duradouros*" foram os únicos agregados que, na receita corrente, registam crescimento positivo (10,8% e 14,0% respectivamente);
 - m) Registou-se um crescimento negativo preocupante dos "*Rendimentos da Propriedade*", quer em percentagem (-69,9%), quer em valores absolutos (de Mop 2.521.134.000,00 em 1994 para Mop 759.299.000,00 em 1995 - valores arredondados) acentuando-se a tendência negativa iniciada em 1993;
 - n) Taxas elevadas de crescimento negativo registaram igualmente as rubricas "*Venda de Bens Duradouros*" com -64,0% e "*Outras Receitas Correntes*" com -62,6% sendo, no entanto, a diminuição pouco significativa em valores absolutos;
 - o) Crescimento negativo de monta, não só em percentagem com em valores absolutos, registaram também as rubricas "*Impostos Indirectos*" (-30,2% e Mop 242.301.000,00 respectivamente) e "*Transferências*" (-32,3% e Mop 60.008.000,00);
 - p) Em termos orgânicos cresceram de modo significativo as despesas com os "*Encargos Gerais*" (732,5%), os "*Serviços de Administração e Função Pública*" (98,5%) e os "*Encargos da Dívida Pública*" (70,6%);

- q) Regista-se pela primeira vez um crescimento negativo no capítulo “Despesas Comuns” (-9,0%);
- r) Diminuíram significativamente as despesas do capítulo “Pensões e Reformas” (-99,1%);
- s) As taxas de execução orçamental tiveram um comportamento evolutivo antagónico: a da receita cresceu negativamente em 6,2% enquanto a da despesa teve um crescimento positivo de 1,9%;
- t) Pela primeira vez a taxa de execução do orçamento da receita ficou abaixo dos 100% (96,1%).

CAPÍTULO III

OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO FINANCEIRA

8. O Orçamento Geral do Território

8.1. Elaboração

8.1.1. O Despacho n.º 35/GM/94

A publicação no Boletim Oficial de Macau, II Série, n.º 23, de 08 de Junho de 1994 do despacho em referência marca o início do ciclo financeiro do ano 1995.¹⁵

É por seu intermédio que se transmitem aos serviços públicos as metas a atingir com o Orçamento e se divulgam as instruções, princípios e critérios a observar na sua elaboração para que aquelas sejam conseguidas.

Outra função do Despacho em referência é o estabelecimento do calendário, rígido, a cumprir na preparação, elaboração e aprovação de modo a que, nos termos da lei¹⁶, o Orçamento inicie a sua vigência no dia um de Janeiro do ano a que respeita.

¹⁵ - O ciclo financeiro anual começa, no ano anterior, com a elaboração e aprovação do Orçamento Geral do Território (aprovação que segue um método dualista, como se sabe - a Assembleia Legislativa aprova a lei que autoriza a arrecadação das receitas e a realização das despesas e o Governador, depois, elabora, aprova e põe-no em execução através de Decreto-Lei), desenvolve-se no ano a que respeita com a arrecadação das receitas e a realização e pagamento das despesas (execução orçamental), continua no ano seguinte com a elaboração da Conta Geral do Território pelo Governador e termina com a emissão do Parecer pelo Tribunal de Contas e a tomada da Conta pela Assembleia Legislativa.

¹⁶ - Art.º 57º do Estatuto Orgânico de Macau e art.ºs 3º e 11º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 41/83/M, de 21 de Novembro.

E é nos prazos fixados para as diferentes etapas do processo de elaboração e aprovação do Orçamento Geral do Território e orçamentos privativos das entidades autónomas e municípios que o presente despacho difere do relativo ao ano anterior¹⁷. Em regra dilatou-se o prazo concedido à Direcção dos Serviços de Finanças para apreciação das propostas e projectos orçamentais apresentados pelos diversos Serviços.

Em tudo o mais segue o texto do Despacho relativo à preparação e elaboração do Orçamento de 1994.

Daí que sejam as mesmas as condicionantes fixadas:

- As despesas com pessoal deverão ser calculadas com base nos efectivos existentes em 30 de Junho de 1994 e no valor do índice 100 em vigor no dia 01 de Julho desse ano¹⁸ (11.1);
- Manutenção das despesas com a aquisição de bens e serviços aos níveis dos consumos dos dois últimos exercícios, considerando, porém, o aumento dos preços de aquisição (11.2);
- Previsão do número de trabalhadores e respectivo agregado familiar que adquirirão em 1995 o direito a licença especial (11.3);
- As transferências para as entidades autónomas e municípios, de receitas não consignadas, restringir-se-ão à cobertura dos encargos que não possam ser suportados por receitas com origem e natureza diferentes (11.4);
- A obrigatoriedade de, no PIDDA, orçamentar em primeiro lugar os encargos que possam transitar do ano anterior e dos que, por força de portarias de escalonamento, se vençam em 1995 (11.6).

Neste Despacho determina-se, ainda (n.º 8), a constituição de um grupo de trabalho encarregado de realizar os estudos e trabalhos preparatórios necessários à elaboração da proposta de lei de autorização de receitas e despesas, do relatório sobre a conjuntura económico-financeira, das linhas de acção governativa e do programa de investimentos. Os elementos do grupo de trabalho, pertencentes à

¹⁷ - Despacho n.º 37/GM/93 publicado no Boletim Oficial n.º 25, de 21 de Junho de 1993.

¹⁸ - Mop 4.100,00 - Lei n.º 3/94/M, de 11 de Julho.

Direcção dos Serviços de Finanças, à Direcção dos Serviços de Economia, à Direcção dos Serviços de Estatística e Censos e à Autoridade Monetária e Cambial, foram designados através do Despacho n.º 57/SAEF/94, publicado no Boletim Oficial, II Série, de 22 de Junho de 1994.

8.1.2. As Circulares da Direcção dos Serviços de Finanças

Apesar da publicação do Despacho antes analisado, torna-se sempre necessário prestar esclarecimentos e transmitir instruções adicionais, normalmente relacionadas com aspectos técnicos a considerar na elaboração do Orçamento Geral do Território e dos orçamentos privativos.

Esta tarefa cabe à Direcção dos Serviços de Finanças, que a executa através da expedição de Circulares, sendo relevantes para a questão em apreço as que, de seguida, analisamos.

a) As Circulares n.ºs 10 e 11/DOC/94

Expedidas as duas no dia 02 de Julho tem a primeira como destinatários os serviços simples e os serviços dotados apenas de autonomia administrativa e a segunda as entidades autónomas e municípios.

Quanto ao texto a diferença entre as circulares reside no facto de a n.º 10 solicitar aos serviços simples e aos dotados de autonomia administrativa um mapa com a previsão do número de trabalhadores e respectivo agregado familiar que, durante o ano de 1995, virão a adquirir o direito à licença especial (n.º 2.4.), pedido que não é formulado às entidades autónomas.

De resto, há total coincidência e as instruções veiculadas, depois de uma remissão para a Circular n.º 3/OCG/DCP/87, de 29 de Junho, reportam-se à forma de apresentação e preenchimento dos diferentes modelos, à indicação dos códigos a utilizar na identificação das diferentes formas de provimento dos trabalhadores e à necessidade de fundamentar as propostas apresentadas.

Trata-se de instruções sobre o "*modus faciendi*" que, por isso, não merecem comentários especiais.

b) As Circulares n.ºs 21 e 23/DOC/94, de 14 de Outubro

Comunicam aos serviços simples e aos dotados de autonomia administrativa o "*plafond*" de despesas que lhes foi fixado e solicita-se a correcção, em conformidade, dos respectivos orçamentos.

c) As Circulares n.ºs 22 e 25/DOC/94

Expedidas em 14 e 28 de Outubro, respectivamente, comunicam às entidades autónomas o montante da “*transferência*” do Orçamento Geral do Território que lhes foi atribuída.

8.2. Aprovação

Como já antes se disse, a aprovação do Orçamento Geral do Território é de estrutura dualista¹⁹, isto é, a competência para tal encontra-se repartida por duas entidades: a Assembleia Legislativa autoriza a arrecadação das receitas e a realização das despesas; e o Governador, com base na lei da Assembleia, aprova e põe em execução o Orçamento.

8.2.1. A Lei n.º 8/94/M, de 30 de Dezembro

Esta Lei de Autorização das Receitas e Despesas para 1995 é em tudo semelhante à sua congénere para 1994. Em bom rigor apenas difere em alguns dos “*objectivos principais das linhas de acção governativa*” enunciados no art.º 3º.

Daí que a análise que efectuamos siga, de muito perto, o que se disse a propósito da Lei n.º 12/93/M, de 31 de Dezembro²⁰.

Artigo 1º, n.º 1

Autoriza o Governador a arrecadar as receitas e a realizar e pagar as despesas “*inscritas ou a inscrever no Orçamento Geral do Território para 1995*”.

Continuam por quantificar as receitas e despesas tornando a norma desprovida de conteúdo objectivo, pelo que voltará a repetir-se a recomendação que, a este propósito, se vem formulando nos Pareceres já emitidos²¹.

Artigo 1º, n.º 2

Consagração do princípio da legalidade na cobrança das receitas (só podem ser arrecadadas as receitas previstas em lei e inscritas no Orçamento)

¹⁹ - Cfr. art.ºs 30º, n.º 1, al. g) e 57º do Estatuto Orgânico de Macau e art.ºs 10º e 11º do Decret-Lei n.º 41/83/M, de 21 de Novembro.

²⁰ - Cfr. Parecer sobre a Conta Geral do Território de 1994, Cap. III - 9.2.1.

²¹ - Cfr. Pareceres sobre as Contas Gerais do Território dos anos de 1991, 1992, 1993 e 1994 - Conclusões - B.

e da obrigatoriedade, mitigada, de as fazer passar pelos cofres do tesouro do Território, podendo considerar-se esta disposição como um afloramento do princípio da unidade de tēsouraria.

Artigo 2º

Autorização para as entidades autónomas e municípios arrecadarem as suas receitas próprias e realizarem as correspondentes despesas desde que previstas em orçamentos privativos devidamente aprovados.

Artigo 3º

Neste artigo vêm enumerados os objectivos principais a perseguir pelas Linhas de Acção Governativa.

Dos objectivos traçados, por se referir à gestão financeira do Território, merece realce o constante da alínea a):

“O prosseguimento da política de uma correcta adequação entre receitas e despesas públicas, ...”

Os objectivos de natureza orçamental e patrimonial foram pormenorizados e detalhadamente enumerados no n.º 1.2. das Linhas de Acção Governativa para 1995, que constituem o Anexo I da Lei que estamos a analisar, importando destacar as medidas legislativas cuja aprovação deveria ocorrer nesse ano:

- *“Regulamentação das entidades apenas dotadas de autonomia administrativa”;*
- *Regulamentação “da realização de despesas por conta dos fundos permanentes”;*
- *“Revisão das classificações das receitas e despesas no âmbito do Orçamento Geral do Território”;*
- *“Normativo respeitante ao enquadramento orçamental”;*
- *Implementação de uma “nova estrutura orgânica da Direcção dos Serviços de Finanças”.*

Porém, destas medidas, absolutamente necessárias e cuja aprovação, juntamente com outras, o Tribunal vem recomendando nos sucessivos

Pareceres já emitidos²², apenas foi publicada e implementada a nova lei orgânica da Direcção dos Serviços de Finanças²³.

Recorde-se, entretanto, que nas Linhas de Acção Governativa para 1994 estavam já previstas algumas destas medidas que, com outras, não chegaram nesse ano a ser publicadas^{24 25}.

Artigo 4º

Fixa os critérios e princípios a observar quer na elaboração quer na execução do orçamento, que são:

- Crescimento moderado das despesas de funcionamento, apoiado na reorganização dos serviços da Administração;
- Manutenção do nível de investimento, dirigido para as áreas socio-cultural e económica;
- Simplificação do sistema de gestão financeira.

Artigo 5º

Permite que o Governador adopte medidas excepcionais com vista à manutenção do equilíbrio das contas e do regular abastecimento da tesouraria como, por exemplo, a suspensão ou redução de despesas que não tenham a sua origem em lei ou contrato anterior, bem como da atribuição de subsídios.

Em sede de execução orçamental e com carácter genérico, determina:

- a observância rigorosa do princípio do duplo cabimento, no que respeita a receitas consignadas;
- a observância do regime duodecimal (para as rubricas que a ele estiverem sujeitas)²⁶;

²² - Cfr. Pareceres sobre as Contas de 1991, 1992, 1993 e 1994, III, Recomendações de Âmbito Legislativo.

²³ - Analisada no Cap. I deste Parecer.

²⁴ - Foi o que aconteceu com:
- Revisão do Regulamento Geral da Fazenda e da Reforma Administrativa Ultramarina;
- Revisão da "*legislação referente às operações de tesouraria*";
- "*Legislação referente à responsabilidade dos recebedores*";
- Revisão do "*regime legal para aquisição de bens e serviços*".
Cfr. Parecer sobre a Conta Geral do Território de 1994, Cap. III, 9.2.1.

²⁵ - Não foram publicadas em 1994, nem em 1995, nem até à presente data. O único diploma legal publicado em 1996, com interesse para a matéria, foi a Lei n.º 23/96/M, de 19 de Agosto, que aprovou o regime jurídico da concessão de Aavales do Território.

²⁶ - Cfr. artigo 8º do Decreto-Lei n.º 67/94/M, de 30 de Dezembro, analisado no ponto seguinte.

- a supletividade das “transferências” do Orçamento Geral do Território para as entidades autónomas.

Artigo 6º

Sobre a cobrança do imposto designado por “licença de circulação”.

Depois da análise, artigo a artigo, constata-se, mais uma vez, que em nenhum deles se faz a aprovação formal das “Linhas de Acção Governativa” ou do “Plano de Investimentos e de Despesas de Desenvolvimento da Administração” que constituem os Anexos I e II.

8.2.2. O Decreto-Lei n.º 67/94/M, de 30 de Dezembro

O Decreto-Lei em epígrafe, que aprova e põe em execução o Orçamento Geral do Território para 1995 é a repetição, “*ipsis verbis*” (excepção feita aos montantes da receita - art.º 2º, da despesa - art.º 4º e dos orçamentos privativos - art.º 5º²⁷ e à parte final do art.º 3º a que adiante nos referiremos) do Decreto-Lei n.º 74/93/M, de 31 de Dezembro que aprovou e pôs em execução o Orçamento Geral do Território para 1994 que, por sua vez, repetia, com alterações de pormenor sem grande significado, o Decreto-Lei n.º 82/92/M, de 31 de Dezembro (Orçamento Geral do Território para 1993).

Apesar disso terá, concerteza, interesse escarpelizar o respectivo conteúdo fazendo ressaltar os aspectos de maior relevância. Assim:

Artigo 3º

Dispensa de cobrança as rendas, foros e reposições (abatidas ou não abatidas nos pagamentos) de valor inferior a 100 patacas²⁸;

Artigo 7º

Condiciona a execução orçamental da despesa à observância rigorosa dos princípios rígidos de contabilidade pública da “Inscrição” (n.º 1) e do “cabimento prévio” (n.º 4);

²⁷ - O art.º 5º foi posteriormente alterado pelo Decreto-Lei n.º 46/95/M, de 18 de Setembro, alteração que se traduziu tão só no aumento do montante global das receitas próprias e consignadas das entidades autónomas e no acrescentar à respectiva relação, com o n.º 30, o Fundo de Garantia Automóvel com uma despesa estimada de Mop 1.700.273,00, criado pelo Decreto-Lei n.º 57/94/M, de 28 de Novembro mas com início de vigência em 01 de Janeiro de 1995.

²⁸ - No Parecer sobre a Conta Geral do Território de 1994 quando, no Cap. I, n.º 4, se fez o estudo do Decreto-Lei n.º 59/94/M, de 05 de Dezembro (regime jurídico da reposição dos dinheiros públicos) afirmou-se, a certo passo, que não havia sido fixado o montante mínimo da reposição a que se refere o art.º 4º daquele Decreto-Lei. Tal afirmação terá resultado de um lapso de leitura.

Proíbe a utilização dos saldos orçamentais (que deverão ser apurados mensalmente) das rubricas de pessoal no reforço de outras rubricas de diferente natureza económica, salvo se autorizado pelo Governador (n.ºs 2 e 3);

Artigo 8º

Reafirma o princípio rígido de Contabilidade Pública da utilização por “*duodécimos*” das dotações da despesa e estabelece as excepções;

Artigo 9º

Anuncia a adopção de medidas de controlo interno quanto à realização de despesas de funcionamento dos serviços com vista à melhoria da gestão do orçamento e da tesouraria;

Artigo 10º

Faz depender a utilização das denominadas “*verbas globais*” inscritas no Orçamento Geral do Território de uma prévia “*distribuição*” pelas rubricas adequadas da classificação económica da despesa²⁹;

Artigo 11º

Reafirma o carácter supletivo das transferências (subsídios) do Orçamento Geral do Território para as entidades autónomas e municípios, e faz depender o respectivo processamento da observância do regime duodecimal, admitindo, porém, excepções analisadas caso a caso e autorizadas pelo Governador;

Artigo 12º

Fixa o câmbio oficial em 20\$00 (vinte escudos) por pataca.

8.3. Os Princípios Orçamentais

O Orçamento Geral do Território de 1995, quer na elaboração, quer na execução (como se verá ao longo dos próximos capítulos) acatou e respeitou os princípios e regras consagrados na Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do

²⁹ - A problemática das ditas “*verbas globais*” mereceu no Parecer sobre a Conta de 1994, Cap. III, 9.3. - c), uma análise desenvolvida a propósito do princípio da especificação. Voltaremos ao assunto no número seguinte deste capítulo.

Território - Decreto-Lei n.º 41/83/M, de 21 de Novembro - com excepção do princípio da especificação (artigos 8º e 9º)³⁰.

As deficiências de que enferma o orçamento em apreço no que respeita à observância deste princípio não são novas e já foram suficientemente analisadas e comentadas em Pareceres anteriores.

São, basicamente, quatro os tipos de deficiências apontadas: Agregação das despesas, em termos orgânicos, ao nível de Secretário-Adjunto; A existência de um capítulo de Despesas Comuns; A necessidade de desagregação do Cap. 40 - Investimentos do Plano (PIDDA) por programas e projectos; e a existência das denominadas "*dotações globais*".

- Relembremos o que, a propósito de cada uma, já se escreveu.

a) Agregação das despesas, em termos orgânicos, ao nível de Secretário-Adjunto.

Esta temática foi tratada no Parecer sobre a Conta Geral do Território de 1992³¹ do seguinte modo:

"... na opinião do Tribunal, (...) falta o agrupamento dos diferentes Capítulos por unidades orgânicas de tutela ao nível de Secretário-Adjunto.

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

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

Com a classificação orgânica, como se sabe, intenta-se pôr em destaque as despesas realizadas pelas diferentes unidades e ainda aquelas por que, directa ou indirectamente, política ou administrativamente, são responsáveis as diversas entidades de tutela.

³⁰ - Os restantes princípios orçamentais são:
- Anualidade (art.º 3º);
- Plenitude (art.º 4º), que se desdobra em dois: Unidade e Universalidade;
- Equilíbrio (art.º 5º);
- Orçamento Bruto (art.º 6º); e
- Não consignação (art.º 7º).

³¹ - Cap. III, 1.2.

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

Basta atentar nas Portarias de delegação de competências nos Secretários-Adjuntos (...) para de imediato nos apercebermos de que a mesma se reporta à superintendência e coordenação de um conjunto de unidades orgânicas.

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

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

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

Os Capítulos especiais contemplados no n.º 3 do art.º 14º da LEOGT (redacção do D.L. n.º 49/84/M, de 26 de Maio) - “Encargos da Dívida Pública”, “Pensões e Reformas” e eventualmente “Despesas Comuns” -, dada a sua natureza eminentemente financeira, figurariam no agrupamento “Secretário-Adjunto para a Economia e Finanças”.³²

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

³² - Hoje Secretário-Adjunto para os Assuntos Sociais e Orçamento.

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

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

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

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

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

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

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

b) Existência de um capítulo de "Despesas Comuns".

Também este assunto foi analisado no Parecer sobre a Conta de 1992 (Cap. III, 1.2.) onde mereceu as observações e comentários que se transcrevem:

"A legalidade da sua existência é indiscutível (cfr. art.º 14º, n.º 3, da LEOGT).

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

E isso é tanto mais agudo quanto é certo que as despesas comuns constituem 44,1% e 61,9%, respectivamente da despesa total e da despesa corrente orçamentada - Orçamento total ou revisto (cfr. adiante mapa de fls. 84) ou então 45,2% ou 62,1%, respectivamente da despesa total e da despesa corrente paga (cfr. mapas de fls. 111 e 115).³³

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

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

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

c) Desagregação do Cap. 40 - Investimentos do Plano.

No mesmo Parecer e local comentou-se a classificação orçamental usada no Cap. 40 (que ainda hoje se mantém), assim:

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

d) Dotações Globais.

A problemática das dotações globais e a medida em que as mesmas desrespeitam o princípio da especificação, foi objecto de análise desenvolvida nos

³³ - Os valores do texto reportam-se ao ano de 1992.

Em 1995 as "Despesas Comuns" representam, no orçamento 28% do total, 31,8% das despesas correntes e 94,1% das despesas de capital. Na conta as taxas correspondentes são, respectivamente, 26,5%, 25,6% e 94,1%.
Cfr. quadros do capítulo seguinte.

Pareceres sobre as Contas de 1993³⁴ e de 1994³⁵, ilustrada com quadros demonstrativos da questão.

Escreveu-se no Parecer da Conta de 1993:

"(...) estas "dotações globais" prejudicam e desvirtuam sobretudo a classificação económica das despesas, o que nem a sua distribuição pelas rubricas adequadas, (...), 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."

E no Parecer da Conta de 1994, acrescentava-se:

"Na verdade, e não considerando as entidades autónomas e municípios que têm orçamentos privativos, não é possível através do Orçamento Geral do Território apurar o total exacto das despesas com pessoal, com a aquisição de bens ou serviços, e outras."

O que se disse naqueles Pareceres continua válido para a Conta de 1995. E para o comprovar elaboraram-se os próximos quadros, o primeiro com o arrolamento das "dotações globais" detectadas e o segundo onde se faz a desagregação das dotações pelos principais tipos económicos da despesa.

DOTAÇÕES GLOBAIS

(Designação; Classificação Orgânica e Económica de Suporte - OGT)

C.O.	Serviços	O.G.T.			Distribuição		
		Despesa Global			Valor	Despacho	B.O.
		C.E.	Projecto				
01-02	Gabinete do Governador	04-01-05-00-01	Conselho Permanente de Concertação Social	2.281.000,00	31/SAEF/95	n.º 11, II S, 15/03/95	
01-02	Gabinete do Governador	04-04-00-00-03	Missão de Víscau em Lisboa	21.000.000,00	27/SAEF/95	Idem	
01-02	Gabinete do Governador	04-04-00-00-04	Bruxelas	4.963.100,00	28/SAEF/95	Idem	
01-02	Gabinete do Governador	05-04-00-00-06	Grupo de Lig. Luso-Chinês e do Grupo de Terras Luso-Chinês	5.000.000,00	29/SAEF/95	Idem	
01-06	Gab. Sec.-Adj. p/a Justiça	04-01-05-00-01	Gab. p/o Estudo e Planeamento dos Assuntos da Transição	4.600.000,00	39/SAEF/95	n.º 12, II S, 22/03/95	
01-07	Gab. Sec.-Adj. p/a Econ. e Finanças	04-01-05-00-02	Conselho Económico	1.211.000,00	38/SAEF/95	Idem	
01-07	Gab. Sec.-Adj. p/a Econ. e Finanças	04-01-05-00-03	Gabinete para Análise e Avaliação de Recursos	3.498.000,00	51/GM/95	n.º 36, II S, 06/09/95	
01-08	Gab. Sec.-Adj. p/a Adm, Educ./Juv.	04-01-05-00-02	Gabinete de Apoio ao Ensino Superior	4.153.100,00	30/SAEF/95	n.º 11, II S, 15/03/95	
01-10	Gab. Sec.-Adj. p/a Saúde/Assun. Soc.	04-01-01-00-01	Conselho de Consumidores	3.220.000,00	33/SAEF/95	Idem	
01-10	Gab. Sec.-Adj. p/a Saúde/Assun. Soc.	04-01-05-00-01	Conselho do Ambiente	6.911.600,00	32/SAEF/95	Idem	
01-13	Gab. Sec.-Adj. p/a Com., Tur/Cultura	04-01-05-00-02	Festejos e Comemorações de Datas Nacionais	2.500.000,00	48/SAEF/95	n.º 22, II S, 31/05/95	
01-13	Gab. Sec.-Adj. p/a Com., Tur/Cultura	04-01-05-00-03	Comissão Instaladora do Museu da História de Macau	5.459.400,00	46/SAEF/95	n.º 20, II S, 17/05/95	
Total				64.797.200,00			

³⁴ - Cap. III - 1.3.

³⁵ - Cap. III - 9.3.

DOTAÇÕES GLOBAIS (Distribuição)

C. O. (OCT)	Projecto Nome	Classificação Económica	Distribuição							
			Despesas Correntes				Despesas de Capital			Total Geral (8+4+7)
			Personas (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	1.278.000,00	1.000.000,00	3.000,00	2.281.000,00	—	—	0,00	2.281.000,00
01-02	Missão de Macau em Lisboa	04-04-00-00-03	7.796.940,00	12.453.110,00	529.950,00	20.780.000,00	220.000,00	—	220.000,00	21.000.000,00
01-02	Bruxelas	04-04-00-00-04	3.202.507,00	1.717.267,00	43.326,00	4.963.100,00	—	—	0,00	4.963.100,00
01-02	Grupo de Lig. Conj. Luso-Chinês e do G. de Terras Luso-Chinês	05-04-00-00-06	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
01-06	Gab. p'o Estudo e Planeamento dos Assuntos da Transição	04-01-05-00-01	4.057.700,00	532.300,00	10.000,00	4.600.000,00	—	—	0,00	4.600.000,00
01-07	Conselho Económico	04-01-05-00-02	871.000,00	340.000,00	—	1.211.000,00	—	—	0,00	1.211.000,00
01-07	Gabinete para Análise e Avaliação de Recursos	04-01-05-00-03	1.403.000,00	1.635.000,00	30.000,00	3.068.000,00	430.000,00	—	430.000,00	3.498.000,00
01-08	Gabinete de Apoio ao Ensino Superior	04-01-05-00-02	2.901.300,00	1.247.800,00	4.000,00	4.153.100,00	—	—	0,00	4.153.100,00
01-10	Conselho de Consumidores	04-01-01-00-01	2.053.500,00	1.149.000,00	17.500,00	3.220.000,00	—	—	0,00	3.220.000,00
01-10	Conselho do Ambiente	04-01-05-00-01	4.919.800,00	1.834.800,00	107.000,00	6.911.600,00	—	—	0,00	6.911.600,00
01-13	Festejos e Comemorações de Datas Nacionais	04-01-05-00-02	—	2.225.000,00	275.000,00	2.500.000,00	—	—	0,00	2.500.000,00
01-13	Comissão Instaladora do Museu da História de Macau	04-01-05-00-03	2.086.400,00	3.180.000,00	43.000,00	5.309.400,00	150.000,00	—	150.000,00	5.459.400,00
Total			32.130.147,00	30.594.277,00	1.072.776,00	63.797.200,00	1.000.000,00	0,00	1.000.000,00	64.797.200,00

Resulta clara a falta de realismo dos valores que o Orçamento e a Conta apresentam nos diferentes tipos de despesa (classificação económica).

E esta irregularidade é de fácil solução. Já o Tribunal a avançou no Parecer sobre a Conta de 1993³⁶ :

“a atribuição a cada Unidade ou Projecto, e no Capítulo respectivo, de uma classificação orgânica ao nível de divisão ou subdivisão, sendo então 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).”

À semelhança dos anos anteriores este tipo de irregularidade verifica-se igualmente no orçamento de algumas entidades autónomas.

Para o ilustrar, e com base nos elementos disponíveis, elaboraram-se os quadros que se seguem.

DOTAÇÕES GLOBAIS

C.O.	Serviços	Entidades Autónomas (Orçamentos Privativos)			Distribuição	
		Despesa Global		Valor	Despacho	B.O.
C.E.	Projecto					
50-06	Fundo de Turismo de Macau	02-03-08-02-01	Grande Prémio de Macau	25.000.000,00	a)	nº.11, I S, 13/03/95
50-06	Fundo de Turismo de Macau	02-03-08-02-02	Miss Macau	3.900.000,00	a)	Idem
50-06	Fundo de Turismo de Macau	02-03-08-02-03	Fogo de Artifício	3.000.000,00	a)	Idem
50-06	Fundo de Turismo de Macau	02-03-08-02-04	Outros Projectos Especiais	4.000.000,00	b)	---
50-06	Fundo de Turismo de Macau	02-03-08-02-05	Barcos-Dragão	1.700.000,00	a)	nº.11, I S, 13/03/95
50-06	Fundo de Turismo de Macau	02-03-08-02-09	Centro de Actividades Turísticas	3.500.000,00	b)	---
50-06	Fundo de Turismo de Macau	04-01-05-04	Comissão Inst. Esc. Sup. Turism	21.000.000,00	a)	nº.11, I S, 13/03/95
50-33	Fundo de Cultura	02-03-09-00-07	Festival de Artes de Macau	3.500.000,00	70/SEAF/95	nº.48, II S, 29/11/95
50-33	Fundo de Cultura	02-03-09-00-11	Festival Internacional de Música	10.000.000,00	69/SEAF/95	Idem
Total				75.600.000,00		

a) Distribuição em anexo ao Orçamento Privativo.

b) Os elementos de que o Tribunal de Contas dispõe não lhe permitem apurar as verbas distribuídas.

DISTRIBUIÇÃO

C. O. (OGT)	Projecto Nome	Classificação Económica	Distribuição						Total Gerel (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	02-03-08-02-02	67.000,00	3.338.000,00	495.000,00	3.900.000,00	—	—	—	3.900.000,00
50-06	Fogo de Artifício	02-03-08-02-03	209.000,00	2.741.000,00	50.000,00	3.000.000,00	—	—	—	3.000.000,00
50-06	Outros Projectos Especiais a)	02-03-08-02-04	—	—	—	—	—	—	—	4.000.000,00
50-06	Barcos-Dragão	02-03-08-02-05	28.000,00	964.000,00	708.000,00	1.700.000,00	—	—	—	1.700.000,00
50-06	Centro de Actividades Turísticas a)	02-03-08-02-09	—	—	—	—	—	—	—	3.500.000,00
50-06	Comissão Inst. Esc. Sup. Turismo	04-01-05-04	13.390.000,00	6.830.000,00	80.000,00	20.300.000,00	700.000,00	—	700.000,00	21.000.000,00
50-33	Festival de Artes de Macau	02-03-09-00-07	20.000,00	3.298.000,00	182.000,00	3.500.000,00	—	—	—	3.500.000,00
50-33	Festival Internacional de Música	02-03-09-00-11	1.350.000,00	8.540.000,00	110.000,00	10.000.000,00	—	—	—	10.000.000,00

a) Os elementos de que o Tribunal de Contas dispõe não lhe permitem apurar as verbas distribuídas.

8.4. Execução - Instruções

Não foi ainda o Orçamento de 1995 que viu emitida, logo no início da sua execução, uma circular contendo instruções sobre os procedimentos e critérios a adoptar pelos serviços da Administração na realização das respectivas despesas.

Por que se entende que a mesma seria um instrumento de trabalho de grande utilidade, repetimos a sugestão, já feita em Pareceres anteriores³⁷, da conveniência da sua emissão.

Apesar disso, não pode deixar de assinalar-se a actividade profícua da Direcção dos Serviços de Finanças no que toca à emissão de instruções e directrizes, visando a correcta execução orçamental e a fundamentação, de facto e de direito, das despesas a realizar.

Das circulares remetidas a este Tribunal³⁸ ligadas à execução do Orçamento de 1995, salientamos:

- N.º 8/DCP-SDP/95 - Sobre o correcto preenchimento das guias de Reposições Abatidas nos Pagamentos;
- N.º 10/DCP-SDP/95 - Sobre a instrução dos processos relativos ao abono de transporte por conta do Território para os ascendentes do pessoal recrutado ao exterior;

³⁷ - Cfr. Parecer sobre a Conta Geral do Território de 1994, Cap. III, 9.4.

³⁸ - Solicitadas pelo officio n.º 2665 de 03/10/96.

- N.º 13/DCP-SDP/95 - Sobre a instrução dos processos de despesa com chamadas telefónicas;
- N.º 15/DCP-SDP/95 - Cumprimento dos prazos de remessa à D.S.F. dos processos de despesa com a aquisição de bens e serviços;
- N.º 20/DCP-SDP/95 - Sobre o cumprimento rigoroso das formalidades e requisitos inerentes a cada uma das fases do processo de realização de uma despesa com a aquisição de bens e serviços, bem como a sua correcta instrução;
- N.º 22/DCP-SDP/95 - A necessidade de cabimentação prévia nos processos de realização de despesas com a aquisição de bens e serviços;
- N.º 26/DCP-SDP/95 - Sobre o procedimento a seguir nos casos de pedidos de adiantamento de Ajudas de Custo Diárias nas deslocações em missão oficial de serviço.

Regista-se com apreço que esta circular, cujo conteúdo merece a concordância do Tribunal, resultou de recomendações efectuadas no Parecer sobre a Conta Geral do Território de 1993.

- N.º 29/DCP-SDP/95 - Pagamento das despesas com o consumo de energia eléctrica através dos "*Fundos Permanentes*".
- N.º 33/DOC/95 - Estabelece o calendário para o fecho das contas públicas reativas ao ano económico de 1995.

8.5. Alterações Orçamentais

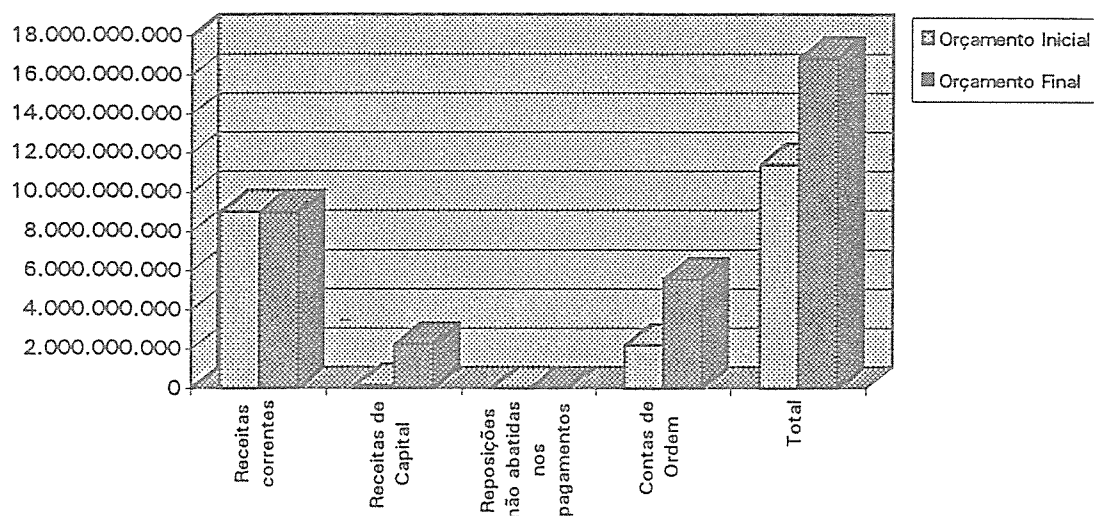
Ao longo do ano de 1995 o orçamento foi objecto de modificações que se repercutiram tanto na receita como na despesa e originaram a variação dos montantes quer globais quer parcelares.

8.5.1. Da Receita

As variações do orçamento da receita, no total e por agregado, foram as que o quadro que vem a seguir mostra.

Cód.	Designação	Previsão Inicial	Crédito especial (DL27/95/M)	DL 57/94/M	LEI 4/95/M	DL 45/95/M	Alteração	Aumento Tácito	Dotação Final	Importância não recebida
										39
	Receitas Correntes	9.023.305.900					1.054.186		9.024.360.086	
01	Impostos Directos	5.883.751.900							5.883.751.900	
02	Impostos Indirectos	539.800.000					1.035.420		540.835.420	
03	Taxas, Multas e outras penalidades	299.140.200							299.140.200	
04	Rendimentos da Propriedade	2.114.756.000							2.114.756.000	
05	Transferências	129.283.700					18.766		129.302.466	
06	Venda de Bens Duradouros	700.000							700.000	
07	Venda de Serv. e Bens não Duradouros	46.114.100							46.114.100	
08	Outras	10.260.000							10.260.000	
	Receitas de Capital	161.400.000	2.081.640.000						2.243.040.000	
09	Venda de Bens de Investimento	47.000.000							47.000.000	
10	Transferências	110.000.000							110.000.000	
11	Activos Financeiros	4.400.000							4.400.000	
12	Passivos Financeiros	—							0	
13	Outras	—	2.081.640.000						2.081.640.000	
14	Reposições não Abat. nos Pagamentos	3.000.000							3.000.000	
15	Contas de Ordem	2.190.555.600		2.697.570	5.328	14.354.333,5	27.421.031	3.321.511.514,9	5.564.455.377,4	126.431.412,5
	Total	11.391.761.500	2.081.640.000	2.697.570	5.328	14.354.333,5	28.475.217	3.321.511.514,9	16.840.355.463,4	126.431.412,5

Para comparar a versão inicial com a versão final construiu-se o seguinte gráfico:



Como se constata do quadro precedente os reforços do orçamento da receita resultaram:

- a) De um crédito especial, aberto através do Decreto-Lei n.º 27/95/M, de 26 de Junho, que aumentou o valor global da receita e teve como contrapartida a utilização de saldos acumulados de anos anteriores. Motivou a inscrição, na receita de capital, de uma nova rubrica com a C.E. 13-01-00-00 - "Saldos de anos económicos anteriores".

³⁹ - Esta coluna, que aparece destacada, não significa qualquer alteração ao Orçamento mas tão só a diferença entre o total da receita orçamentada e a receita cobrada. Vai incluída no quadro apenas porque na Conta aparece no desenvolvimento sobre as alterações da receita, e interessa tornar clara a sua inutilidade nesta área.

b) Da criação de duas novas entidades autónomas e o início de actividade de uma terceira (o Conselho de Consumidores - Lei n.º 4/95/M, de 12 de Julho; o Instituto de Formação Turística - Decreto-Lei n.º 45/95/M, de 28 de Agosto; e o Fundo de Garantia Automóvel - Decreto-Lei n.º 57/94/M, de 28 de Novembro).

A projecção da criação destas entidades autónomas no Orçamento Geral do Território ao nível das receitas (e das despesas) seguiu critérios e procedimentos diferentes que não poderão, por isso, passar sem um breve comentário.

Em relação ao Fundo de Garantia Automóvel e como a previsão orçamental não tivesse sido contemplada no Decreto-Lei n.º 67/94/M, de 30 de Dezembro (aprova e põe em execução o Orçamento Geral do Território para 1995), foi posteriormente (bastante tarde, diga-se) publicado o Decreto-Lei n.º 46/95/M, de 18 de Setembro⁴⁰ a dar nova redacção ao artigo 5º daquele, colmatando, assim, a lacuna inicial.

Ainda que os valores se não ajustem entre si (os do Decreto-Lei n.º 46/95/M, os do orçamento privativo aprovado pela Portaria n.º 81/95/M, de 06 de Março e os que figuram na Conta do Território - Cap. 15-34-00-01 da receita) o procedimento adoptado foi o formal e legalmente correcto.

Para o Instituto de Formação Turística o procedimento ficou-se pela aprovação do respectivo orçamento privativo (Portaria n.º 277/95/M, de 23 de Outubro) e, sem que se alterasse o Decreto-Lei que aprovou o Orçamento Geral do Território, foi neste considerado aquando da elaboração da Conta do Território (Cap. 15-36-00-01).

Não sendo o procedimento mais correcto tem, pelo menos, como suporte a aprovação formal do orçamento privativo.

A situação do Conselho de Consumidores é, de todo, diferente e omissa. Não elaborou nem fez aprovar um orçamento privativo, socorrendo-se da figura da "*distribuição de verbas*" que, como se deixou dito antes (Cap. I - 2.), não se coaduna com a natureza de autonomia financeira.

c) De Alterações e Aumentos Tácitos.

Estes procedimentos, que deram origem a um aumento global da receita orçada de, respectivamente, Mop 27.421.031,00 e Mop 3.321.511.514,90 têm já

⁴⁰ - Cfr. anterior n.º 8.2.2., nota 27, do presente capítulo.

anteriores. De igual modo, sempre o Tribunal os comentou apontando a ilegalidade de que enfermam.

Sobre as “Alterações”, todas elas autorizadas por despacho do SAEF de 29 de Dezembro e publicadas no Boletim Oficial, II Série, de 15/05/96 ao abrigo do Despacho n.º 17/GM/87, de 30 de Abril e dos artigos 21º e 22º do Decreto-Lei n.º 41/83/M, de 21 de Novembro na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 22/87/M, de 27 de Abril, vale o que se escreveu no Parecer sobre a Conta de 1994⁴¹, que se transcreve:

“... acontece que as normas invocadas não servem de suporte ao procedimento adoptado, como desde logo transparece da publicação em Boletim Oficial, ao escrever-se que «se publicam as seguintes transferências de verbas...» (sublinhado nosso).

Com efeito, não estamos perante transferências ou alterações, nos termos em que as define o n.º 3 do art.º 21º antes citado, mas antes em presença de verdadeiras revisões orçamentais, já que houve um “aumento da despesa total” e da receita total (n.º 2 do mesmo art.º 21º).

Trata-se, pois, de um procedimento ilegal, apenas atenuado pelo mérito da sua publicação, ainda que tardia, em Boletim Oficial.”

Os “Aumentos Tácitos” para quem a Direcção dos Serviços de Finanças aponta como suporte legal o artigo 16º do Decreto n.º 58/71, de 01 de Março, mereceram igualmente no Parecer sobre a Conta de 1994⁴² as considerações que, por apropriadas, se transcrevem:

“Na verdade, como o Tribunal já havia alertado em anos anteriores, o Decº n.º 58/71 foi revogado pelo D.L. n.º 41/83/M (LEOGT), pelo que não há que encontrar nele suporte para o que quer que seja.

Não se compreende, pois, que se venha agora reincidir num erro que já havia sido corrigido na Conta de 1993.

A questão de fundo, contudo, situa-se no mesmo plano da suscitada quanto às alterações, aqui com a agravante de não terem, pelo menos, sido publicadas.

⁴¹ - Cap. III - 9.5.1.

⁴² - Cap. III - 9.5.1.

Estes “aumentos tácitos”, tal como sucedeu com as “alterações”, provocaram um aumento das dotações globais da receita e da despesa, configurando, por isso, uma revisão orçamental que deveria ter sido operada através de Decreto-Lei.

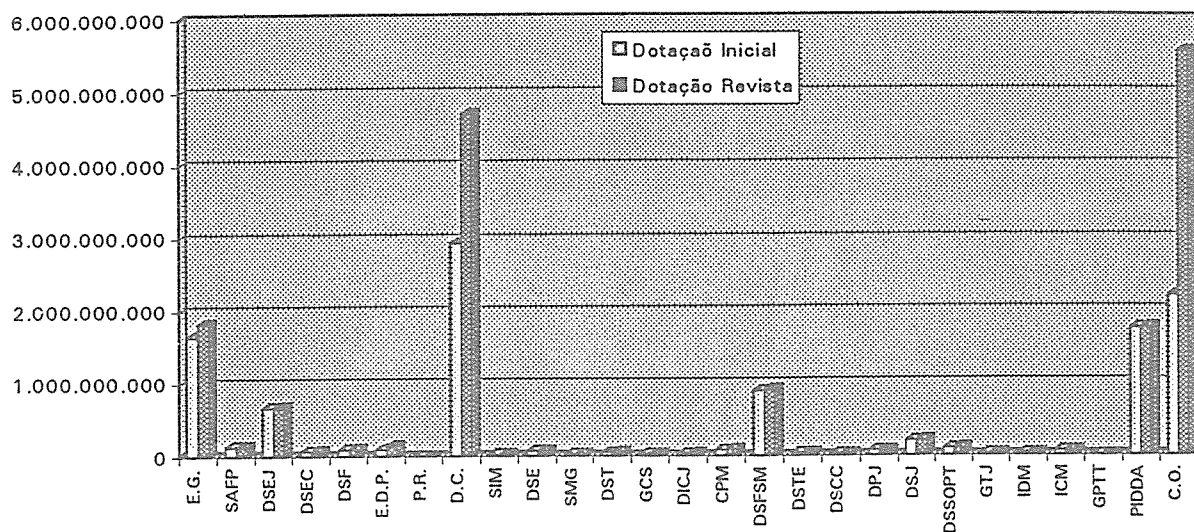
Os efeitos deste procedimento ilegal, quanto ao rigor, à transparência e ao cumprimento do princípio rígido do cabimento prévio, foram devidamente ponderados e postos em destaque nos Pareceres sobre as Contas de 1992 (Cap. III, 5.1 e 5.2) e de 1993 (Cap. III, 1.5.1. e 1.5.2.), para onde se remete, pois.”

8.5.2. Da Despesa

O quadro seguinte mostra, por capítulos orgânicos e no total, a variação que sofreu o orçamento da despesa.

		(PATACAS)			
Classificação Orgânica		Dotação Inicial	Dotação Revista	ADI/DR	%
01	Encargos Gerais	1.648.871.900,0	1.819.556.004,8	170.684.104,8	10,4
03	Serviços de Administração e Função Pública	128.000.000,0	128.003.414,7	3.414,7	0,0
05	Serviços de Educação e Juventude	669.520.000,0	676.272.559,4	6.752.559,4	1,0
07	Serviços de Estatísticas e Censos	70.000.000,0	75.322.242,2	5.322.242,2	7,6
09	Serviços de Finanças	89.000.000,0	98.155.738,7	9.155.738,7	10,3
10	Encargos da Dívida Pública	88.869.600,0	148.842.695,9	59.973.095,9	67,5
11	Pensões e Reformas	0,0	2.496.211,0	2.496.211,0	∞
12	Despesas Comuns	2.933.836.400,0	4.708.817.534,5	1.774.981.134,5	60,5
18	Serviços de Identificação de Macau	26.420.800,0	26.436.922,7	16.122,7	0,1
19	Serviços de Economia	71.772.000,0	72.882.000,0	1.110.000,0	1,5
22	Serviços Meteorológicos e Geofísicos	24.015.900,0	24.015.900,0	0,0	0,0
23	Serviços de Turismo	53.000.000,0	56.522.109,1	3.522.109,1	6,6
24	Gabinete de Comunicação Social	32.000.000,0	32.210.286,2	210.286,2	0,7
26	Direcção de Inspecção e Coordenação de Jogos	37.441.000,0	40.976.200,0	3.535.200,0	9,4
27	Capitania dos Portos de Macau	84.844.000,0	91.359.980,0	6.515.980,0	7,7
28	Forças de Segurança de Macau	894.816.000,0	911.439.000,0	16.623.000,0	1,9
29	Serviços de Trabalho e Emprego	51.000.000,0	51.600.000,0	600.000,0	1,2
31	Serviços de Cartografia e Cadastro de Macau	31.382.000,0	31.387.548,9	5.548,9	0,0
32	Directoria da Polícia Judiciária	72.000.000,0	73.000.000,0	1.000.000,0	1,4
34	Serviços de Justiça	204.104.200,0	209.079.300,0	4.975.100,0	2,4
35	Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes	98.041.900,0	103.707.559,0	5.665.659,0	5,8
36	Gabinete para a Tradução Jurídica	28.192.200,0	28.192.200,0	0,0	0,0
37	Instituto dos Desportos de Macau	29.200.000,0	29.900.000,0	700.000,0	2,4
38	Instituto Cultural de Macau	65.000.000,0	68.380.779,1	3.380.779,1	5,2
39	Gab. p/Prevenção/Tratamento da Toxicodepend.	11.878.000,0	11.878.000,0	0,0	0,0
40	Investimentos do Plano	1.750.000.000,0	1.755.465.899,8	5.465.899,8	0,3
50	Contas de Ordem	2.198.555.600,0	5.564.455.377,4	3.365.899.777,4	153,1
Total		11.391.761.500,0	16.840.355.463,4	5.448.593.963,4	47,8

Que toma a seguinte representação gráfica:



Em cada um dos capítulos orgânicos as despesas correntes e as de capital foram objecto das alterações orçamentais que o próximo quadro apresenta.

(PATACAS)

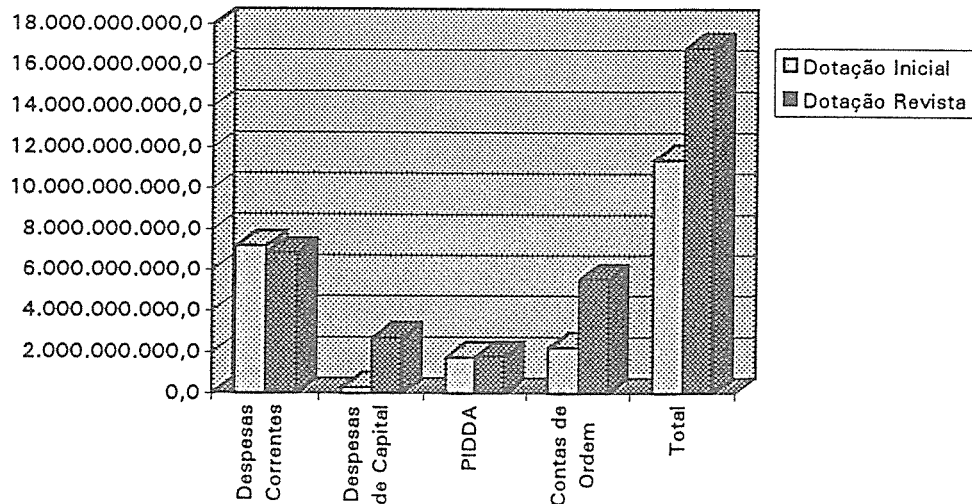
Classificação Orgânica	Tipo	Despesas Correntes				Despesas de Capital			
		Dotação Inicial	Dotação Revista	ΔDI/DR	Δ%	Dotação Inicial	Dotação Revista	ΔDI/DR	Δ%
01 Encargos Gerais		1.647.039.100,0	1.819.065.204,8	172.026.104,8	10,4	1.832.800,0	490.800,0	-1.342.000,0	-73,2
03 Serviços de Administração e Função Pública		127.886.000,0	127.939.414,7	53.414,7	0,0	114.000,0	64.000,0	-50.000,0	-43,9
05 Serviços de Educação e Juventude		636.497.000,0	652.839.559,4	16.342.559,4	2,6	33.023.000,0	23.433.000,0	-9.590.000,0	-29,0
07 Serviços de Estatísticas e Censos		69.821.800,0	75.294.042,2	5.472.242,2	7,8	178.200,0	28.200,0	-150.000,0	-84,2
09 Serviços de Finanças		88.485.000,0	97.640.738,7	9.155.738,7	10,3	515.000,0	515.000,0	0,0	0,0
10 Encargos da Dívida Pública		11.015.000,0	18.023.595,9	7.008.595,9	63,6	77.854.600,0	130.819.100,0	52.964.500,0	68,0
11 Pensões e Reformas		0,0	2.496.211,0	2.496.211,0	∞	—	—	—	—
12 Despesas Comuns		2.783.836.400,0	2.170.963.634,5	-612.872.765,5	-22,0	150.000.000,0	2.537.853.900,0	2.387.853.900,0	1.591,9
18 Serviços de Identificação de Macau		26.290.800,0	26.306.922,7	16.122,7	0,1	130.000,0	130.000,0	0,0	0,0
19 Serviços de Economia		71.372.000,0	72.482.000,0	1.110.000,0	1,6	400.000,0	400.000,0	0,0	0,0
22 Serviços Meteorológicos e Geofísicos		23.355.900,0	23.389.900,0	34.000,0	0,1	660.000,0	626.000,0	-34.000,0	-5,2
23 Serviços de Turismo		52.710.000,0	56.522.109,1	3.812.109,1	7,2	290.000,0	0,0	-290.000,0	-100,0
24 Gabinete de Comunicação Social		32.000.000,0	32.210.286,2	210.286,2	0,7	—	—	—	—
26 Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos		37.341.000,0	40.876.200,0	3.535.200,0	9,5	100.000,0	100.000,0	0,0	0,0
27 Capitania dos Portos de Macau		84.412.000,0	90.947.980,0	6.535.980,0	7,7	432.000,0	412.000,0	-20.000,0	-4,6
28 Forças de Segurança de Macau		894.816.000,0	911.439.000,0	16.623.000,0	1,9	—	—	—	—
29 Serviços de Trabalho e Emprego		50.880.000,0	51.569.000,0	689.000,0	1,4	120.000,0	31.000,0	-89.000,0	-74,2
31 Serviços de Cartografia e Cadastro		31.142.000,0	31.012.548,9	-129.451,1	-0,4	240.000,0	375.000,0	135.000,0	56,3
32 Direcção da Polícia Judiciária		71.550.000,0	72.312.000,0	762.000,0	1,1	450.000,0	688.000,0	238.000,0	52,9
34 Serviços de Justiça		203.784.200,0	208.699.300,0	4.915.100,0	2,4	320.000,0	380.000,0	60.000,0	18,8
35 Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes		96.241.900,0	101.823.059,0	5.581.159,0	5,8	1.800.000,0	1.884.500,0	84.500,0	4,7
36 Gabinete para a Tradução Jurídica		28.072.200,0	28.121.200,0	49.000,0	0,2	120.000,0	71.000,0	-49.000,0	-40,8
37 Instituto dos Desportos de Macau		28.960.000,0	29.660.000,0	700.000,0	2,4	240.000,0	240.000,0	0,0	0,0
38 Instituto Cultural de Macau		65.000.000,0	68.380.779,1	3.380.779,1	5,2	—	—	—	—
39 Ob.p/Prevenção/Tratamento da Toxicodepend		11.858.000,0	11.858.000,0	0,0	0,0	20.000,0	20.000,0	0,0	0,0
Total		7.174.366.300,0	6.821.872.686,2	-352.493.613,8	-4,9	268.839.600,0	2.698.561.500,0	2.429.721.900,0	903,3

Sintetizando as alterações do orçamento da despesa pelos grandes agregados económicos temos:

(PATACAS)

Orçamento	Dotação Inicial	%	Dotação Revista	%	ΔDI/DR	Δ%
Despesas Correntes	7.174.366.300,0	62,98	6.821.872.686,2	40,51	-352.493.613,8	-4,91
Despesas de Capital	268.839.600,0	2,36	2.698.561.500,0	16,02	2.429.721.900,0	903,78
PIDDA	1.750.000.000,0	15,36	1.755.465.899,8	10,42	5.465.899,8	0,31
Contas de Ordem	2.198.555.600,0	19,30	5.564.455.377,4	33,04	3.365.899.777,4	153,10
Total	11.391.761.500,0	100,00	16.840.355.463,4	100,00	5.448.593.963,4	47,83

Com esta representação gráfica:



As alterações do orçamento da despesa, quanto à sua origem procedimental, podem ser agrupadas em três tipos diferentes:

- a) As resultantes da abertura de um crédito especial, através do Decreto-Lei n.º 27/95/M, de 26 de Junho, com o qual se aumentou o valor global do orçamento em Mop 2.081.640.000,00 e, em particular, a rubrica do Cap. 12 - Despesas Comuns, 09-01-03-00 - Activos financeiros - Títulos de participação.
- b) As provenientes da criação de novas entidades autónomas, das "alterações" e dos "aumentos tácitos" a que se fez referência nas alíneas b) e c) do número anterior e que originaram, de igual modo, um aumento do valor global da despesa orçada.

Este tipo de alterações são, na despesa, a consequência directa dos reforços da receita dado que todos estes se reportavam a receitas consignadas. Por isso tudo quanto então se disse a propósito da sua legalidade é válido também aqui.

- c) As motivadas por "transferências entre rubricas".

Neste tipo de alterações, as mais frequentes e que têm como causa a insuficiência da previsão em certas rubricas e o excesso noutras, detectou-se uma situação que merece um breve comentário.

Em várias rubricas do Cap. 40 - Investimentos do Plano, surgem diversas alterações (reforços e anulações) que, de acordo com a listagem explicativa e as correspondentes anotações, não foram publicadas no Boletim Oficial.

Por sua vez, no Boletim Oficial n.º 5, II Série, do dia 31 de Janeiro de 1996 vêm publicadas alterações efectuadas em duas rubricas do Cap. 05 - Serviços de Educação e Juventude, Divisão 01 - Direcção dos Serviços, autorizadas por despacho do então Secretário-Adjunto para a Economia e Finanças que não foram contempladas na Conta Geral do Território.

Postos os problemas à Direcção dos Serviços de Finanças através do nosso ofício n.º 2705/S/96, de 09 de Outubro, esta (ofício n.º 217/DIR/96, de 28 de Outubro) informou nos seguintes termos:

- Sobre o Cap. 40

"(...) por lapso desta DSF, a mesma não foi remetida para publicação no Boletim Oficial, situação que só foi detectada aquando da organização das Contas do Território.

Considerou-se, nessa altura, que o tempo entretanto decorrido desaconselhava a publicação, assumindo-se que, encontrando-se a alteração orçamental sancionada, a publicação no Boletim Oficial corresponderia apenas a uma mera publicitação da iniciativa, não passível de condicionar, como não condicionou, a execução orçamental efectiva. Daí a não referência à edição do Boletim Oficial."

- Sobre o Cap. 05

"A mesma foi, posteriormente e com referência à mesma data, anulada pela DSF, não se tendo, igualmente, concretizado a correspondente publicação."

Em complemento destas justificações disponibiliza-se a proceder, agora, à respectiva publicação.

Dir-se-á tão só que, apesar de as alterações por *"transferência entre rubricas"* produzirem efeitos a partir da data da sua autorização pelo Secretário-Adjunto, agora, dos Assuntos Sociais e Orçamento (n.º 4 do Despacho n.º 17/GM/87, in B.O. n.º 18, de 04/05/87), a respectiva publicação em Boletim Oficial é obrigatória não só por força do n.º 2 do Despacho citado, mas, sobretudo, em obediência ao princípio da publicidade do Orçamento.

Porém, esta publicação deve ocorrer em tempo útil, pelo que faria pouco sentido proceder agora à publicitação de alterações efectuadas em 1995 e já depois da conta encerrada.

*

Dos quadros e gráficos anteriores é possível retirar as seguintes conclusões:

- Um aumento substancial dos montantes globais do orçamento (47,8%);
- Aumento que teve como causa principal o crédito especial aberto pelo Decreto-Lei n.º 27/95/M, de 26 de Junho e como principal fonte de financiamento os saldos acumulados de anos anteriores;
- Os agregados que mais cresceram foram a receita e a despesa de capital (1.289,74% e 903,78%, respectivamente) e as Contas de Ordem (153,10% na receita e 153,10% na despesa);
- No capítulo das Despesas Comuns a dotação corrente decresceu em 22,0% enquanto que a dotação de capital aumentou em 1.591,9% o que, em valores globais significou um aumento de 60,5%;
- Significativo foi também o crescimento verificado no capítulo 10 - Encargos da Dívida Pública, com uma taxa de 67,5%;
- O crescimento negativo (-4,91%) da Despesa Corrente.

8.5.3. O Equilíbrio do Orçamento Final

Esta é a primeira vez que, após as alterações introduzidas o orçamento final se mostra equilibrado, isto é as receitas são iguais às despesas.

Regista-se, pois, com apreço esta melhoria.

9. A Conta Geral do Território

9.1. Remessa ao Tribunal

A Conta Geral do Território do ano de 1995 foi remetida ao Tribunal de Contas de forma parcelar e em momentos diferentes. Em 30 de Julho deste ano chegou o Relatório enviado por Sua Excelência o Governador e já em 22 do mesmo mês haviam dado entrada os mapas desenvolvidos, remetidos pelo Director dos Serviços de Finanças.

Como vem sendo norma, cumpriu-se o prazo estabelecido no n.º 1 do art.º 9º do Decreto-Lei n.º 18/92/M, de 02 de Março.

9.2. Elaboração

O Decreto-Lei n.º 41/83/M, de 21 de Novembro (Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Território - LEOGT) refere-se à elaboração da Conta Geral do Território nos artigos 35º e 36º, dispondo que o resultado da execução orçamental constará de "*contas provisórias*", e das contas de "*Gerência*" e de "*Exercício*" (n.º 1 do artigo 35º). Acrescenta que o modelo e os elementos que deverão integrar as contas serão aprovado e definidos por Portaria do Governador (n.º 2 do mesmo artigo) e que as contas provisórias serão publicadas trimestralmente (artigo 36º).

A isto se resumem as normas sobre a forma e o conteúdo da Conta Geral do Território, o que torna de capital importância e absolutamente necessária a publicação da mencionada portaria. O Tribunal, em todos os Pareceres até agora emitidos, sempre recomendou que a tal se procedesse. Porém, sem resultado já que até ao presente a publicação ainda não ocorreu.

Esta lacuna diminui as possibilidades de análise e de controlo.

9.2.1. A Conta Provisória

1995 é o primeiro ano em que se procedeu à publicação de uma Conta Provisória.

De facto, no Boletim Oficial, II Série, de 27 de Dezembro de 1995 vem publicada a "*Conta Provisória do Exercício de 1995 (Janeiro a Setembro)*".

Não cumprindo em absoluto o disposto no artigo 36º da LEOGT (não foram publicadas as contas provisórias dos primeiro e segundo trimestres) é já uma melhoria que, depois de o Tribunal em todos os Pareceres ter, igualmente, recomendado a sua elaboração e publicação, nos aprez registar.

A conta publicada apresenta o resultado da execução orçamental da receita (por agregados económicos ao nível de capítulo) e da despesa (por capítulos orgânicos) nos primeiros três trimestres do ano económico.

Entendemos que, enquanto conta provisória, contém os elementos e informações bastantes e que muito contribui para a transparência e controlo da utilização dos dinheiros públicos.

Só é necessário que a publicação destas contas passe a ocorrer com a periodicidade (trimestral) definida na lei.

9.2.2. A Conta Definitiva

A ausência da Portaria a que já aludimos não permite, repete-se, uma análise aprofundada da estrutura da conta.

Ficar-nos-emos, então, por uma enumeração das peças que a integram.

A Conta segue o modelo das anteriores e é, basicamente, constituída por um Relatório, Mapas com os resultados da execução orçamental e, em anexo, as Contas das entidades autónomas.

O Relatório, assinado pelo Director dos Serviços de Finanças, inicia-se com uma curta introdução e desenvolve-se nos seguintes capítulos:

- 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:
 - Dívida Pública Directa
 - Dívida Pública Indirecta
 - Créditos do Território;
- Situação Patrimonial do Território;
- Entidades Autónomas;
- Conculções.

Anota-se, em relação aos anteriores, uma ligeira alteração que consiste na introdução do sub-capítulo "*Créditos do Território*" onde é abordada a dívida activa do Território.

O conteúdo dos Mapas respeita a:

- Contas de Gerência e de Exercício;⁴³
- Demonstração da Receita liquidada, cobrada e em dívida;
- Relação por epígrafes das Operações Tesouraria;
- Relação da receita cobrada (execução orçamental);
- Relação da despesa paga (execução orçamental);
- Relação das importâncias que ficaram por pagar;
- Relação dos Saldos de Anos Anteriores e sua utilização.

⁴³ - Já se disse que a LEOGT determina que os resultados da execução orçamental deverão constar das contas de "gerência" e do "exercício" (artigo 35º, 1). Porém, desde o primeiro Parecer emitido (relativo à Conta de 1992) que o Tribunal vem insistindo na desconformidade entre a elaboração destas contas e o sistema de Orçamento de Gerência consagrado no direito financeiro do Território. Continuam, assim, válidas as conclusões a que se chegou no mencionado Parecer - Cap. I - 4.6. - para onde se remete.

Continua, a verificar-se a ausência de informações complementares, em especial em áreas a que o Decreto-Lei n.º 18/92/M, de 02 de Março (artigo 9º, n.º 3) manda que o Tribunal de Contas considere no Parecer, tais como:

- Subsídios;
- Benefícios fiscais;
- Património (imobiliário e mobiliário) do Território.

9.3. Aprovação

A conta de 1995 não foi, tal como as dos anos anteriores, aprovada formalmente por Sua Excelência o Governador, que se limitou a lavrar, sobre o relatório, despacho ordenando a sua remessa ao Tribunal.

Desde o início que o Tribunal vem defendendo, e recomendando, a aprovação formal da Conta por Sua Excelência o Governador. As razões legais que conduziram a esta conclusão encontram-se explanadas no Parecer sobre a Conta de 1992 (Cap. I - 4.6.) para onde, uma vez mais, se remete.

9.4. Publicação

Pela primeira vez a Conta Geral do Território foi publicado no Boletim Oficial de Macau, (II Série, n.º 40, Suplemento, de 02/10/96), cumprindo-se, em sede de Conta (por reciprocidade ao Orçamento), o princípio da publicidade.

Mais uma medida, essencial à transparência que deve presidir à utilização dos dinheiros públicos, que, com gosto se assinala.

CAPÍTULO IV

AS RECEITAS E AS DESPESAS

10. Nota Prévia

A análise a que se procede no presente capítulo, quando envolvidos valores do Orçamento, considera os que se apuram após as revisões e alterações ou seja, os do Orçamento final⁴⁴

⁴⁴ - O processo das alterações orçamentais foi analisado no capítulo anterior, ponto 8.5.

Se é legalmente possível introduzir alterações no Orçamento tornando-o um instrumento algo flexível (flexibilidade sujeita, porém, a regras concretas), não será, do ponto de vista jurídico-financeiro, correcto considerar analiticamente os valores iniciais para, por exemplo, calcular taxas de execução⁴⁵. Proceder de modo diferente seria desvirtuar a realidade.

11. As Receitas

11.1. No Orçamento

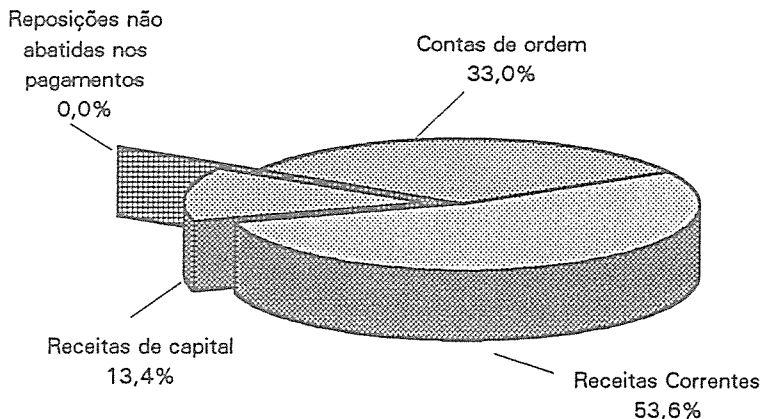
A estrutura final do Orçamento da Receita era a que se evidencia no quadro que segue.

Código		Designação da Receita	Dotação Orçamental	
			Montante (em patacas)	%
Capítulo	Grupo			
		Receitas Correntes	9.024.860.086,0	53,6
01		Impostos Directos	5.883.751.900,0	65,2
	01	Sobre o rendimento	5.573.751.900,0	94,7
	02	Outros	310.000.000,0	5,3
02		Impostos Indirectos	540.835.420,0	6,0
	03	Outros	540.835.420,0	100,0
03		Taxas, Multas e Outras Penalidades	299.140.200,0	3,3
	01	Taxas	274.140.000,0	91,6
	02	Multas e outras penalidades	25.000.200,0	8,4
04		Rendimentos da Propriedade	2.114.756.000,0	23,4
	03	Juros-outros sectores	616.000,0	0,0
	06	Dividendos-outros sectores	8.000.000,0	0,4
	10	Rendas de terrenos-outros sectores	45.140.000,0	2,1
	11	Prémios proven. de concessões de terrenos	2.000.000.000,0	94,6
	12	Resultados da AMCM	61.000.000,0	2,9
05		Transferências	129.302.466,0	1,4
	06	Exterior	128.050.000,0	99,0
	07	Outros sectores	1.252.466,0	1,0
06		Venda de Bens Duradouros	700.000,0	0,0
	03	Outros sectores	700.000,0	100,0
07		Venda de Serviços e Bens não Duradouros	46.114.100,0	0,5
	01	Rendas de habitações	12.840.000,0	27,8
	04	Rendas de edificios-outros sectores	14.348.100,0	31,1
	07	Rendas de bens duradouros-outros sectores	1.420.000,0	3,1
	10	Diversos-outros sectores	17.506.000,0	38,0
08		Outras Receitas Correntes	10.260.000,0	0,1
		Receitas de Capital	2.243.040.000,0	13,4
09		Venda de Bens de Investimento	47.000.000,0	2,1
	01	Terrenos-sector público	12.000.000,0	25,5
	07	Edificios-sector público	35.000.000,0	74,5
10		Transferências	110.000.000,0	4,9
	01	Sector Público	30.000.000,0	27,3
	07	Outros sectores	80.000.000,0	72,7
11		Activos Financeiros	4.400.000,0	0,2
	14	Emp. a médio e longo prazos-outros sectores	4.400.000,0	100,0
12		Passivos Financeiros	---	0,0
	12	Emp. a médio e longo prazos-outros sectores	---	0,0
13		Outras Receitas de Capital	2.081.640.000,0	92,8
14		Reposições não Abatidas nos Pagamentos	8.000.000,0	0,0
15		Contas de Ordem	5.564.455.377,4	33,0
Receita Total			16.840.355.463,4	100,0

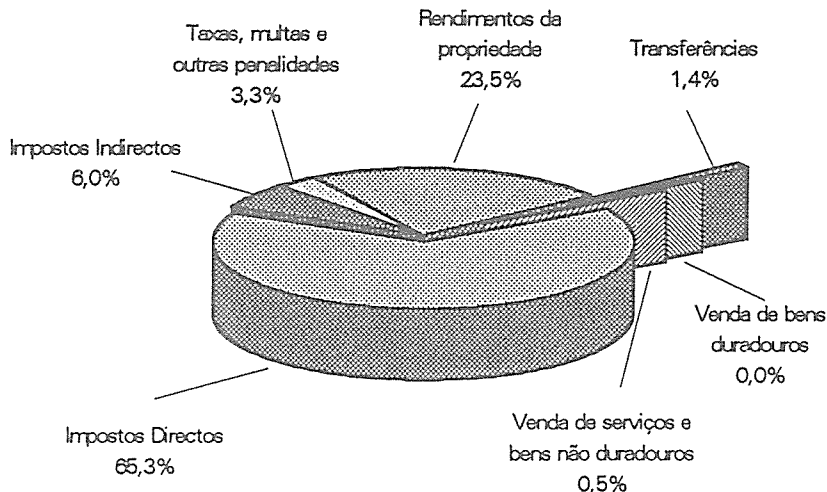
⁴⁵ - Assim procede o Relatório da Conta, por exemplo, no quadro III, 2.

Com base neste quadro é possível construir gráficos que nos permitem visualizar a composição da receita no seu todo, bem como dos seus grandes agregados.

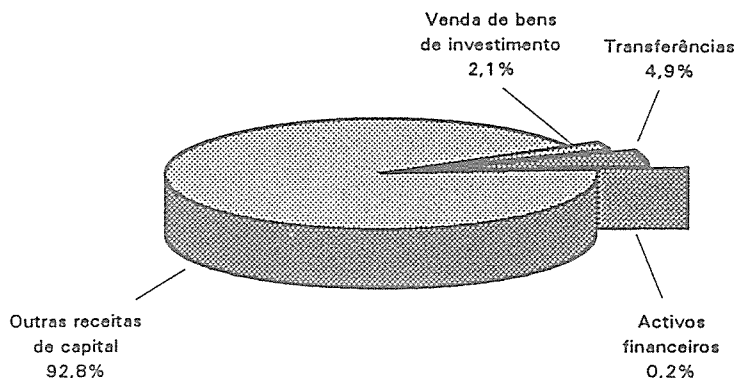
RECEITA TOTAL



RECEITA CORRENTE



RECEITA DE CAPITAL



A leitura do quadro e dos gráficos precedentes permite extrair algumas conclusões, a saber:

- As receitas correntes continuam a ser a principal fonte de financiamento do Orçamento, com 53,6% do total, ainda que o seu peso tenha diminuído significativamente em relação ao ano anterior (74,2%)⁴⁶;
- As Contas de Ordem aparecem como a segunda fonte de receitas com 33,0% do total (contra 22,8% no Orçamento de 1994), sendo também de registar a importância das receitas de capital com 13,4% (em 1994 representavam apenas 2,9%);
- Nas receitas correntes destacam-se os impostos directos com 65,2% (e 34,8% da receita total) assumindo, dentro destes, papel de relevo os impostos sobre o rendimento (94,7%);
- No mesmo agregado é devida uma referência às receitas previstas oriundas dos rendimentos da propriedade (23,4%, representando 12,6% da receita total) quase integralmente preenchidos pelos "*prémios provenientes de concessões de terrenos*" (94,6%);
- O peso significativo das receitas de capital deve-se à rubrica residual "*outras receitas de capital*" (92,8% da receita de capital e 12,4% da receita total), resultante, como se disse, do crédito especial aberto pelo Decreto-Lei n.º 27/95/M, de 26 de Junho, com recurso aos saldos acumulados de anos anteriores.

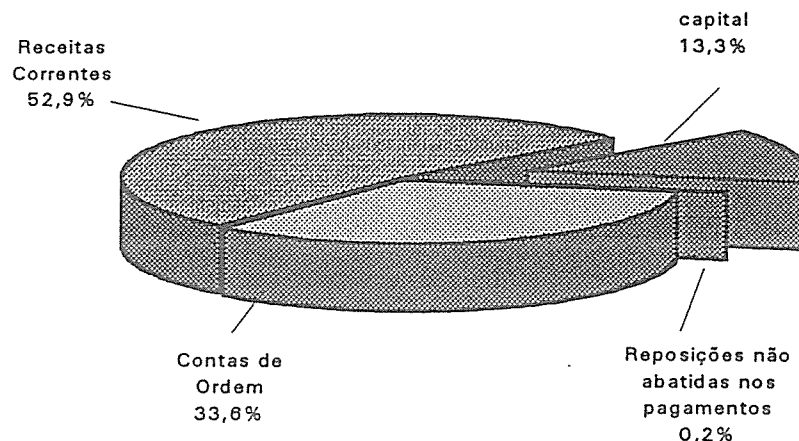
11.2. Na Conta

O quadro que vem a seguir mostra: a estrutura da receita arrecadada; a execução orçamental da receita (com a respectiva taxa de realização); e o desvio verificado entre o que se previu e o que se arrecadou.

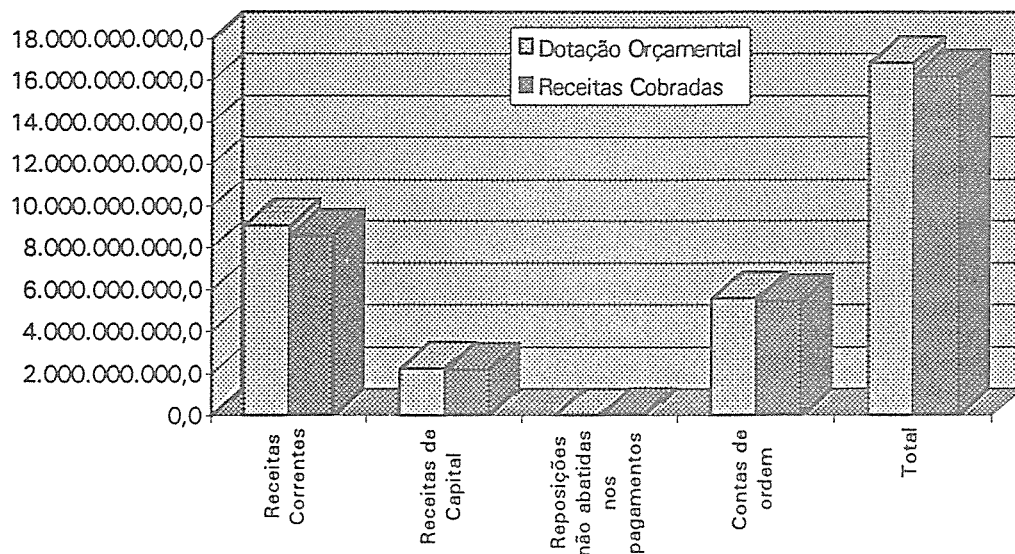
⁴⁶ - Cfr. Parecer sobre a Conta de 1994, Cap. IV - 12.1.

Código	Designação da Receita	Dotação Orçamental		Receitas Cobradas		Desvio		Realização
		Montante (em patacas)	%	Montante (em patacas)	%	Montante (em patacas)	%	
	Receitas Correntes	9.024.860.086,0	53,6	8.558.189.147,0	52,9	-466.670.939,0	-5,2	94,8
01	Impostos Directos	5.883.751.900,0	65,2	6.716.013.630,0	78,5	+832.261.730,0	14,1	114,1
01	Sobre o rendimento	5.573.751.900,0	94,7	6.372.102.561,0	94,9	+798.350.661,0	14,3	114,3
02	Outros	310.000.000,0	5,3	343.911.069,0	5,1	+33.911.069,0	10,9	110,9
02	Impostos Indirectos	540.835.420,0	6,0	559.076.405,0	6,5	+18.240.985,0	3,4	103,4
03	Outras	540.835.420,0	100,0	559.076.405,0	100,0	+18.240.985,0	3,4	103,4
03	Taxas, Multas e Outras Penalidades	299.140.200,0	3,3	345.555.470,0	4,0	+46.415.270,0	15,5	115,5
01	Taxas	274.140.000,0	91,6	303.320.811,0	87,8	+29.180.811,0	10,6	110,6
02	Multas e outras penalidades	25.000.200,0	8,4	42.234.659,0	12,2	+17.234.459,0	68,9	168,9
04	Rendimentos da Propriedade	2.114.756.000,0	23,4	759.299.200,0	8,9	-1.355.456.800,0	-64,1	35,9
03	Juros-outros sectores	616.000,0	0,0	770.001,0	0,1	+154.001,0	25,0	125,0
06	Dividendos-outros sectores	8.000.000,0	0,4	12.117.438,0	1,6	+4.117.438,0	51,5	151,5
10	Rendas de terrenos-outros sectores	45.140.000,0	2,1	48.901.433,0	6,4	+3.761.433,0	8,3	108,3
11	Prémios proven. de concessões de terrenos	2.000.000.000,0	94,6	697.510.328,0	91,9	-1.302.489.672,0	-65,1	34,9
12	Resultados da AMCM	61.000.000,0	2,9	0,0	0,0	-61.000.000,0	-100,0	0,0
05	Transferências	129.302.466,0	1,4	125.727.466,0	1,5	-3.575.000,0	-2,8	97,2
06	Exterior	128.050.000,0	99,0	124.475.000,0	99,0	-3.575.000,0	-2,8	97,2
07	Outros sectores	1.252.466,0	1,0	1.252.466,0	1,0	+0,0	0,0	100,0
06	Venda de Bens Duradouros	700.000,0	0,0	966.560,0	0,0	+266.560,0	38,1	138,1
03	Outros sectores	700.000,0	100,0	966.560,0	100,0	+266.560,0	38,1	138,1
07	Venda de Serviços e Bens não Duradouros	46.114.100,0	0,5	46.448.550,0	0,5	+334.450,0	0,7	100,7
01	Rendas de habitações	12.840.000,0	27,8	13.367.900,0	28,8	+527.900,0	4,1	104,1
04	Rendas de edifícios-outros sectores	14.348.100,0	31,1	11.354.401,0	24,4	-2.993.699,0	-20,9	79,1
07	Rendas de bens duradouros-outros sectores	1.420.000,0	3,1	35.295,0	0,1	-1.384.705,0	-97,5	2,5
10	Diversos-outros sectores	17.506.000,0	38,0	21.690.954,0	46,7	+4.184.954,0	23,9	123,9
08	Outras Receitas Correntes	10.260.000,0	0,1	5.101.866,0	0,1	-5.158.134,0	-50,3	49,7
	Receitas de Capital	2.243.040.000,0	13,4	2.159.583.070,0	13,3	-83.456.930,0	-3,7	96,3
09	Venda de Bens de Investimento	47.000.000,0	2,1	77.943.070,0	3,6	+30.943.070,0	65,8	165,8
01	Terrenos-sector público	12.000.000,0	25,5	27.760.786,0	35,6	+15.760.786,0	131,3	231,3
07	Edifícios-sector público	35.000.000,0	74,5	50.182.284,0	64,4	+15.182.284,0	43,4	143,4
10	Transferências	110.000.000,0	4,9	0,0	0,0	-110.000.000,0	-100,0	0,0
01	Sector Público	30.000.000,0	27,3	0,0	0,0	-30.000.000,0	-100,0	0,0
07	Outros sectores	80.000.000,0	72,7	0,0	0,0	-80.000.000,0	-100,0	0,0
11	Activos Financeiros	4.400.000,0	0,2	0,0	0,0	-4.400.000,0	-100,0	0,0
14	Emp. a médio e longo prazos-outros sectores	4.400.000,0	100,0	0,0	0,0	-4.400.000,0	-100,0	0,0
12	Passivos Financeiros	—	—	—	—	—	—	—
01	Títulos a curto prazo-sector público	—	—	—	—	—	—	—
13	Outras receitas de capital	2.081.640.000,0	92,8	2.081.640.000,0	96,4	+0,0	0,0	100,0
14	Reposições não Abatidas nos Pagamentos	8.000.000,0	0,0	35.203.717,0	0,2	+27.203.717,0	340,0	440,0
15	Contas de Ordem	5.564.455.377,4	33,0	5.438.023.964,9	33,6	-126.431.412,5	-2,3	97,7
	Receita Total	16.840.355.463,4	100,0	16.190.999.898,9	100,0	-649.355.564,5	-3,9	96,1

Graficamente a composição da receita arrecadada representa-se assim:



Para visualizar a execução orçamental da receita elaborou-se o seguinte gráfico:

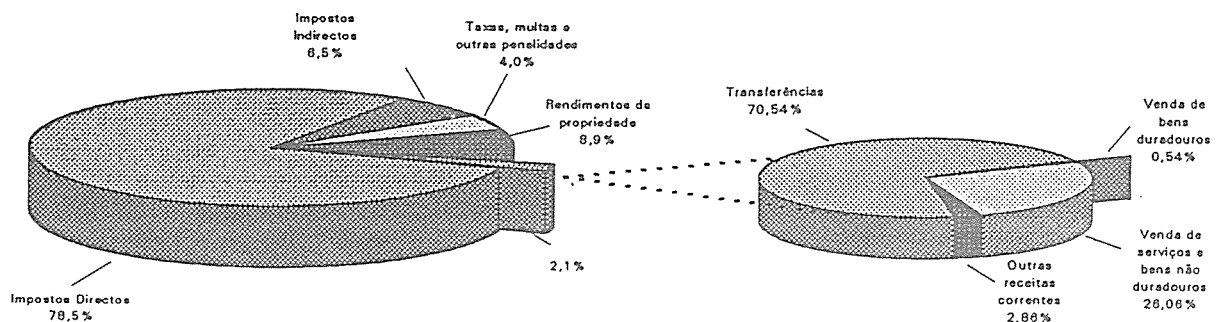


Dos elementos que antecederam conclui-se que:

- A realização orçamental da receita atingiu valores muito significativos (96,1%), se bem que foi a primeira vez, nos últimos quatro anos, que a taxa de realização se quedou abaixo dos 100%⁴⁷;
- O peso das receitas correntes diminuiu (52,9%) em relação ao que detinham no orçamento (53,6%);
- Os restantes agregados da receita - de "Capital" e "Contas de Ordem" - atingiram realizações próximas dos 100% (96,3% e 97,7%, respectivamente) e mantiveram na conta o peso que já detinham no Orçamento;
- A cobrança de "Reposições não Abatidas nos Pagamentos" superou largamente as previsões orçamentais atingindo uma taxa de 440,0%,

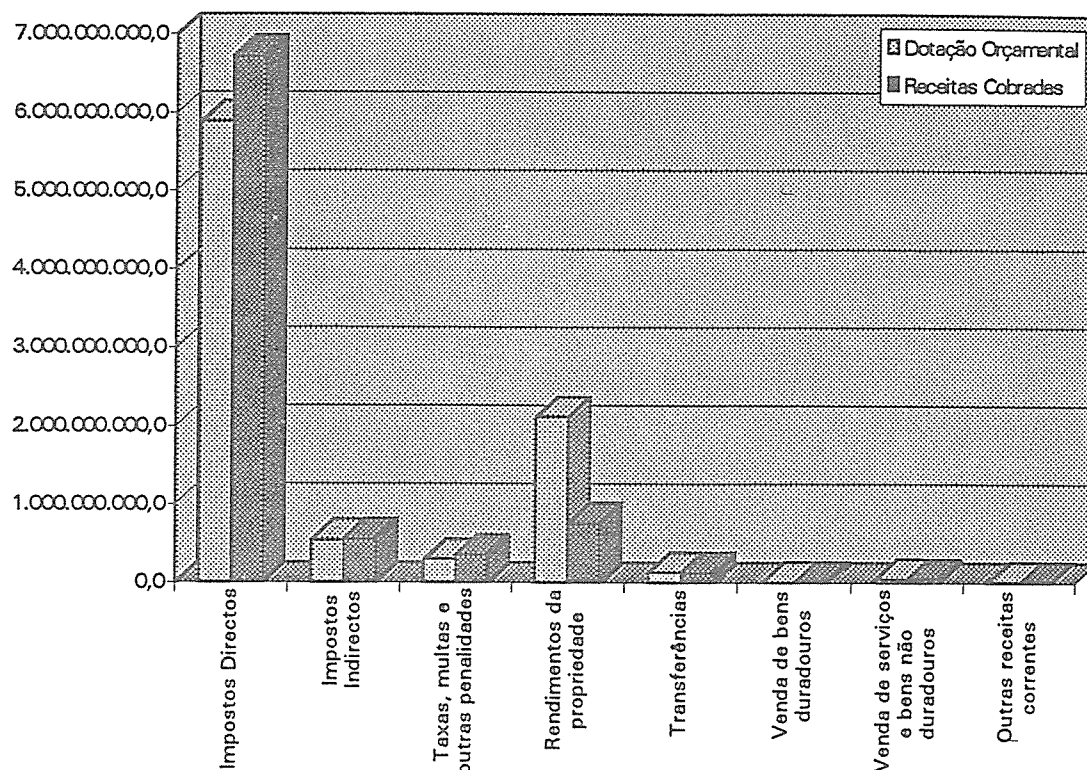
11.2.1. As Receitas Correntes

A estrutura da receita corrente arrecadada visualiza-se graficamente do seguinte modo:



⁴⁷ - Cfr. Cap. II - 6.

E a realização orçamental deste agregado toma, em representação gráfica, esta forma:



O conteúdo do quadro inicial e dos gráficos precedentes, evidenciam:

- As elevadas taxas de realização, superiores a 100%, conseguidas em "Impostos Directos" (114,1%), "Impostos Indirectos" (103,4%), "Taxas, Multas e Outras Penalidades" (115,5%) e "Venda de Bens Duradouros" (138,1%);
- A reduzida taxa de execução dos "Rendimentos da Propriedade" (apenas 35,9%), para a qual contribuiu a realização atingida na rubrica "Prémios Provenientes de Concessões de Terrenos" (34,9%);
- Os impostos directos assumem-se como a maior parcela da receita corrente (78,5%), bem como da receita total (41,5%);
- Nos impostos directos destacam-se os impostos sobre o rendimento (94,9%) e, dentro destes, a tributação do jogo (Mop 5.269.271.290,00);
- As receitas correntes provenientes do jogo (impostos directos + transferências) somam Mop 5.391.971.290,00 e representam 63,0% da receita corrente e 33,3% da receita total;

- A diminuição significativa do peso das receitas provenientes de “*Rendimentos da Propriedade*” (em bom rigor das resultantes dos “*Prémios Provenientes de Concessões de Terrenos*” pois preenchem 91,9% daquelas) que passou, nas receitas correntes, de 23,4% no orçamento para 8,9% na conta e, na receita total, de 12,6% no orçamento para 4,7% na conta;
- Apesar da substancial diminuição das receitas provenientes dos prémios da concessão de terrenos (passou de Mop 2.466.184.628,00 em 1994 para Mop 697.510.328,00 em 1995) continuam a ocupar o segundo lugar na escala das fontes de financiamento do orçamento (a seguir às receitas da tributação do jogo), se se excluir a utilização dos saldos de anos anteriores;
- A concessão do jogo e a concessão de terrenos originaram receitas que representam 71,15% da receita corrente, o que torna vulnerável o financiamento do Orçamento Geral do Território. Sintoma disso foi a diminuição, já assinalada, das receitas provenientes da concessão de terrenos.

*

No Parecer sobre a Conta Geral do Território do ano de 1994⁴⁸ o Tribunal pronunciou-se sobre a arrecadação das receitas do “*prémio*” anual a que se refere a cláusula 6ª do Contrato de Concessão do Exclusivo da Exploração de Jogos de Fortuna ou Azar de 29/09/86.

A questão de fundo reside no facto de o montante do prémio se encontrar fixado em dolares de Hong Kong (122.700.000,00 por ano) e a conta registar como receita cobrada exactamente aquele valor, mas em patacas, revertendo a diferença cambial⁴⁹ para a Autoridade Monetária e Cambial.

A conta de 1995 reincide na mesma irregularidade (C.E. 05-06-04-00 e 05-07-02-00) abdicando, pois, da quantia de Mop 3.681.000,00.

À falta de suporte legal e contratual do despacho do então Secretário-Adjunto para os Assuntos Económicos, em que o procedimento se baseia, se refere o Parecer sobre a Conta de 1994, para onde se remete.

Dado que esta situação se iniciou em 1992 mostra-se, no quadro que segue, o total das receitas cessantes.

⁴⁸ - Cap. IV - 12.2.1.1. e Conclusões - 34 - b).

⁴⁹ - 1 HKD = 1,034 pataca.

Contrato de Concessão do Exclusivo da Exploração de Jogos de Fortuna e Azar, de 29/9/86

Cláusula Sexta (Prémio) nº2, al. d): HKD\$613.500,000,00÷60x12=122.700.000,00

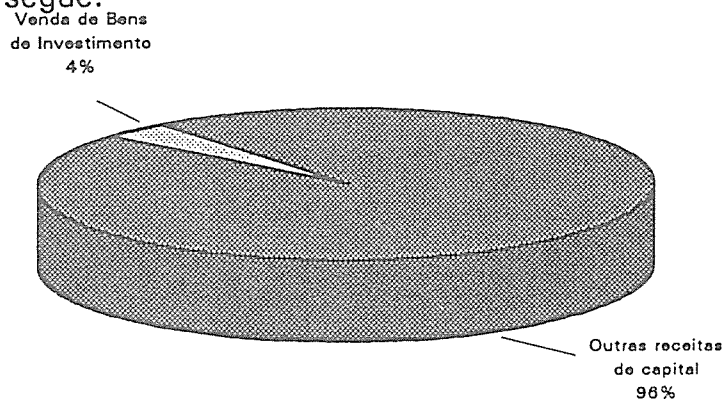
Conversão em patacas HKD\$122.700.000,00x1,03=126.381.000,00MOP

Ano	Classificação orçamental	Montante (1)	Classificação orçamental	Montante (2)	Operação Tesouraria (Fundo de Caracter Social Assistencial) (3)	Diferença 126.381.000-(2)-(3)
1992	05-06-04-00	122.700.000,00	05-06-04-00	122.700.000,00	---	3.681.000,00
1993	05-06-04-00	122.700.000,00	05-06-04-00	122.700.000,00	---	3.681.000,00
1994	05-06-04-00	122.700.000,00	05-06-04-00	121.700.000,00	1.000.000,00	3.681.000,00
1995	05-06-04-00	121.700.000,00	05-06-04-00	121.700.000,00	---	3.681.000,00
	05-07-02-00	1.000.000,00	05-07-02-00	1.000.000,00	---	
Total		490.800.000,00		489.800.000,00	1.000.000,00	14.724.000,00

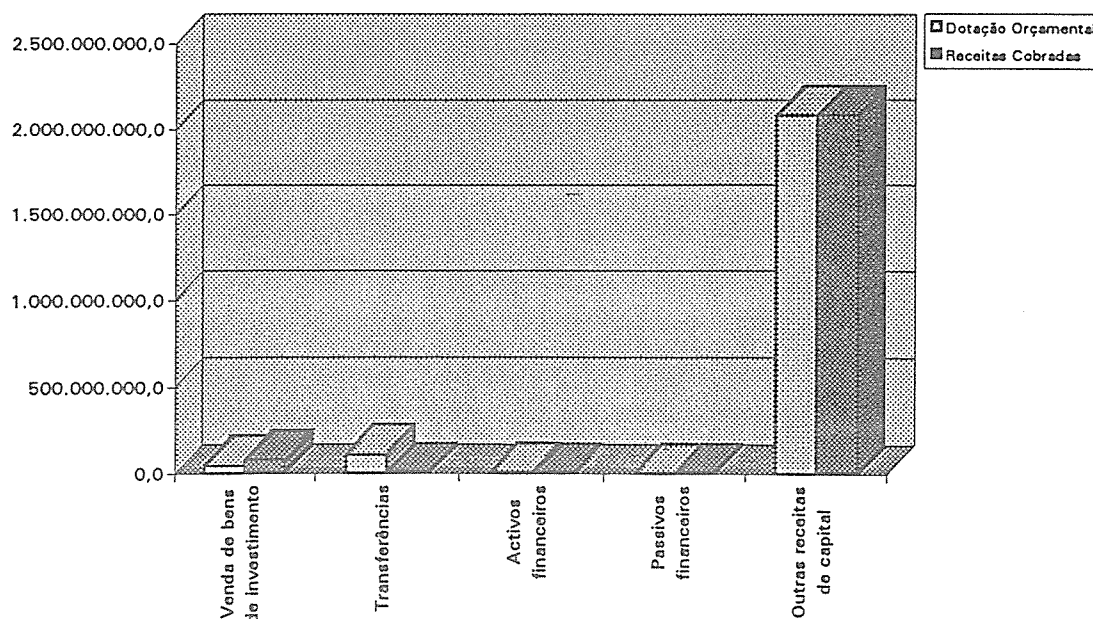
Deve no entanto assinalar-se o facto de a parcela destinada ao "Fundo de Carácter Social e Assistencial" (Mop 1.000.000,00 - n.º 4 da cláusula 6ª citada) ter deixado de ser movimentado por operações de tesouraria e passar a constar do Orçamento.

11.2.2. As Receitas de Capital

A expressão gráfica da composição da receita de capital arrecadada apresenta-se como segue:



A execução orçamental dos subagregados da receita de capital teve o comportamento que se exhibe no próximo gráfico.



Do que antecede há que concluir:

- Ao contrário do que tem sucedido em anos anteriores, a receita de capital chamou a si uma parcela de 13,3% da receita total (contra 0,6% na Conta de 1994);
- É maioritariamente (96,4%) constituída pela utilização de saldos de anos económicos anteriores ("*Outras Receitas de Capital*");
- Não foi arrecadada qualquer receita, embora tivesse sido orçamentada, nos subagregados "*Transferências*" e "*Activos Financeiros*"⁵⁰.

11.2.3. As Reposições Não Abatidas Nos Pagamentos

Nem a elevada taxa de execução atingida (440,0%) e muito menos o peso que representam (0,2%) justificariam uma referência às receitas de Reposições Não Abatidas Nos Pagamentos.

Apenas se lhes faz menção para, no lugar próprio, fazer de novo ressaltar⁵¹ as melhorias resultantes do início de vigência do Decreto-Lei n.º 59/94/M, de 05 de Dezembro que veio disciplinar e regular a reposição de dinheiros públicos indevidamente ou a mais pagos.

Nota positiva, pois⁵².

11.2.4. As Contas de Ordem

Antes de se entrar na análise quantitativa das "*Receitas*" de Contas de Ordem, um breve comentário às modificações introduzidas na forma de orçamentação (com as consequentes repercussões na conta) deste capítulo.

Pela primeira vez aparecem inscritas no capítulo 15 da Receita⁵³ as receitas consignadas às diversas entidades autónomas a par da previsão das suas receitas próprias.

É uma forma mais condizente com o regime de autonomia financeira de que essas entidades são dotadas e que, por isso, merece a concordância deste Tribunal.

⁵⁰ - A este propósito Cfr. o que se disse no Parecer sobre a Conta do ano anterior, Cap. IV - 12.2.2.

⁵¹ - Cfr. Cap. I - 2 deste Parecer.

⁵² - A implementação dos procedimentos inerentes ao novo regime jurídico da reposição dos dinheiros públicos por parte da D.S.F. não foi rigorosa e tecnicamente correcta. Daí resultaram irregularidades na contabilização das despesas pagas.

⁵³ - E, reciprocamente, no Cap. 50 da Despesa.

Porém, no que respeita às “Receitas Próprias” em sentido estrito e que no capítulo 15 aparecem separadas das restantes, continua a registar-se a mesma deficiência que tem vindo a ser apontada desde o primeiro Parecer sobre as Contas Gerais do Território.

Com efeito, não se encontra total coincidência entre os valores que constam no Orçamento e na Conta Geral do Território como receitas próprias (em sentido estrito) e os que se apuram com a mesma natureza nos orçamentos privativos e nas contas de gerência.

Disso dá conta o quadro que se segue, elaborado a partir dos orçamentos privativos (anexos ao Orçamento Geral do Território) e das contas de gerência (anexas à Conta em apreço).

Organismo	O.G.T. Contas de Ordem (1)	Orçamento Privativo (2)	Desvio		Conta Território Contas de Ordem (4)	Conta Gerência (5)	Desvio	
			Valor (1-2)	%			Valor (4-5)	%
Câmara Municipal das Ilhas	50.476.000	12.305.000	38.171.000	75,6	71.823.895	13.570.266	58.253.629	81,1
Fundo de Acção Social Escolar	28.923.000	10.998.000	17.925.000	62,0	70.985.875	19.740.000	51.245.875	72,2
Fundo para Bonificações do Crédito à Habitação	19.900.000	19.900.000	0	0,0	6.242.922	6.242.922	0	0,0
Fundo de Desenvolvimento Industrial e de Comercialização	23.710.000	210.000	23.500.000	99,1	18.190.088	157.870	18.032.218	99,1
Fundo de Turismo	59.836.000	51.375.000	8.461.000	14,1	74.320.468	29.086.310	45.234.158	60,9
Instituto de Acção Social de Macau	19.402.000	2.800.000	16.602.000	85,6	21.755.519	2.797.246	18.958.273	87,1
Leal Senado de Macau	308.806.000	151.079.720	157.726.280	51,1	418.728.564	184.696.743	234.031.821	55,9
Obra Social da Polícia Judiciária	183.000	123.000	60.000	32,8	379.094	262.043	117.051	30,9
Obra Social da Polícia de Segurança Pública	30.105.500	5.967.100	24.138.400	80,2	57.447.897	6.020.962	51.426.935	89,5
Obra Social dos Serviços de Marinha	1.435.000	1.265.000	170.000	11,8	1.261.378	1.091.929	169.449	13,4
Serviços Sociais da Administração Pública de Macau	5.730.000	4.935.000	795.000	13,9	4.278.263	3.885.922	392.341	9,2
Oficinas Navais	31.497.000	31.339.400	157.600	0,5	33.260.200	28.986.805	4.273.395	12,8
Serviços de Correios e Telecomunicações de Macau	148.339.200	155.265.588	-6.926.388	-4,7	182.201.448	182.201.448	0	0,0
Cofre de Justiça e dos Registos e Notariado	17.736.600	2.536.600	15.200.000	85,7	26.817.246	3.431.970	23.385.276	87,2
Imprensa Oficial de Macau	31.960.000	31.860.000	100.000	0,3	30.726.329	30.328.382	397.947	1,3
Fundo de Pensões	288.438.400	177.127.800	111.310.600	38,6	1.944.941.194	518.396.946	1.426.544.248	73,3
Fundo de Segurança Social	518.100.000	68.100.000	450.000.000	86,9	428.349.254	78.118.173	350.231.081	81,8
Fundo de Reinserção Social	1.025.000	725.000	300.000	29,3	2.508.163	1.235.009	1.273.154	50,8
Autoridade Monetária e Cambial de Macau	131.387.800	295.357	131.092.443	99,8	1.446.703.386	1.446.667.995	35.391	0,0
Instituto de Habitação de Macau	55.046.000	40.046	55.005.954	99,9	73.290.854	45.988.409	27.302.445	37,3
Autoridade de Aviação Civil de Macau	1.040.000	1.040.000	0	0,0	5.888.432	1.263.405	4.623.027	78,5
Instituto de Promoção do Comércio e do Investimento em Macau	2.830.000	1.030.000	1.800.000	63,6	10.338.379	178.849	10.159.530	98,3
Alto Comissariado Contra a Corrupção e a Ilegalidade Administrat.	806.000	6.000	800.000	99,3	3.586.741	119.754	3.466.987	96,7
Serviços de Saúde de Macau	34.376.400	21.316.400	13.060.000	38,0	41.396.465	27.436.042	13.960.423	33,7
Universidade de Macau	96.773.400	88.261.400	8.512.000	8,8	111.184.445	82.728.919	28.455.526	25,6
Fundação Macau	41.730.000	3.630.000	38.100.000	91,3	27.212.869	11.647.480	15.565.389	57,2
Instituto Politécnico de Macau	15.600.000	15.600.000	0	0,0	37.767.252	17.317.739	20.449.513	54,1
Fundo de Desenvolvimento desportivo	692.000	691.000	1.000	0,1	8.624.723	1.859.074	6.765.649	78,4
Fundo da Cultura	8.240.500	6.940.500	1.300.000	15,8	9.123.074	5.432.407	3.690.667	40,5
Fundo de Garantia Automóvel	---	2.390.273	---	---	2.607.570	2.607.570	0	0,0
Conselho de Consumidores	---	---	---	---	5.328	0	5.328	100,0
Instituto de Formação Turística	---	664.000	---	---	14.354.334	14.354.334	0	0,0
Total	1.974.124.800	869.817.184	1.104.307.616	55,9	5.186.299.648	2.767.852.923	2.418.446.725	46,6

Este desiderato, que põe em causa o rigor do Orçamento e da Conta, assenta em pressupostos legais consagrados no Decreto-Lei n.º 53/93/M, de 27 de Setembro⁵⁴, em especial no seu artigo 21º, que dispensa a passagem das receitas próprias arrecadadas pelas entidades autónomas pelos cofres do Território.

O mecanismo de Contas de Ordem cumpre-se, formalmente, com a remessa, mensal, à Direcção dos Serviços de Finanças de certidão comunicando o total das receitas próprias arrecadadas.

⁵⁴ - Aprovou o regime jurídico das entidades autónomas.

Com este procedimento são, efectivamente, postos em crise os princípios orçamentais da unidade e da universalidade e ainda o princípio da unidade de tesouraria.

A inobservância deste último dificulta, se não impede, uma gestão eficaz, racional e integrada dos meios de liquidez.

O Tribunal, no Parecer sobre a Conta de 1994⁵⁵ avançou uma solução simples e eficaz. Transcreve-se:

"(...) crê o Tribunal que a deficiência ficaria sanada de forma fácil: bastava que se revogasse o falado artigo 21º daquele Decº-Lei, já que cairíamos então no mecanismo de Contas de Ordem, obrigatório para as entidades autónomas, mecanismo esse que sujeitaria à entrega nos Cofres do Tesouro das receitas próprias arrecadadas directamente por tais entidades, procedendo-se posteriormente às requisições de fundos que fossem tidas por indispensáveis."

11.3. A Arrecadação das Receitas

A confirmação da receita arrecadada consegue-se efectuando o cruzamento dos valores da Conta Geral do Território (não considerando o montante de receitas próprias inscrito em Contas de Odem) com os que figuram a débito das Contas dos Recebedores (Macau e Ilhas).

O quadro a seguir mostra a coincidência entre os valores excepto, como se referiu, na rubrica "Contas de Ordem".

Tipo de Receitas	Receitas Arrecadadas			Receita na Conta do Território	Diferenças
	Recebedoria de Fazenda de Macau (Proc. 16/95)	Recebedoria de Fazenda de Ilhas (Proc.19/95)	Total		
Impostos directos	6.689.186.343,00	26.827.287,00	6.716.013.630,00	6.716.013.630,00	0,00
Impostos indirectos	549.442.449,00	9.633.956,00	559.076.405,00	559.076.405,00	0,00
Taxas, multas e outras penalidades	337.738.919,00	7.816.551,00	345.555.470,00	345.555.470,00	0,00
Rendimentos de propriedade e outro activos	738.215.233,00	21.083.967,00	759.299.200,00	759.299.200,00	0,00
Transferências correntes	125.727.466,00	0,00	125.727.466,00	125.727.466,00	0,00
Venda de bens duradouros	966.560,00	0,00	966.560,00	966.560,00	0,00
Venda de serviços e bens não duradouros	45.060.383,00	1.388.167,00	46.448.550,00	46.448.550,00	0,00
Outras receitas correntes	5.101.866,00	0,00	5.101.866,00	5.101.866,00	0,00
Venda de bens de investimento	77.933.770,00	9.300,00	77.943.070,00	77.943.070,00	0,00
Transferência de capital	---	---	---	---	---
Activos financeiros	---	---	---	---	---
Outras receitas de capital	2.081.640.000,00	---	2.081.640.000,00	2.081.640.000,00	0,00
Reposições não abitadas nos pagamentos	35.203.717,00	---	35.203.717,00	35.203.717,00	0,00
Subtotal	10.686.216.706,00	66.759.228,00	10.752.975.934,00	10.752.975.934,00	0,00
Contas de Ordem	261.709.569,00	19.101.058,00	280.810.627,00	5.438.023.964,90	-5.157.213.337,90
Total	10.947.926.275,00	85.860.286,00	11.033.786.561,00	16.190.999.898,90	-5.157.213.337,90

⁵⁵ - Cap. IV - 12.2.4.

12. As Despesas

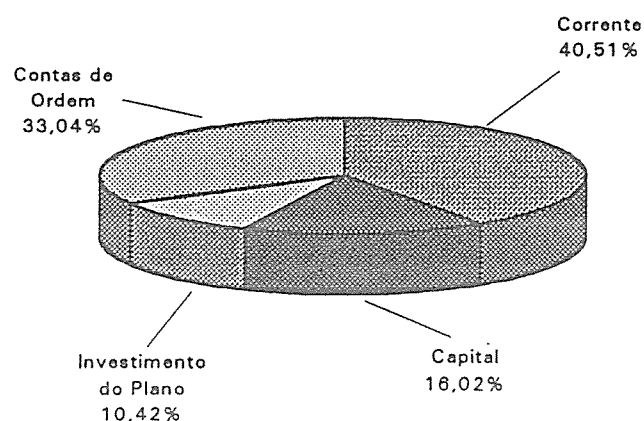
12.1. No Orçamento

O Orçamento da Despesa, depois das alterações que ao longo do ano lhe foram introduzidas, apresentava, em termos orgânicos e económicos (despesa corrente, de capital, PIDDA e contas de ordem) a composição e os valores exibidos no quadro que vem a seguir.

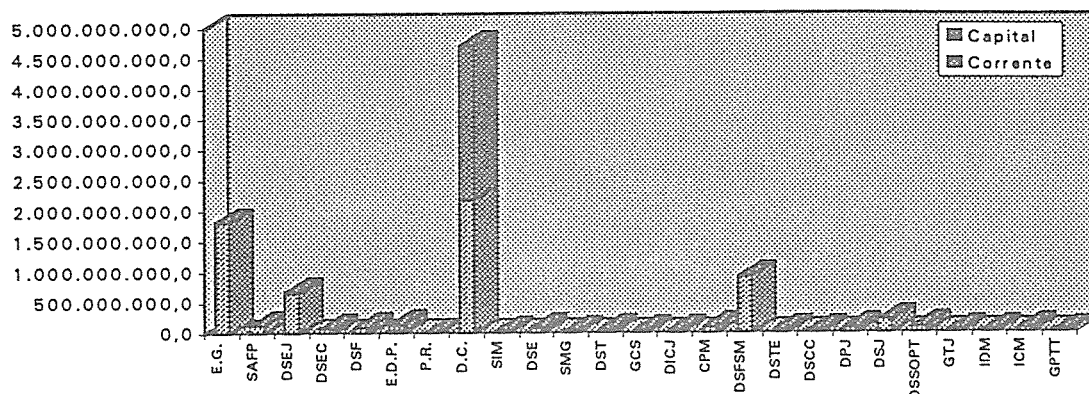
Código	Designação	Tipo	Corrente	%	Capital	%	Total	%
01	Encargos Gerais		1.819.065.204,8	26,67	490.800,0	0,02	1.819.556.004,8	10,80
03	Serviços de Administração e Função Pública		127.939.414,7	1,88	64.000,0	0,00	128.003.414,7	0,76
05	Serviços de Educação e Juventude		652.839.559,4	9,57	23.433.000,0	0,87	676.272.559,4	4,02
07	Serviços de Estatísticas e Censos		75.294.042,2	1,10	28.200,0	0,00	75.322.242,2	0,45
09	Serviços de Finanças		97.640.738,7	1,43	515.000,0	0,02	98.155.738,7	0,58
10	Encargos da Dívida Pública		18.023.595,9	0,26	130.819.100,0	4,85	148.842.695,9	0,88
11	Pensões e Reformas		2.496.211,0	0,04	—	—	2.496.211,0	0,01
12	Despesas Comuns		2.170.963.634,5	31,82	2.537.853.900,0	94,04	4.708.817.534,5	27,96
18	Serviços de Identificação de Macau		26.306.922,7	0,39	130.000,0	0,00	26.436.922,7	0,16
19	Serviços de Economia		72.482.000,0	1,06	400.000,0	0,01	72.882.000,0	0,43
22	Serviços Meteorológicos e Geofísicos		23.389.900,0	0,34	626.000,0	0,02	24.015.900,0	0,14
23	Serviços de Turismo		56.522.109,1	0,83	0,0	0,00	56.522.109,1	0,34
24	Gabinete de Comunicação Social		32.210.286,2	0,47	—	—	32.210.286,2	0,19
26	Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos		40.876.200,0	0,60	100.000,0	0,00	40.976.200,0	0,24
27	Capitania dos Portos de Macau		90.947.980,0	1,33	412.000,0	0,02	91.359.980,0	0,54
28	Forças de Segurança de Macau		911.439.000,0	13,36	—	—	911.439.000,0	5,41
29	Serviços de Trabalho e Emprego		51.569.000,0	0,76	31.000,0	0,00	51.600.000,0	0,31
31	Serviços de Cartografia e Cadastro		31.012.548,9	0,45	375.000,0	0,01	31.387.548,9	0,19
32	Directoria da Polícia Judiciária		72.312.000,0	1,06	688.000,0	0,03	73.000.000,0	0,43
34	Serviços de Justiça		208.699.300,0	3,06	380.000,0	0,01	209.079.300,0	1,24
35	Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes		101.823.059,0	1,49	1.884.500,0	0,07	103.707.559,0	0,62
36	Gabinete para a Tradução Jurídica		28.121.200,0	0,41	71.000,0	0,00	28.192.200,0	0,17
37	Instituto dos Desportos de Macau		29.660.000,0	0,43	240.000,0	0,01	29.900.000,0	0,18
38	Instituto Cultural de Macau		68.380.779,1	1,00	—	—	68.380.779,1	0,41
39	Gab.p/Prevenção/Tratamento da Toxicodependência		11.858.000,0	0,17	20.000,0	0,00	11.878.000,0	0,07
40	Investimentos do Plano		—	—	—	—	1.755.465.899,8	10,42
50	Contas de Ordem		—	—	—	—	5.564.455.377,4	33,04
Total			6.821.872.686,2	100,00	2.698.561.500,0	100,00	16.840.355.463,4	100,00

Em representação gráfica toma as seguintes formas:

POR AGREGADOS ECONÓMICOS



POR UNIDADES ORGÂNICAS



- A repartição da despesa orçamentada pelos diferentes agregados económicos mostra-se mais equilibrada do que em anos anteriores, se bem que continuam na dianteira as despesas correntes (40,51%) já seguidas de perto pelas "Contas de Ordem" (33,04%);
- As despesas com os Investimentos do Plano constituem a menor parcela com apenas 10,42%;
- O capítulo 12 - Despesas Comuns, embora tenha diminuído o seu peso quer nas despesas correntes (31,82%), quer na despesa total (27,96%), continua a ocupar uma grossa fatia do orçamento da despesa que justifica a afirmação já feita⁵⁶ de que a sua existência representa a negação do princípio da especificação orgânica.

No quadro que se segue mostra-se a evolução que o peso das Despesas Comuns tem representado nas diferentes componentes orçamentais.

Descrição	%			
	1992*	1993*	1994*	1995
Na despesa total	44,10	38,66	40,21	27,96
Na despesa (sem PIDDA nem Contas de Ordem)	64,70	61,83	61,72	49,46
Na despesa corrente	61,90	59,11	59,61	31,82
Na despesa de capital	94,20	85,65	84,42	94,04

* Fonte: Parecer sobre a Conta Geral do Território de 1994, Cap. IV, 13.1

- O capítulo 01 - Encargos Gerais, que abarca as despesas do Governo de Macau, Gabinete do Governador, Assembleia Legislativa, Conselho Consultivo, Padroado do Oriente e Gabinete dos Secretários-Adjuntos, viu o seu peso na estrutura orgânica do Orçamento substancialmente

⁵⁶ - Cap. III - 8.3. b).

aumentada representando 10,80% da despesa total e 26,67% da despesa corrente.

Deve, no entanto, acrescentar-se que este aumento se deve, essencialmente, ao facto de terem sido orçamentadas nas Divisões correspondentes aos Gabinetes dos Secretários-Adjuntos as “*Transferências*” para os serviços ou entidades autónomas sob a respectiva tutela em vez de orçamentadas em Despesas Comuns. Era uma medida há muito defendida pelo Tribunal e que se espera, tenha continuidade.

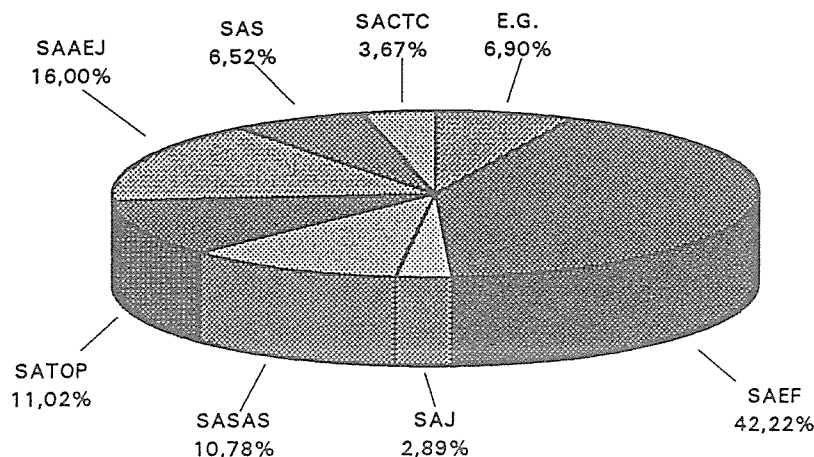
- Pese embora a melhoria assinalada atrás, continua o Tribunal a entender que deveria ser adoptada uma classificação orgânica que agregasse as despesas por entidades governamentais⁵⁷.

Com base nos elementos disponíveis e com as dificuldades inerentes, elaborou-se o quadro que vem a seguir (não pode, porém, garantir-se um rigor absoluto atenta a dificuldade de imputação de certas despesas) onde se faz essa agregação, repartida pelos macro-agregados económicos.

Tipo Dpt. Gover.	Corrente	%	Capital	%	PIDDA	%	Contas de Ordem	%	Total	%
E.G.	1.142.811.046,70	16,75	490.800,00	0,02	14.560.098,20	0,83	3.586.741,10	0,06	1.161.448.686,00	6,90
SAEF	986.909.859,50	14,47	2.369.716.200,00	87,81	252.695.296,30	14,39	3.500.675.007,70	62,91	7.109.996.363,50	42,22
SAJ	349.954.722,70	5,13	1.269.000,00	0,05	36.085.569,80	2,06	99.763.429,20	1,79	487.072.721,70	2,89
SASAS	1.126.718.379,00	16,52	51.000,00	0,00	99.521.088,80	5,67	589.029.313,10	10,59	1.815.319.780,90	10,78
SATOP	307.321.687,90	4,50	303.297.500,00	11,24	929.184.898,40	52,93	315.973.933,90	5,68	1.855.778.020,20	11,02
SAAEJ	1.671.811.943,10	24,51	23.737.000,00	0,88	202.388.530,80	11,53	796.519.294,50	14,31	2.694.456.768,40	16,00
SAS	920.395.894,60	13,49	—	—	120.304.489,50	6,85	57.447.897,10	1,03	1.098.148.281,20	6,52
SACTC	315.949.152,70	4,63	—	—	100.725.928,00	5,74	201.459.760,80	3,62	618.134.841,50	3,67
Total	6.821.872.686,20	100,00	2.698.561.500,00	100,00	1.755.465.899,80	100,00	5.564.455.377,40	100,00	16.840.355.463,40	100,00

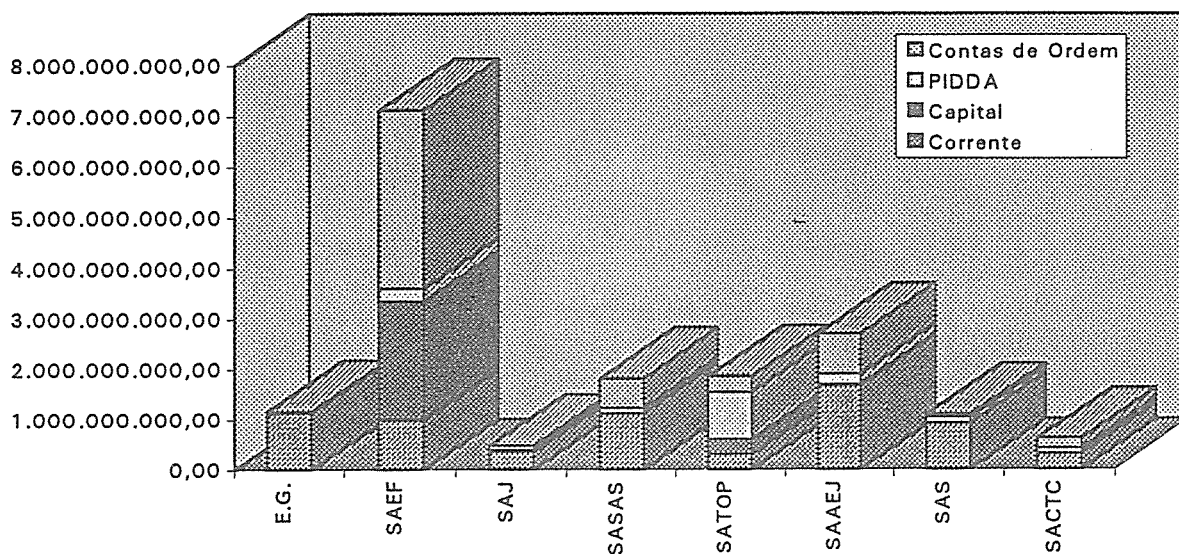
Em representação gráfica:

DISTRIBUIÇÃO POR UNIDADES ORGÂNICAS



⁵⁷ - Este assunto foi desenvolvido no Cap. III - 8.3. a) deste Parecer.

COMPOSIÇÃO DE CADA UNIDADE ORGÂNICA



12.2. Na Conta

12.2.1. Esclarecimento Prévio

Durante os trabalhos preparatórios e de análise da Conta surgiram dúvidas sobre a falta de compatibilidade entre os valores da despesa, paga com reflexo no apuramento do saldo da execução orçamental.

As divergências surgiam, sobretudo, entre os valores constantes nos mapas desenvolvidos da despesa (de fls. 4234 a 4291 do B.O. de 02/10/96), os do resumo dessa mesma despesa (a fls. 4292 do B.O.), da Conta do Exercício (a fls. 4220 do B.O.) e da Conta da Gerência (a fls. 4202 e 4203 do B.O.), por um lado, e os do quadro VII - 2 do Relatório, em especial o relativo ao *"Saldo de Operações Orçamentais"*.

A diferença entre os saldos apurados nas contas de *"Gerência"* e do *"Exercício"* e o do quadro VII - 2 do *"Relatório"*, era de Mop 3.782.864,80 para mais neste último.

Afrontada a Direcção dos Serviços de Finanças com esta impossível divergência, acabou por se concluir, ao cabo de duas reuniões efectuadas neste Tribunal, que a mesma resultava do tratamento contabilístico das *"Reposições Abatidas Nos Pagamentos"* ao nível da despesa orçamental paga (e também da despesa liquidada).

Na verdade, a diferença encontrada corresponde efectivamente ao valor contabilizado na Conta da Recebedoria de Fazenda de Macau (Proc. n.º 16/95) na rubrica reposições abatidas nos pagamentos⁵⁸.

Aqui chegados, veio a concluir-se que o montante das reposições abatidas nos pagamentos não fora realmente abatido à despesa orçamental paga, encontrando-se a mesma aumentada naquela importância⁵⁹.

Consequentemente, o saldo da execução orçamental apurado nas contas de “Gerência” e de “Exercício” aparecia diminuído da importância já referida, estando correcto o que figura (“ab initio”) no quadro VII - 2 do Relatório, calculado com base em elementos do tesouro e das contas dos cofres exactores do Território⁶⁰.

A explicação apresentada pela D.S.F. foi a que se transcreve (Ofício n.º 241/DIR/96):

“Analisado o processo de escrituração das “reposições abatidas nos pagamentos” concluímos que o programa informático ajusta, para mais, o saldo da rubrica orçamental que se pretende “repor” em vez de fazer o abatimento à despesa a corrigir.

Este procedimento, muito embora permitindo o controlo da cabimentação da despesa, não corrige os respectivos valores, pelo que se verifica que aquela se encontra empolada exactamente no valor das “reposições abatidas nos pagamentos.”

Em complemento junta as peças da conta que, em consequência, foram corrigidas, informando também que a mesma correcção iria ser promovida igualmente no Boletim Oficial.

A solução reparadora encontrada pela D.S.F. foi a de incluir no final do “Resumo” da despesa, do “Débito” das Contas de “Gerência” e do “Exercício” uma rubrica com o título de “Reposições Abatidas Nos Pagamentos” com uma importância negativa correspondente ao montante daquelas (-3.782.864,80), corrigindo, assim e apenas, o total da despesa paga (que diminui) e o saldo da execução orçamental (que aumenta).

⁵⁸ - A Conta da Recebedoria de Fazenda das Ilhas (Proc. n.º 19/95) não contabiliza qualquer valor nesta rubrica.

⁵⁹ - A D.S.F. confirma esta conclusão no ofício n.º 241/DIR/96 de 21/11/96.

⁶⁰ - Recebedorias de Macau e Ilhas e Banco Nacional Ultramarino enquanto Caixa Geral do Tesouro e cofre pagador.

É uma solução de recurso, só aceitável atendendo às circunstâncias e ao momento (depois da conta encerrada, aprovada e publicada) em que a irregularidade foi detectada. Desta forma, apenas se fica com uma noção correcta do total da despesa paga e do saldo final (o que sempre será uma vantagem), continuando errados os valores parcelares quer em termos orgânicos quer em termos económicos.

Não pode o Tribunal deixar passar esta situação sem um reparo à Direcção dos Serviços de Finanças, não tanto pela existência em si da incorrecção do processamento das reposições abatidas nos pagamentos (pois se tratava de uma realidade nova), mas pelo facto de o erro só ter sido por ela detectado depois de alertada pelo Tribunal, o que revela falta de coordenação e articulação entre os sectores que superintendem na contabilidade e na tesouraria, bem como ausência de controlo interno o que se conseguiria, nomeadamente, através do cruzamento da informação veiculada por aqueles dois sectores.

Após este reparo tem que acrescentar-se que na análise que o Tribunal efectua às despesas pagas (que será efectuada nos números seguintes) não lhe restou outra alternativa senão adoptar um procedimento semelhante, isto é, deduzir a final o montante das reposições abatidas nos pagamentos e considerar parcelarmente (em termos orgânicos e económicos) os valores inicialmente apresentados (e que continuam a figurar na Conta Geral do Território) sabendo, de antemão, que os mesmos não são os correctos.

*

Em jeito de conclusão, permita-se-nos uma abordagem sintética da problemática das reposições abatidas nos pagamentos.

De acordo com as alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 1º do Decreto-Lei n.º 59/94/M, de 05 de Dezembro, entende-se por reposição abatida no pagamento *“a devolução de quantia indevidamente ou a mais paga por quaisquer organismos públicos (...) a particulares ou entre si (...) efectuada no mesmo ano económico do pagamento”*⁶¹

Pressupõem, pois, a existência prévia de um pagamento indevido ou a mais e que o retorno da respectiva importância aos cofres do tesouro se efective dentro do ano económico (até 31/12) em que de lá saíu. Por este motivo as reposições abatidas não são consideradas receitas do Território (ao contrário das *“reposições não abatidas nos pagamentos”*).

⁶¹ - Consultar também officio-circular n.º 17/DCP/94, de 28/12 da D.S.F.

Daqui resultam consequências em termos financeiro-contabilísticos, como sejam:

- O aumento da disponibilidade orçamental na rubrica que suportou o pagamento;
- A eliminação do pagamento (ou parte dele) em sede de contabilização da despesa;
- A manutenção, no cofre pagador, do registo contabilístico da saída de fundos relativos ao pagamento indevido;
- O registo, no cofre recebedor, da nova entrada dos fundos, sem dedução à receita anteriormente arrecadada.

Assim, o dinheiro que reentra (que não é receita) é o que previamente saíu do cofre. Mas, como não é adicionado à receita orçamental, sendo, porém, o pagamento indevido (agora repostado) deduzido à despesa orçamental, resulta deste procedimento uma diferença entre os valores globais da conta do tesouro⁶² e os da conta da execução orçamental, para mais na primeira, na exacta medida das reposições abatidas nos pagamentos.

Daí que o saldo seja, ou deva ser, o mesmo nas duas contas.

12.2.2. Despesas Agregadas

No quadro seguinte apresenta-se a estrutura que assume a despesa paga e calcula-se a respectiva taxa de execução.

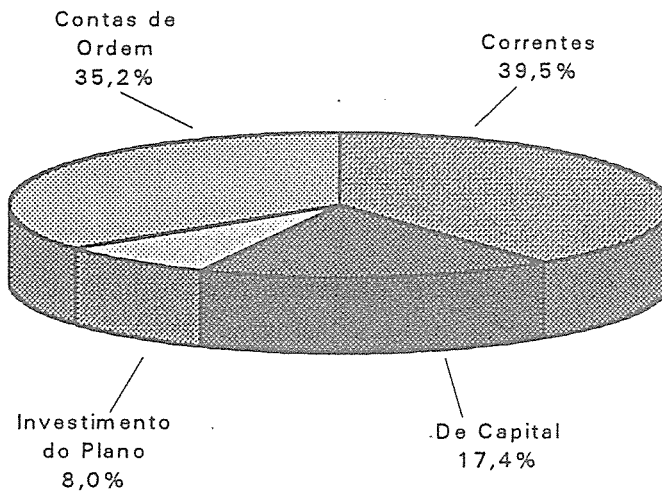
(Milhares de patacas)

Tipo	Orçamento Final		Pagamentos		Realização
	Montante	%	Montante	%	%
Correntes	6.821.873	40,5	6.106.587	39,5	89,5
De Capital	2.698.561	16,0	2.690.938	17,4	99,7
Investimento do Plano	1.755.466	10,4	1.237.087	8,0	70,5
Contas de Ordem	5.564.455	33,1	5.437.553	35,2	97,7
<i>A deduzir (Rep. Abat.)</i>	---	---	-3.783	---	---
Total	16.840.355	100,0	15.468.382	100,0	91,9

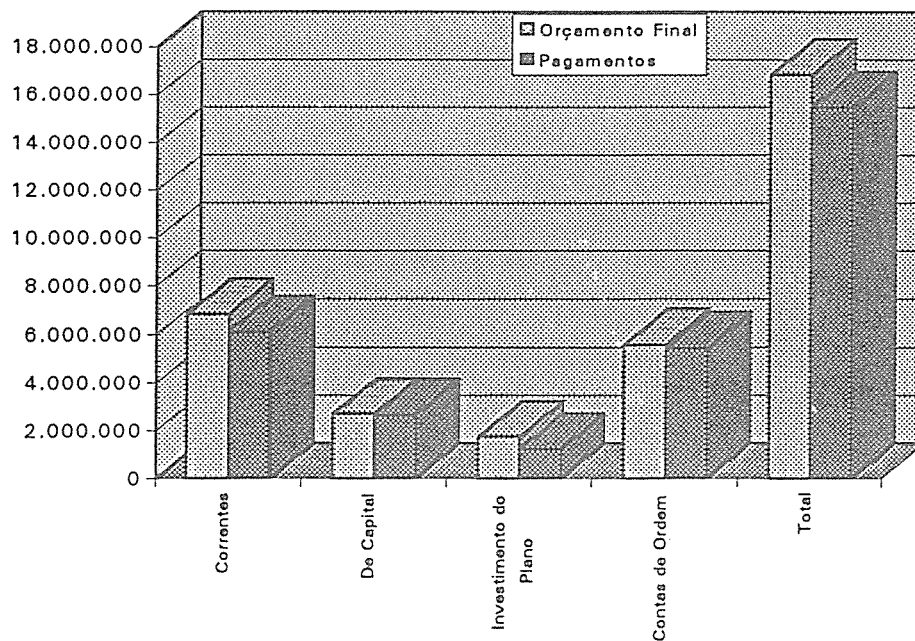
⁶² - Entenda-se por conta do tesouro, aqui, a consolidação entre a conta dos Recebedores e a do BNU (cofre pagador). Estas contas contabilizam, como se sabe, entradas e saídas de fundos e não receitas e despesas, estas a cargo da conta da execução orçamental.

Com a seguinte expressão gráfica:

ESTRUTURA



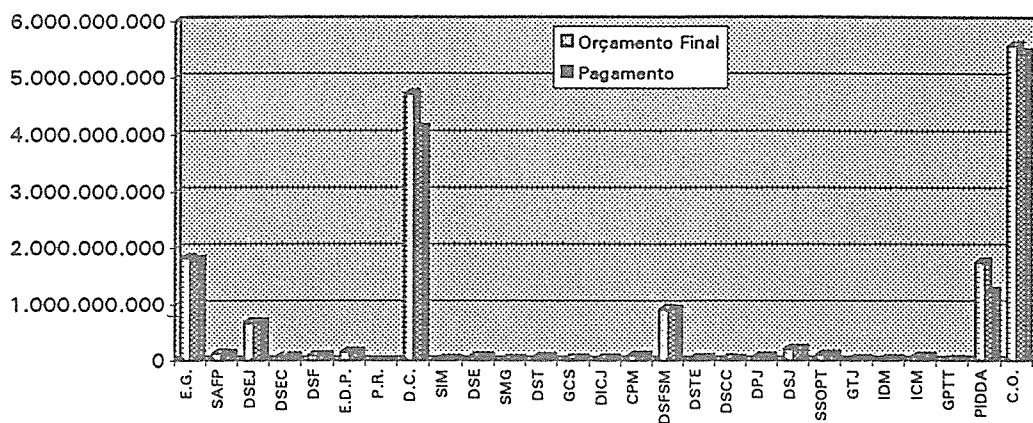
REALIZAÇÃO ORÇAMENTAL



Tomando por base os capítulos orgânicos, a estrutura da despesa paga apresenta-se nos termos do quadro que se segue que, em simultâneo, compara a despesa orçamentada com a paga.

Código	Designação	Ano	Orçamento Final		Pagamento		Realização
			Montante	%	Montante	%	%
01-00	Encargos Gerais		1.819.556.004,80	10,8	1.782.571.395,30	11,5	98,0
03-00	Serviços de Administração e Função Pública		128.003.414,70	0,8	114.381.193,10	0,7	89,4
05-00	Serviços de Educação e Juventude		676.272.559,40	4,0	666.816.180,00	4,3	98,6
07-00	Serviços de Estatísticas e Censos		75.322.242,20	0,4	74.138.144,00	0,5	98,4
09-00	Serviços de Finanças		98.155.738,70	0,6	95.405.103,40	0,6	97,2
10-00	Encargos da Dívida Pública		148.842.695,90	0,9	148.377.346,00	1,0	99,7
11-00	Pensões e Reformas		2.496.211,00	0,0	2.496.211,00	0,0	100,0
12-00	Despesas Comuns		4.708.817.534,50	28,0	4.095.543.303,30	26,5	87,0
18-00	Serviços de Identificação de Macau		26.436.922,70	0,2	25.395.691,40	0,2	96,1
19-00	Serviços de Economia		72.882.000,00	0,4	71.866.629,70	0,5	98,6
22-00	Serviços Meteorológicos e Geofísicos		24.015.900,00	0,1	21.815.080,90	0,1	90,8
23-00	Serviços de Turismo		56.522.109,10	0,3	55.861.762,20	0,4	98,8
24-00	Gabinete de Comunicação Social		32.210.286,20	0,2	31.181.016,10	0,2	96,8
26-00	Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos		40.976.200,00	0,2	36.377.831,80	0,2	88,8
27-00	Capitania dos Portos de Macau		91.359.980,00	0,5	87.885.156,10	0,6	96,2
28-00	Forças de Segurança de Macau		911.439.000,00	5,4	907.234.479,90	5,9	99,5
29-00	Serviços de Trabalho e Emprego		51.600.000,00	0,3	47.461.336,30	0,3	92,0
31-00	Serviços de Cartografia e Cadastro		31.387.548,90	0,2	30.121.339,80	0,2	96,0
32-00	Directoria da Polícia Judiciária		73.000.000,00	0,4	71.047.465,10	0,5	97,3
34-00	Serviços de Justiça		209.079.300,00	1,2	200.842.908,60	1,3	96,1
35-00	Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes		103.707.559,00	0,6	98.873.531,80	0,6	95,3
36-00	Gabinete para a Tradução Jurídica		28.192.200,00	0,2	25.749.618,20	0,2	91,3
37-00	Instituto dos Desportos de Macau		29.900.000,00	0,2	28.999.420,90	0,2	97,0
38-00	Instituto Cultural de Macau		68.380.779,10	0,4	67.470.565,20	0,4	98,7
39-00	Gab. p/Prevenção/Tratamento da Toxicodep.		11.878.000,00	0,1	9.612.025,00	0,1	80,9
40-00	Investimentos do Plano		1.755.465.899,80	10,5	1.237.087.205,00	8,0	70,5
50-00	Contas de Ordem		5.564.455.377,40	33,1	5.437.553.139,90	35,2	97,7
	<i>A deduzir (Rep. Abat.)</i>		---	---	-3.782.864,80	---	---
	Total		16.840.355.463,40	100,0	15.468.382.215,20	100,0	91,9

A realização orçamental conseguida resulta em gráfico, do seguinte modo:

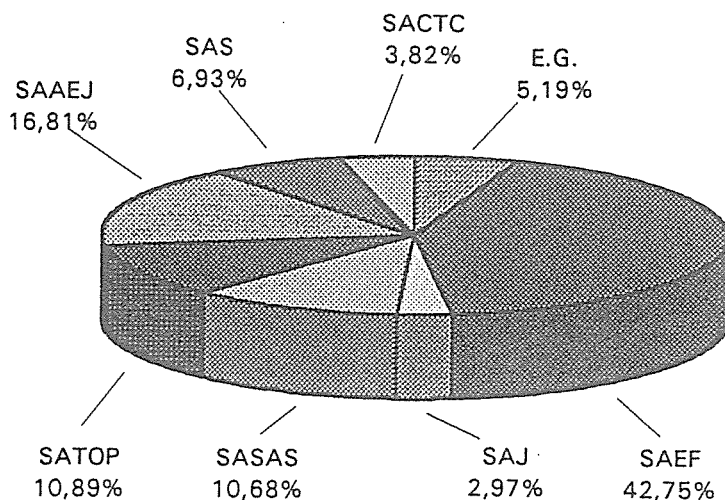


Por sua vez, por áreas governativas, a despesa paga distribuiu-se consoante mostra o próximo quadro.

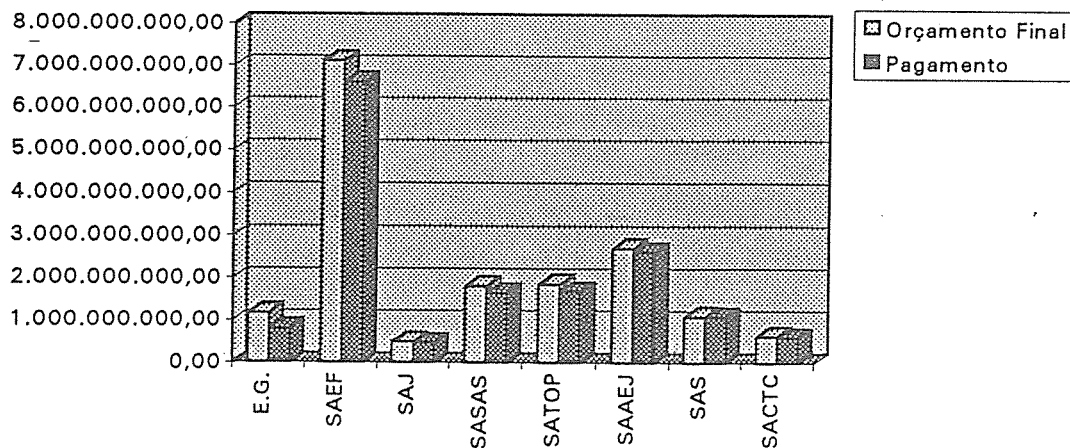
Departamentos Governamentais	Orçamento Final		Pagamentos		Realização
	Montante	%	Montante	%	%
Encargos Gerais	1.161.448.686,00	6,90	802.331.208,10	5,19	69,08
S.A. Economia e Finanças	7.109.996.363,50	42,22	6.612.220.030,90	42,75	93,00
S.A. Justiça	487.072.721,70	2,89	458.716.989,80	2,97	94,18
S.A. Saúde e Assuntos Sociais	1.815.319.780,90	10,78	1.651.962.983,70	10,68	91,00
S.A. Transportes e Obras Públicas	1.855.778.020,20	11,02	1.685.010.919,80	10,89	90,80
S.A. Administração, Educação e Juventude	2.694.456.768,40	16,00	2.599.544.543,30	16,81	96,48
S.A. Segurança	1.098.148.281,20	6,52	1.071.214.890,20	6,93	97,55
S.A. Comunicação, Turismo e Cultura	618.134.841,50	3,67	591.163.514,20	3,82	95,64
<i>A deduzir (Rep. Abat.)</i>	---	---	-3.782.864,80	---	---
Total	16.840.355.463,40	100,00	15.468.382.215,20	100,00	91,85

Que graficamente se representa assim:

ESTRUTURA



REALIZAÇÃO ORÇAMENTAL



Os dados que ficaram expostos fazem ressaltar como principais conclusões as seguintes:

- A realização orçamental atingiu, no seu todo, uma assinalável taxa de execução (91,9%), o mesmo acontecendo com as Despesas de Capital (99,7%) e com as Contas de Ordem (97,7%);
- As despesas com Investimentos do Plano foram as que conseguiram a menor taxa de realização com 70,5%, ligeiramente distante da média geral;
- Tanto as Despesas Correntes como as despesas do PIDDA viram, em sede de conta, diminuir o peso que detinham no total (39,5% na conta contra

40,5% no orçamento para as primeiras e 8,0% contra 10,4% para as segundas);

- A diminuição, ligeira (mas diminuição), do peso do capítulo 12 - Despesas Comuns (de 28,0% no Orçamento para 26,5% na Conta) que continua, no entanto, a ser elevado;
- A evolução do peso da despesa comum continua, com excepção da Despesa de Capital e por razões conjunturais como se verá, a sua curva descendente, consoante se regista, com apreço⁶³, no seguinte quadro:

Descrição	%			
	1992*	1993*	1994	1995
Na despesa total	45,20	39,91	40,02	26,48
Na despesa (sem PIDDA nem Contas de Ordem)	64,90	62,28	59,90	46,57
Na despesa corrente	62,10	59,56	57,38	25,61
Na despesa de capital	94,40	86,08	84,85	94,09

* Fonte: Parecer sobre a Conta Geral do Território de 1993, Cap. IV, 3.2

- A confirmação, com ligeira subida até, do peso do capítulo 01 - Encargos Gerais (11,5%) em relação à previsão orçamental (10,8%);
- As elevadas taxas de execução conseguidas, em regra, pelos capítulos que correspondem a unidades orgânicas;
- Por Departamentos Governamentais destacam-se as taxas de realização alcançadas nas "Secretarias-Adjuntas" da Segurança (97,55%), Administração, Educação e Juventude (96,48%) e Comunicação, Turismo e Cultura (95,64%).

12.2.3. As Despesas Correntes

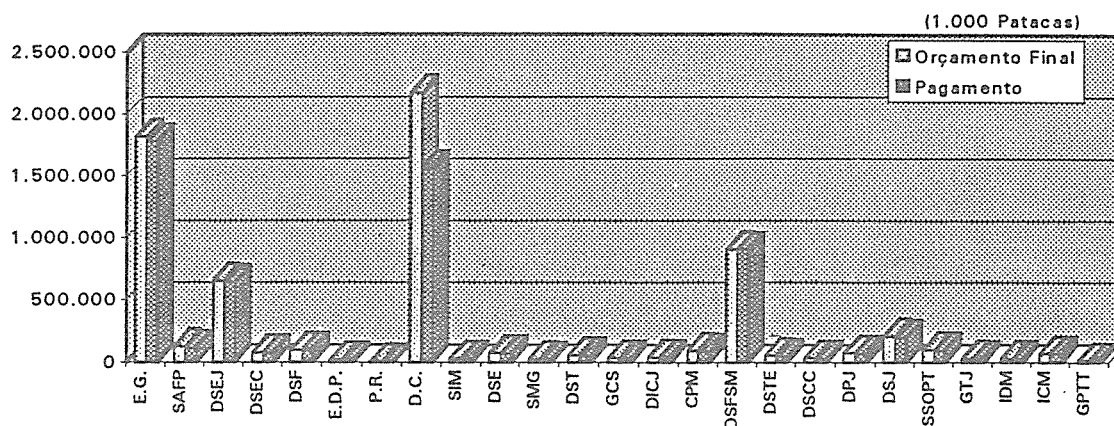
A Despesa Corrente paga, repartiu-se pelos capítulos orgânicos nos termos exibidos pelo próximo quadro, que apura, também a taxa de realização alcançada por cada um.

⁶³ - Continuando, porém, o Tribunal a defender a sua completa extinção.

(Milhares de patacas)

Código	Designação	Ano	Orçamento Final		Pagamento		Realização
			Montante	%	Montante	%	%
01-00	Encargos Gerais		1.819.065	26,68	1.782.361	29,20	97,98
03-00	Serviços de Administração e Função Pública		127.939	1,88	114.323	1,87	89,36
05-00	Serviços de Educação e Juventude		652.840	9,57	643.383	10,54	98,55
07-00	Serviços de Estatísticas e Censos		75.294	1,10	74.111	1,21	98,43
09-00	Serviços de Finanças		97.641	1,43	94.895	1,55	97,19
10-00	Encargos da Dívida Pública		18.024	0,26	17.560	0,29	97,43
11-00	Pensões e Reformas		2.496	0,04	2.496	0,04	100,00
12-00	Despesas Comuns		2.170.964	31,83	1.563.697	25,62	72,03
18-00	Serviços de Identificação de Macau		26.307	0,39	25.287	0,41	96,12
19-00	Serviços de Economia		72.482	1,06	71.671	1,17	98,88
22-00	Serviços Meteorológicos e Geofísicos		23.390	0,34	21.418	0,35	91,57
23-00	Serviços de Turismo		56.522	0,83	55.862	0,91	98,83
24-00	Gabinete de Comunicação Social		32.210	0,47	31.181	0,51	96,81
26-00	Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos		40.876	0,60	36.378	0,60	89,00
27-00	Capitania dos Portos de Macau		90.948	1,33	87.473	1,43	96,18
28-00	Forças de Segurança de Macau		911.439	13,36	907.235	14,86	99,54
29-00	Serviços de Trabalho e Emprego		51.569	0,76	47.430	0,78	91,97
31-00	Serviços de Cartografia e Cadastro		31.013	0,45	29.748	0,49	95,92
32-00	Directoria da Polícia Judiciária		72.312	1,06	70.361	1,15	97,30
34-00	Serviços de Justiça		208.699	3,06	200.586	3,28	96,11
35-00	Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes		101.823	1,49	97.387	1,59	95,64
36-00	Gabinete para a Tradução Jurídica		28.121	0,41	25.681	0,42	91,32
37-00	Instituto dos Desportos de Macau		29.660	0,43	28.980	0,47	97,71
38-00	Instituto Cultural de Macau		68.381	1,00	67.471	1,10	98,67
39-00	Gab. p/Prevenção/Tratamento da Toxicodep.		11.858	0,17	9.612	0,16	81,06
Total			6.821.873	100,00	6.106.587	100,00	89,51

Taxa de realização que em gráfico se representa assim:

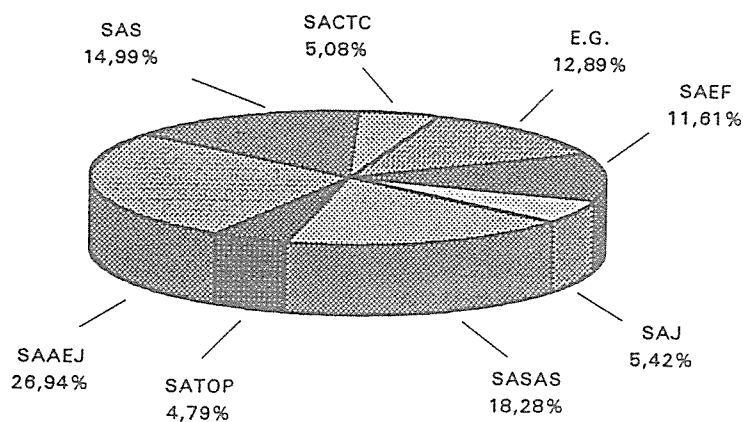


O quadro que vem a seguir evidencia a estrutura da despesa corrente segundo as áreas governamentais e calcula a respectiva taxa de realização.

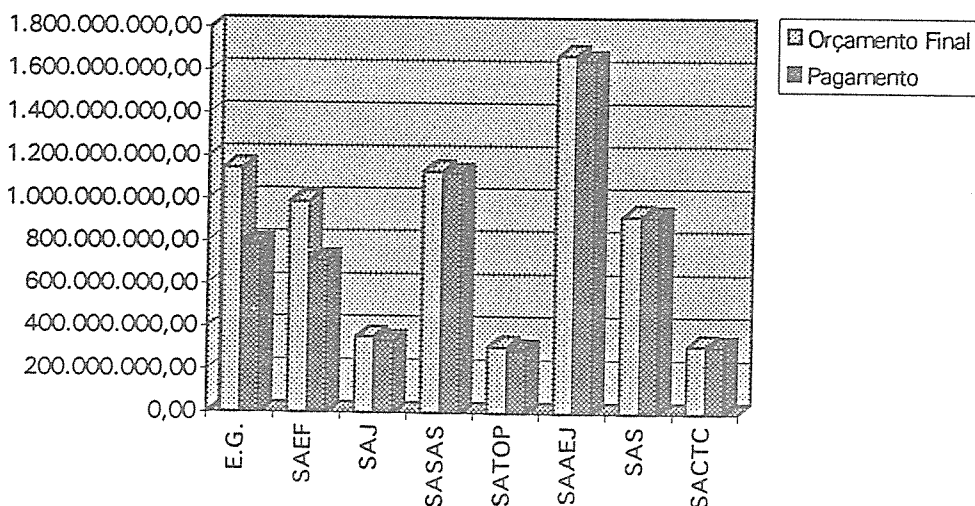
Departamentos Governamentais	Orçamento Final		Pagamentos		Realização %
	Montante	%	Montante	%	
Encargos Gerais	1.142.811.046,70	16,75	786.835.121,70	12,89	68,85
S.A. Economia e Finanças	986.909.859,50	14,47	709.152.707,70	11,61	71,86
S.A. Justiça	349.954.722,70	5,13	331.121.515,50	5,42	94,62
S.A. Saúde e Assuntos Sociais	1.126.718.379,00	16,52	1.116.433.963,00	18,28	99,09
S.A. Transportes e Obras Públicas	307.321.687,90	4,50	292.258.665,20	4,79	95,10
S.A. Administração, Educação e Juventude	1.671.811.943,10	24,51	1.645.302.906,80	26,94	98,41
S.A. Segurança	920.395.894,60	13,49	915.435.770,60	14,99	99,46
S.A. Comunicação, Turismo e Cultura	315.949.152,70	4,63	310.045.923,20	5,08	98,13
Total	6.821.872.686,20	100,00	6.106.586.573,70	100,00	89,51

Que tomam este aspecto gráfico:

A ESTRUTURA



A REALIZAÇÃO ORÇAMENTAL



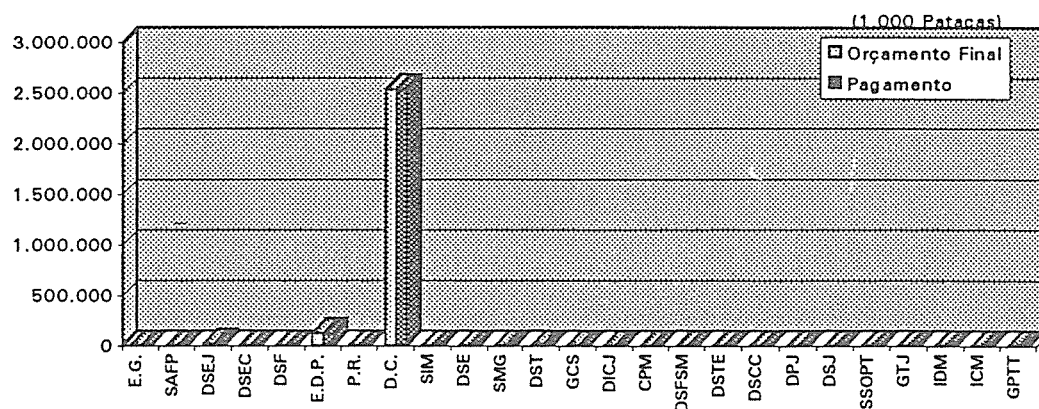
12.2.4. As Despesas de Capital

A estrutura orgânica deste macro-agregado da despesa foi a que consta do próximo quadro.

(Milhares de Patacas)

Código	Designação	Ano	Orçamento Final		Pagamento		Realização
			Montante	%	Montante	%	%
01-00	Encargos Gerais		491	0,02	210	0,01	42,77
03-00	Serviços de Administração e Função Pública		64	0,00	58	0,00	90,63
05-00	Serviços de Educação e Juventude		23.433	0,87	23.433	0,87	100,00
07-00	Serviços de Estatísticas e Censos		28	0,00	28	0,00	100,00
09-00	Serviços de Finanças		515	0,02	510	0,02	99,03
10-00	Encargos da Dívida Pública		130.819	4,86	130.818	4,86	100,00
11-00	Pensões e Reformas		---	---	---	---	---
12-00	Despesas Comuns		2.537.854	94,05	2.531.846	94,09	99,76
18-00	Serviços de Identificação de Macau		130	0,00	108	0,00	83,08
19-00	Serviços de Economia		400	0,01	196	0,01	49,00
22-00	Serviços Meteorológicos e Geofísicos		626	0,02	397	0,01	63,42
23-00	Serviços de Turismo		---	---	---	---	---
24-00	Gabinete de Comunicação Social		---	---	---	---	---
26-00	Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos		100	0,00	0	0,00	0,00
27-00	Capitania dos Portos de Macau		412	0,02	412	0,02	100,00
28-00	Forças de Segurança de Macau		---	---	---	---	---
29-00	Serviços de Trabalho e Emprego		31	0,00	31	0,00	100,00
31-00	Serviços de Cartografia e Cadastro		375	0,01	373	0,01	99,47
32-00	Directoria da Polícia Judiciária		688	0,03	686	0,03	99,71
34-00	Serviços de Justiça		380	0,01	257	0,01	67,63
35-00	Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes		1.884	0,07	1.486	0,06	78,87
36-00	Gabinete para a Tradução Jurídica		71	0,00	69	0,00	97,18
37-00	Instituto dos Desportos de Macau		240	0,01	20	0,00	8,33
38-00	Instituto Cultural de Macau		---	---	---	---	---
39-00	Gab. p/Prevenção/Tratamento da Toxicodep.		20	0,00	0	0,00	0,00
Total			2.698.561	100,00	2.690.938	100,00	99,72

Cuja realização orçamental se representa desta forma:

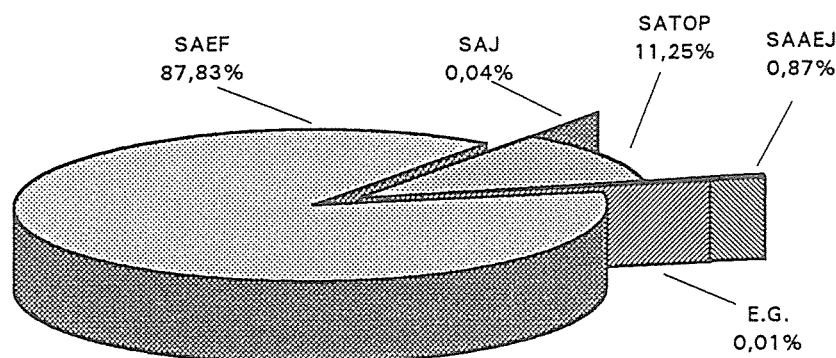


Por áreas governativas (Secretário-Adjunto) a despesa de capital paga comportou-se nos moldes que o quadro seguinte apresenta:

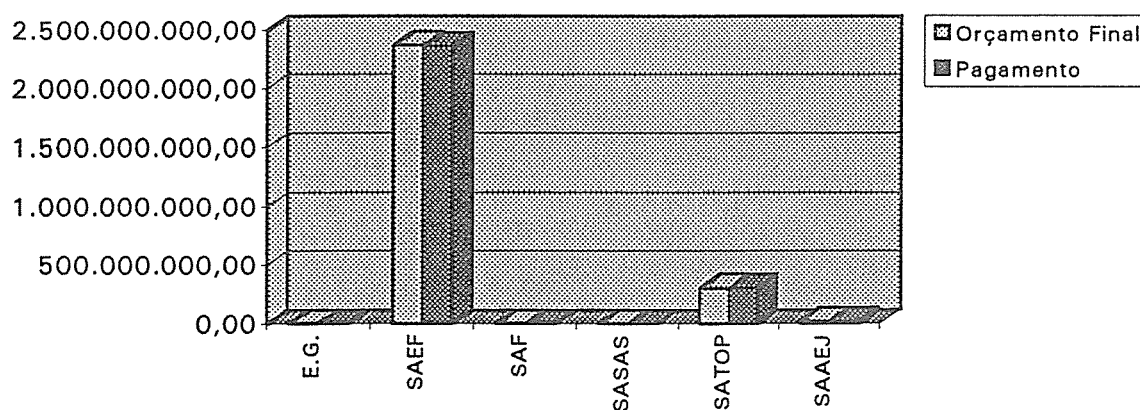
Departamentos Governamentais	Orçamento Final		Pagamentos		Realização %
	Montante	%	Montante	%	
Encargos Gerais	490.800,00	0,02	210.000,00	0,01	42,79
S.A. Economia e Finanças	2.369.716.200,00	87,81	2.363.398.087,50	87,83	99,73
S.A. Justiça	1.269.000,00	0,05	1.119.885,00	0,04	88,25
S.A. Saúde e Assuntos Sociais	51.000,00	0,00	31.000,00	0,00	60,78
S.A. Transportes e Obras Públicas	303.297.500,00	11,24	302.668.088,90	11,25	99,79
S.A. Administração, Educação e Juventud	23.737.000,00	0,88	23.511.100,00	0,87	99,05
S.A. Segurança	---	---	---	---	---
S.A. Comunicação, Turismo e Cultura	---	---	---	---	---
Total	2.698.561.500,00	100,00	2.690.938.161,40	100,00	99,72

E que fornece os elementos para elaborar os gráficos relativos a:

ESTRUTURA



REALIZAÇÃO ORÇAMENTAL



Do que antes ficou exposto ressalta, desde logo, que 94,09% (quase a totalidade) da Despesa de Capital foi paga através do Cap. 12 - Despesas Comuns, ficando o restante (4,86%), na prática, por conta do capítulo relativo aos "Encargos da Dívida Pública" a que adiante nos referimentos⁶⁴.

⁶⁴ - Cap. VII.

Analisando em pormenor as despesas do Cap. 12, constata-se que as mesmas se repartem por duas únicas rubricas da classificação económica, a 08-02-00-00-01 (Subsídio de exploração à CAM - cláusula 36ª) que regista pagamentos de Mop 300.000.000,00 (trezentos milhões de patacas) e a 09-01-03-00 (Títulos de participação) com o montante de Mop 2.231.845.900,00 (dois mil duzentos e trinta e um milhões oitocentos e quarenta e cinco mil e novecentas patacas).

Quanto à segunda importância, gasta na participação do Território na constituição de seis sociedades comerciais por quotas, na área do fomento imobiliário, com o objectivo de adquirir à CAM cinco lotes de terreno que lhe haviam sido afectados no âmbito do contrato de concessão da construção e exploração do Aeroporto Internacional de Macau, nada de especial se oferece dizer.

Já a primeira merece algumas comentários.

12.2.4.1. Subsídio de exploração à CAM

O n.º 3 da cláusula trigésima sexta do contrato de concessão da construção e exploração do Aeroporto Internacional de Macau, celebrado a 08 de Março de 1989 e publicado no Boletim Oficial do dia 13 de mesmo mês e ano, estipula que

“O Concedente atribuirá à Concessionária um subsídio destinado a cobrir parcialmente os défices de exploração ocorridos na concessão durante cada um dos primeiros quatro anos de exploração. Este subsídio é estabelecido, de acordo com o plano previsional de exploração da Concessionária elaborado com base no volume de investimentos constantes do Plano Director, até ao limite máximo de quinhentos milhões de patacas no conjunto dos quatro anos, e será libertado anualmente, mediante requerimento da Concessionária, de acordo com os seguintes limites:

Mil novecentos e noventa e três - cento e cinquenta milhões de patacas;

Mil novecentos e noventa e quatro - cento e cinquenta milhões de patacas;

Mil novecentos e noventa e cinco - cento e vinte e cinco milhões de patacas;

Mil novecentos e noventa e seis - setenta e cinco milhões de patacas.”

Com base no teor da cláusula transcrita a CAM solicitou em 29 de Novembro de 1995⁶⁵ lhe fosse “autorizado o adiantamento dos subsídios previstos e processado o pagamento de quinhentos milhões de patacas contratualmente fixadas”.

⁶⁵ - De acordo com os elementos remetidos pela Direcção dos Serviços de Finanças através do ofício n.º 216/DIR/96, de 25 de Outubro, que respondia à solicitação formulada pelo ofício deste Tribunal n.º 2701/S/96, de 08 de Outubro.

Porém, o Excelentíssimo Senhor Secretário-Adjunto para a Economia e Finanças invocando a mencionada cláusula e argumentando com “*O facto de a exploração do aeroporto ter tido início em 1995*” e com a “*fundamentação do pedido formulado pela concessionária*” entendeu “*estarem reunidas condições para que o Território processe a favor da mesma entidade os subsídios correspondentes ao previsto na calendarização inicial para os anos de 1993 e 1994*” e propôs a Sua Excelência o Governador o pagamento de Mop 300.000.000,00 (trezentos milhões de patacas).

Em 19.12.95, Sua Excelência o Governador lavrou despacho de “*Concordo e autorizo*”, tendo o respectivo título de pagamento sido remetido à CAM no dia seguinte.

O que está em causa nos factos descritos não é o direito da CAM ao subsídio, consagrado, sem dúvida, na cláusula que acima foi reproduzida, mas tão só o montante pago no ano de 1995.

Na verdade o que ficou estipulado foi a atribuição de um subsídio à exploração a pagar em cada um dos primeiros quatro anos de exploração, sendo a calendarização, fixada na parte final da cláusula, reportada a anos económicos concretos apenas porque 1993 seria, de acordo com os prazos estabelecidos para o início e conclusão das obras (cláusula 20ª, n.ºs 1 e 4), o ano da entrada em funcionamento do aeroporto, isto é, da sua exploração comercial.

Assim sendo, a referência aos anos de 1993 a 1996 só deverá ser entendida como exemplificativa, cedendo em caso de atraso como o que veio a suceder⁶⁶.

Como o aeroporto entrou em funcionamento apenas em 1995, neste ano seriam apenas devidas Mop 150.000.000,00 (cento e cinquenta milhões de patacas) pelo que faleceria suporte contratual ao pagamento da diferença efectuada.

12.2.5. As Despesas de Investimentos do Plano

A falta de desagregação das despesas do PIDDA por programas e por projectos (a que já se aludiu antes⁶⁷) apenas permite que, com base no Orçamento e na Conta se faça a comparação entre o que, em cada agrupamento económico, foi orçamentado e o que foi pago. É esse o conteúdo do quadro que se segue.

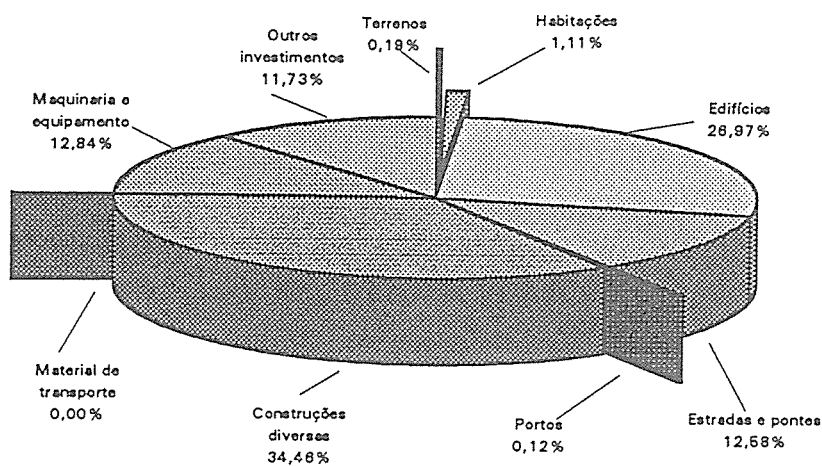
⁶⁶ - Esta conclusão é reforçada pela redacção dos n.ºs 1 e 2 (em especial o n.º 2) da mesma cláusula 36ª que ao referir-se à retribuição a pagar pela Concessionária ao Concedente determina que esta “*não será devida (...) até ao termo do ano civil em que se perfizerem os primeiros cinco anos de exploração*” (destaque nosso).

⁶⁷ - Cap. III - 8.3. c).

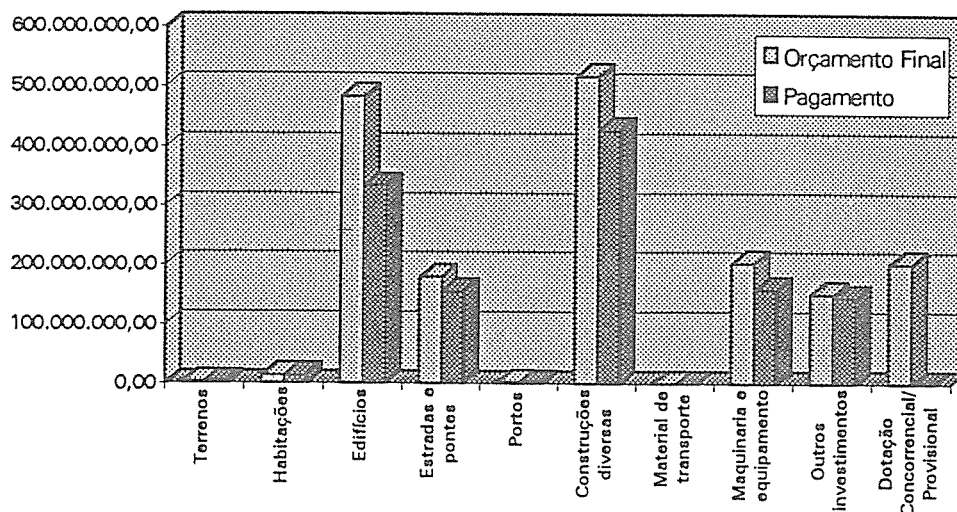
C.E.	Tipo Descrição	Orçamento Final		Pagamento		Realização %
		Montante	%	Montante	%	
07-01-00-00	Terrenos	2.394.000,00	0,14	2.394.000,00	0,19	100,00
07-02-00-00	Habitações	13.907.106,80	0,79	13.716.655,50	1,11	98,63
07-03-00-00	Edifícios	483.054.159,40	27,51	333.664.157,50	26,97	69,07
07-04-00-00	Estradas e pontes	179.762.687,40	10,24	155.670.405,10	12,58	86,60
07-05-00-00	Portos	1.850.726,70	0,11	1.449.144,70	0,12	78,30
07-06-00-00	Construções diversas	516.565.036,20	29,43	426.253.540,80	34,46	82,52
07-09-00-00	Material de transporte	---	---	---	---	---
07-10-00-00	Maquinaria e equipamento	202.958.424,50	11,56	158.802.831,80	12,84	78,24
07-12-00-00	Outros investimentos	151.579.642,60	8,63	145.136.469,60	11,73	95,75
10-00-00-00-02	Dotação Concorrencial/Provisional	203.394.116,20	11,59	0,00	0,00	0,00
Total		1.755.465.899,80	100,00	1.237.087.205,00	100,00	70,47

Resultando, graficamente, assim:

A ESTRUTURA



A REALIZAÇÃO ORÇAMENTAL



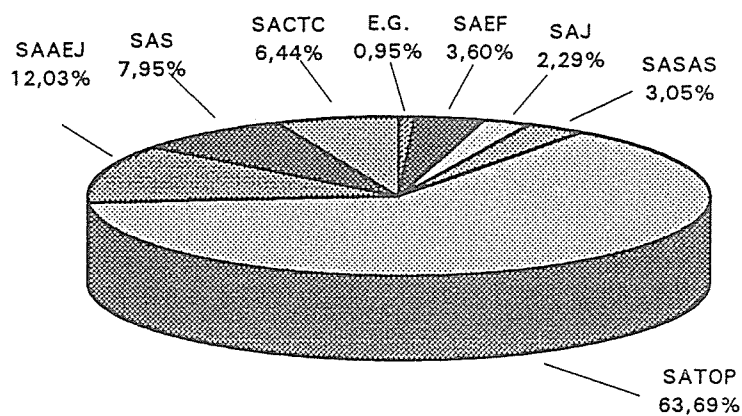
À semelhança de anos anteriores, solicitou-se à Direcção dos Serviços de Finanças o Relatório de Execução do Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração (remetido pelo of. n.º 220/DIR/96, de 29/10) a

partir do qual se elaborou o quadro que mostra a repartição do PIDDA por áreas governamentais e as taxas de realização conseguidas.

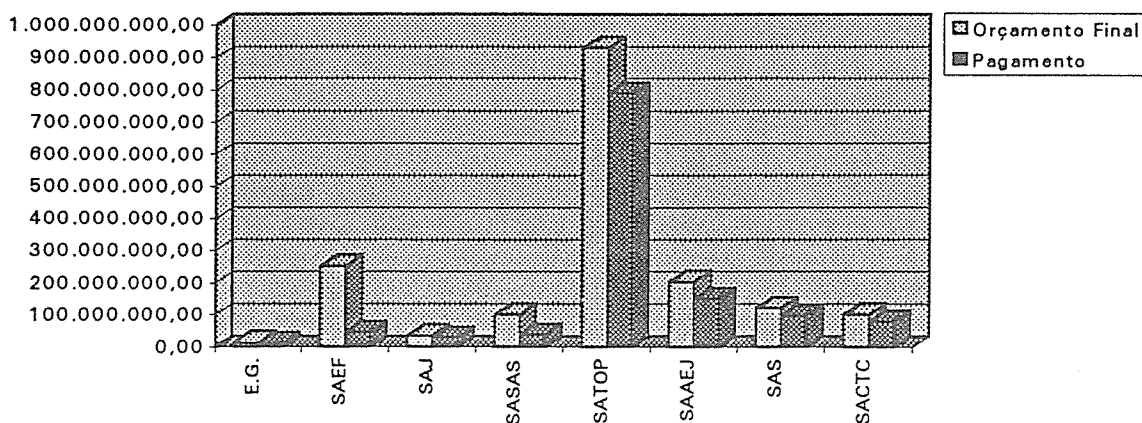
Departamentos Governamentais	Orçamento Final		Pagamentos		Realização %
	Montante	%	Montante	%	
Encargos Gerais	14.560.098,20	0,83	11.699.345,30	0,95	80,35
S.A. Economia e Finanças	252.695.296,30	14,39	44.514.140,40	3,60	17,62
S.A. Justiça	36.085.569,80	2,06	28.388.381,60	2,29	78,67
S.A. Saúde e Assuntos Sociais	99.521.088,80	5,67	37.725.858,60	3,05	37,91
S.A. Transportes e Obras Públicas	929.184.898,40	52,93	787.940.932,50	63,69	84,80
S.A. Administração, Educação e Juventude	202.388.530,80	11,53	148.762.585,90	12,03	73,50
S.A. Segurança	120.304.489,50	6,85	98.331.222,50	7,95	81,74
S.A. Comunicação, Turismo e Cultura	100.725.928,00	5,74	79.724.738,20	6,44	79,15
Total	1.755.465.899,80	100,00	1.237.087.205,00	100,00	70,47

Onde as formas gráficas assumidas, são:

ESTRUTURA



REALIZAÇÃO ORÇAMENTAL



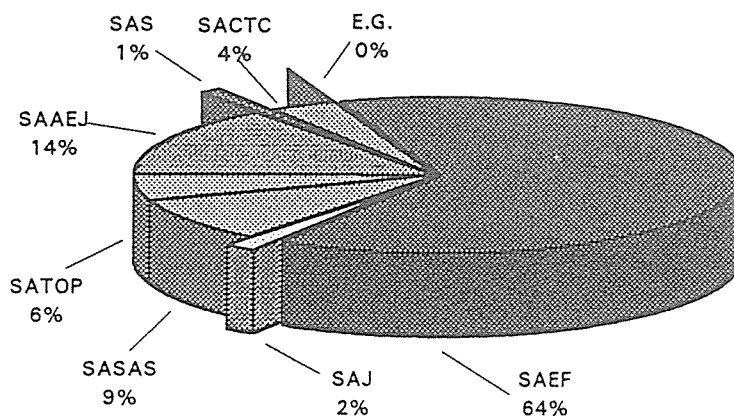
12.2.6. As Contas de Ordem

As despesas de Contas de Ordem apresentam a estrutura, por áreas governamentais, e a realização orçamental constante do quadro que vem a seguir.

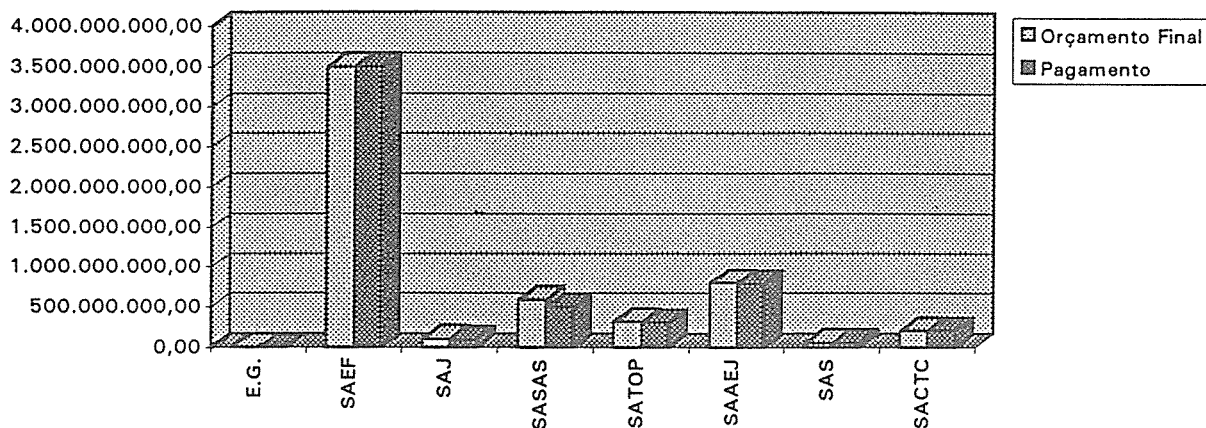
Departamentos Governamentais	Orçamento Final		Pagamentos		Realização
	Montante	%	Montante	%	%
Encargos Gerais	3.586.741,10	0,06	-3.586.741,10	0,07	100,00
S.A. Economia e Finanças	3.500.675.007,70	62,91	3.495.155.095,30	64,28	99,84
S.A. Justiça	99.763.429,20	1,79	98.087.207,70	1,80	98,32
S.A. Saúde e Assuntos Sociais	589.029.313,10	10,59	497.772.162,10	9,15	84,51
S.A. Transportes e Obras Públicas	315.973.933,90	5,68	302.143.233,20	5,56	95,62
S.A. Administração, Educação e Juventude	796.519.294,50	14,31	781.967.950,60	14,38	98,17
S.A. Segurança	57.447.897,10	1,03	57.447.897,10	1,06	100,00
S.A. Comunicação, Turismo e Cultura	201.459.760,80	3,62	201.392.852,80	3,70	99,97
Total	5.564.455.377,40	100,00	5.437.553.139,90	100,00	97,72

Que tomam esta forma gráfica:

A ESTRUTURA



A REALIZAÇÃO ORÇAMENTAL

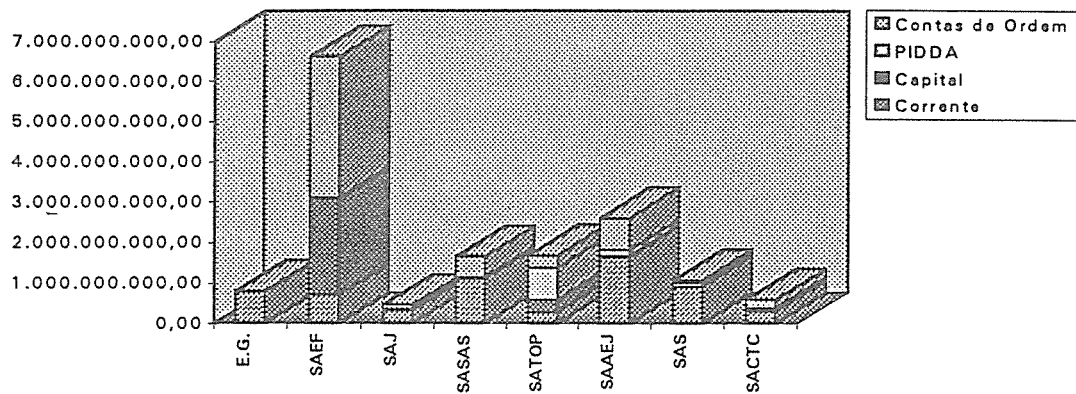


12.2.7. Síntese

No quadro que se segue sintetizam-se as despesas pagas por áreas governativas, considerando os macro-agregados económicos.

Dpt. Gover.	Corrente	%	Capital	%	PIDDA	%	Contas de Ordem	%	Total	%
E.G.	786.835.121,70	12,89	210.000,00	0,01	11.699.345,30	0,95	3.586.741,10	0,07	802.331.208,10	5,19
SAEF	709.152.707,70	11,61	2.363.398.087,50	87,83	44.514.140,40	3,60	3.495.155.095,30	64,28	6.612.220.030,90	42,75
SAJ	331.121.515,50	5,42	1.119.885,00	0,04	28.388.381,60	2,29	98.087.207,70	1,80	458.716.989,80	2,97
SASAS	1.116.433.963,00	18,28	31.000,00	0,00	37.725.858,60	3,05	497.772.162,10	9,15	1.651.962.983,70	10,68
SATOP	292.258.665,20	4,79	302.668.088,90	11,25	787.940.932,50	63,69	302.143.233,20	5,56	1.685.010.919,80	10,89
SAAEJ	1.645.302.906,80	26,94	23.511.100,00	0,87	148.762.585,90	12,03	781.967.950,60	14,38	2.599.544.543,30	16,81
SAS	915.435.770,60	14,99	—	0,00	98.331.222,50	7,95	57.447.897,10	1,06	1.071.214.890,20	6,93
SACTC	310.045.923,20	5,08	—	0,00	79.724.738,20	6,44	201.392.852,80	3,70	591.163.514,20	3,82
A deduzir (Rep. Abat.)	—	—	—	—	—	—	—	—	-3.782.864,80	—
Total	6.106.586.573,70	100,00	2.690.938.161,40	100,00	1.237.087.205,00	100,00	5.437.553.139,90	100,00	15.468.382.215,20	100,00

Em gráfico, a síntese representa-se desta forma:



12.3. O Pagamento da Despesa

12.3.1. Certificação dos Valores

Através do cruzamento dos montantes que na Conta Geral do Território figuram na coluna da “Despesa paga durante o exercício” com os da conta de gerência (a crédito) do Banco Nacional Ultramarino que, como se sabe, desempenha no Território as funções de Caixa Geral do Tesouro com funções de pagadoria, obtém-se a certificação quantitativa da despesa.

Há, no entanto, que deduzir ao total da Conta Geral do Território, o montante das receitas próprias das entidades autónomas que se acham inscritos no capítulo de Contas de Ordem⁶⁸

Conta do Território	15.468.382.215,20	
Contas de Ordem (Rec. próp.)	- 5.153.430.423,10	10.314.951.742,10
Conta do BNU (Proc. n.º 39/95)		10.314.951.742,10

⁶⁸ - A razão de ser desta dedução tem a ver com a não obrigatoriedade de as receitas próprias arrecadadas pelas entidades autónomas passarem pelos cofres do tesouro, o que implica a sua não contabilização na conta do B.N.U. Sobre esta problemática e o sistema adoptado este ano na orçamentação das receitas consignadas às entidades autónomas, cfr. 11.2.4. deste capítulo.

12.3.2. Os Fundos Permanentes

No Parecer sobre a Conta Geral do Território de 1994⁶⁹ (para onde se remete) o Tribunal fez um estudo desenvolvido acerca desta figura jurídico-financeira e da sua utilização na gestão corrente dos serviços.

Atendendo a que no ano de 1995 o problema assume igual amplitude, será de todo útil transcrever as conclusões, em forma de reparos, a que então se chegou:

- “- ilegalidade da constituição e conseqüente liquidação do fundo por operações de tesouraria (os fundos podem e devem ser constituídos por conta de dotações orçamentais e liquidados através de reposições, eventualmente, não abatidas nos pagamentos);*
- irregular constituição dos fundos (têm-no sido, com uma única excepção, por despacho do Secretário-Adjunto para a Economia e Finanças quando a lei determina que o sejam por despacho do Governador, sendo certo que se não encontrou qualquer delegação de competências nesta matéria para o efeito), embora a Direcção dos Serviços de Finanças venha tradicionalmente entendendo que essa delegação está implícita na Portaria n.º 84/91/M, de 20 de Maio;*
- constituição dos fundos por valores globais, contrariando o que a lei estipula, (“de conta das dotações orçamentais”). A correcta constituição dum fundo permanente implica a imputação de um montante concreto, (que não poderá exceder um duodécimo) a uma determinada classificação económica da despesa;*
- realização e pagamento de despesas sem competência para tal (nem a constituição, nem a competência das comissões administrativas se encontram reguladas em qualquer texto legal, nem se conhece qualquer despacho de delegação ou subdelegação de competências, pelo que, na falta de norma específica, se deve ter presente o disposto no artº 19º, n.º 1 da L.E.O.G.T., que faz depender a realização de despesas de autorização do Governador, com possibilidade de delegação e subdelegação).*

Em face do exposto, será pelo menos de ponderar a necessidade de regulamentação urgente e pormenorizada desta matéria.”

⁶⁹ - Cap. IV, 13.3.3.

Para avaliar, quantitativamente, a dimensão desta realidade elaborou-se o quadro seguinte donde constam os fundos permanentes constituídos durante o ano de 1995 e o respectivo montante.

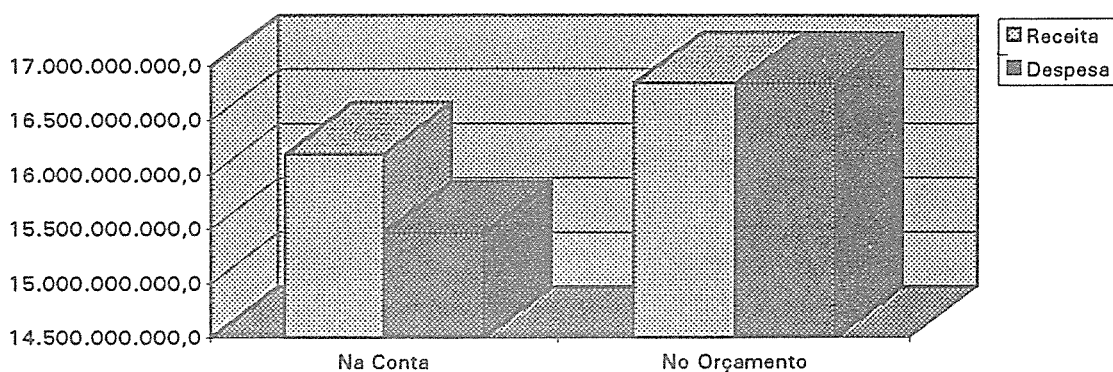
SERVIÇOS SIMPLES E AUTONOMIA ADMINISTRATIVA	DESPACHO Nº	BOLETIM OFICIAL	MONTANTE
Gabinete do Governador de Macau	5/GM/95	15/2 Nº7 II	\$3.000.000,00
Gabinete de Comunicação Social	1/SAEF/95	Idem	\$60.000,00
Gabinete do Secretário-Adjunto para a Economia e Finanças	2/SAEF/95	Idem	\$150.000,00
Gabinete do Secretário-Adjunto para os Transportes e Obras Públicas	3/SAEF/95	Idem	\$150.000,00
Gabinete do Secretário-Adjunto para a Justiça	4/SAEF/95	Idem	\$150.000,00
Gabinete do Secretário-Adjunto para a Saúde e Assuntos Sociais	5/SAEF/95	Idem	\$150.000,00
Gabinete do Secretário-Adjunto para a Administração, Educação e Juventude	6/SAEF/95	Idem	\$150.000,00
Gabinete do Secretário-Adjunto para a Segurança	7/SAEF/95	Idem	\$150.000,00
Gabinete do Secretário-Adjunto para a Comunicação, Turismo e Cultura	8/SAEF/95	Idem	\$150.000,00
Direcção dos Serviços de Finanças	9/SAEF/95	Idem	\$300.000,00
Direcção dos Serviços de Economia	10/SAEF/95	Idem	\$200.000,00
Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos	11/SAEF/95	Idem	\$50.000,00
Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes	12/SAEF/95	Idem	\$150.000,00
Direcção dos Serviços de Cartografia e Cadastro	13/SAEF/95	Idem	\$100.000,00
Direcção dos Serviços de Justiça	14/SAEF/95	Idem	\$450.000,00
Directoria da Polícia Judiciária de Macau	15/SAEF/95	Idem	\$50.000,00
Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública	16/SAEF/95	Idem	\$250.000,00
Gabinetes Coordenadores de Empreendimentos	17/SAEF/95	Idem	\$150.000,00
Gabinete para os Assuntos Legislativos	18/SAEF/95	Idem	\$50.000,00
Direcção dos Serviços de Finanças - Administração Patrimonial	19/SAEF/95	Idem	\$100.000,00
Direcção de Serviços de Trabalho e Emprego	20/SAEF/95	Idem	\$50.000,00
Missão de Macau em Lisboa	21/SAEF/95	1/3 Nº9 II	\$4.000.000,00
Direcção dos Serviços de Turismo	22/SAEF/95	Idem	\$50.000,00
Direcção dos Serviços de Estatística e Censos	23/SAEF/95	Idem	\$200.000,00
Gabinete para a Tradução Jurídica	24/SAEF/95	Idem	\$50.000,00
Serviços Meteorológicos e Geofísicos	34/SAEF/95	15/3 Nº11 II	\$70.000,00
Gabinete de Apoio ao Processo de Integração	35/SAEF/95	Idem	\$20.000,00
Representação Portuguesa ao Grupo de Ligação conjunto Luso-Chinês e Grupo de Terras Luso-Chinês	36/SAEF/95	22/3 Nº12 II	\$100.000,00
Serviços de Identificação de Macau	37/SAEF/95	Idem	\$50.000,00
Gabinete para a Prevenção e Tratamento da Toxicodependência	40/SAEF/95	Idem	\$10.000,00
Gabinete de Inspeção e Auditoria Técnica	49/SAEF/95	14/6 Nº24 II	\$40.000,00
TOTAL			\$10.600.000,00

13. A Relação Receita/Despesa

Nos quadros e gráficos que a seguir se apresentam, apuram-se "ratios" comparando, sob diversas ópticas, a receita com a despesa encontrando, assim, a correspondente taxa de cobertura, exercício que, cuidamos, ajudará à compreensão da situação financeira do Território e à adopção de medidas mais adequadas e eficientes.

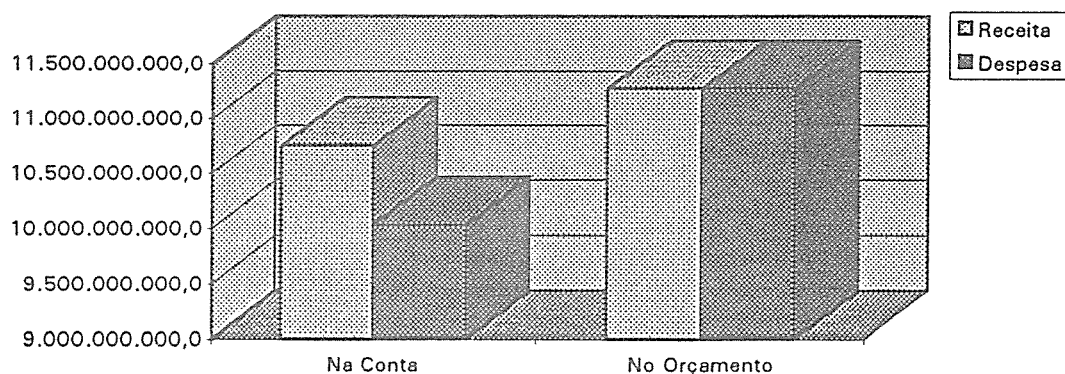
13.1. Receita Total/Despesa Total

	Receita	Despesa	Diferença	Taxa de Cobertura %
Na Conta	16.190.999.898,9	15.468.382.215,2	722.617.683,7	104,67
No Orçamento	16.840.355.463,4	16.840.355.463,4	0,0	100,00



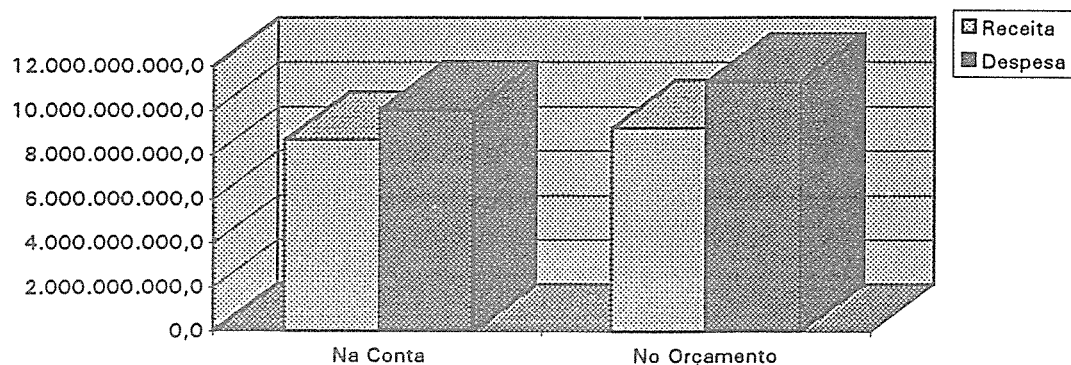
13.2. Receita Total sem Contas de Ordem/Despesa Total sem Contas de Ordem

	Receita	Despesa	Diferença	Taxa de Cobertura %
Na Conta	10.752.975.934,0	10.030.829.075,3	722.146.858,7	107,20
No Orçamento	11.275.900.086,0	11.275.900.086,0	0,0	100,00



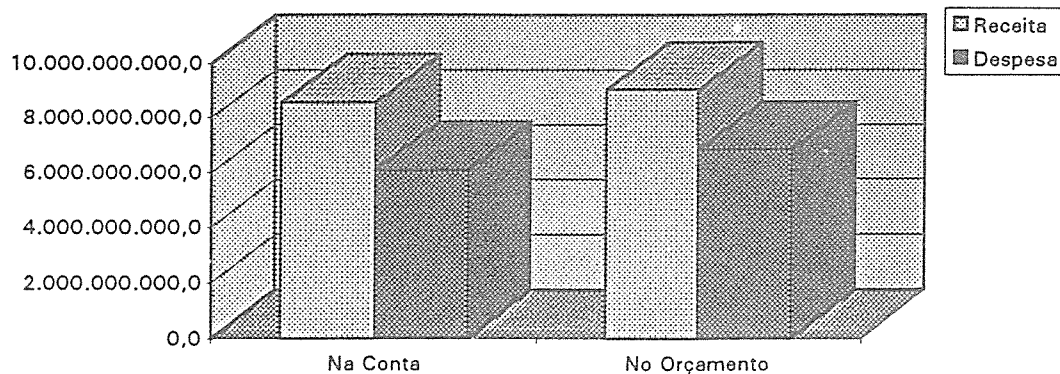
13.3. Receita sem Contas de Ordem e sem Utilização de Saldos de Anos Anteriores/Despesas sem Contas de Ordem

	Receita	Despesa	Diferença	Taxa de Cobertura %
Na Conta	8.671.335.934,0	10.030.829.075,3	-1.359.493.141,3	86,45
No Orçamento	9.194.260.086,0	11.275.900.086,0	-2.081.640.000,0	81,54



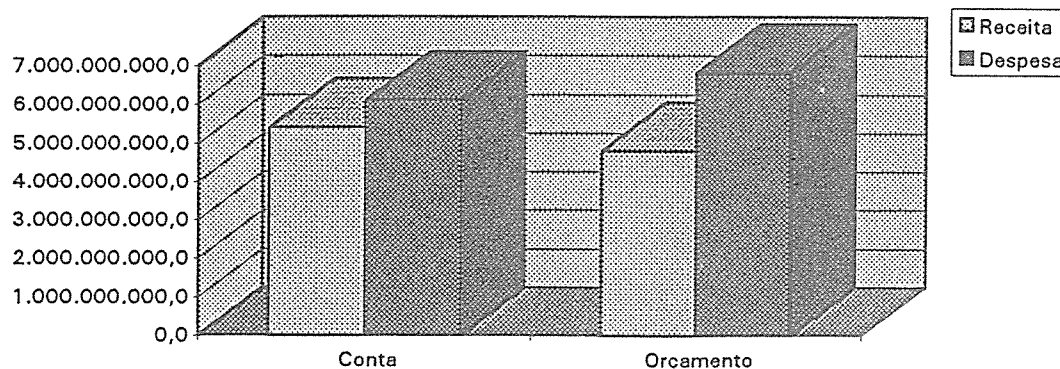
13.4. Receita Corrente/Despesa Corrente

	Receita	Despesa	Diferença	Taxa de Cobertura %
Na Conta	8.558.189.147,0	6.106.586.573,7	2.451.602.573,3	140,15
No Orçamento	9.024.860.086,0	6.821.872.686,2	2.202.987.399,8	132,29



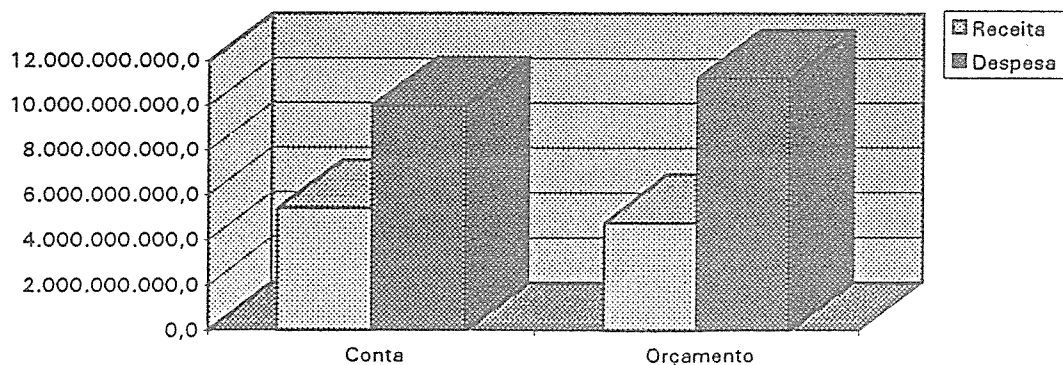
13.5. Receitas do Jogo/Despesa Corrente

	Receita	Despesa	Diferença	Taxa de Cobertura %
Na Conta	5.415.903.683,0	6.106.586.573,7	-690.682.890,7	88,69
No Orçamento	4.798.309.005,0	6.821.872.686,2	-2.023.563.681,2	70,34



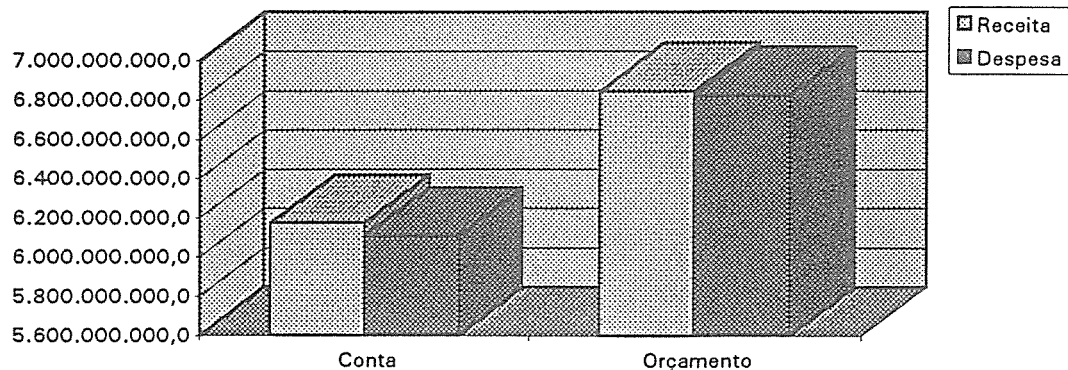
13.6. Receitas do Jogo/Despesa Total sem Contas de Ordem

	Receita	Despesa	Diferença	Taxa de Cobertura %
Na Conta	5.415.903.683,0	10.030.829.075,3	-4.614.925.392,3	53,99
No Orçamento	4.798.309.005,0	11.275.900.086,0	-6.477.591.081,0	42,55



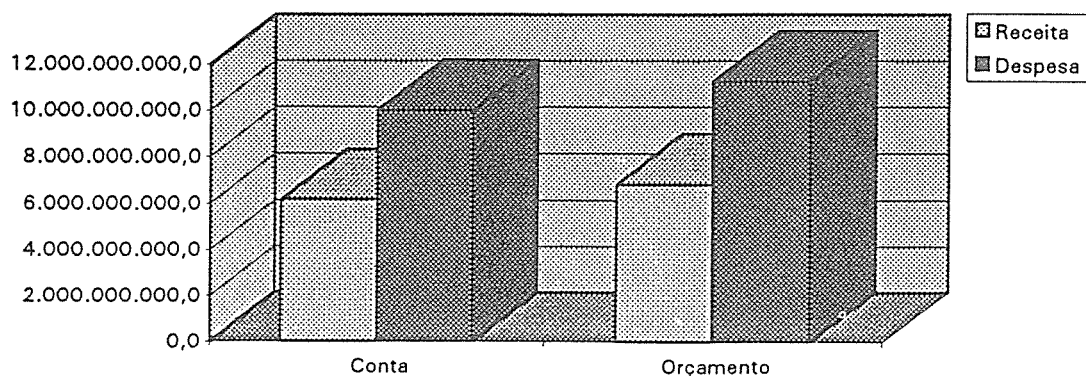
13.7. Receita do Jogo mais Concessão de Terrenos/Despesa Corrente

	Receita	Despesa	Diferença	Taxa de Cobertura %
Na Conta	6.171.852.558,0	6.106.586.573,7	65.265.984,3	101,07
No Orçamento	6.843.309.005,0	6.821.872.686,2	21.436.318,8	100,31



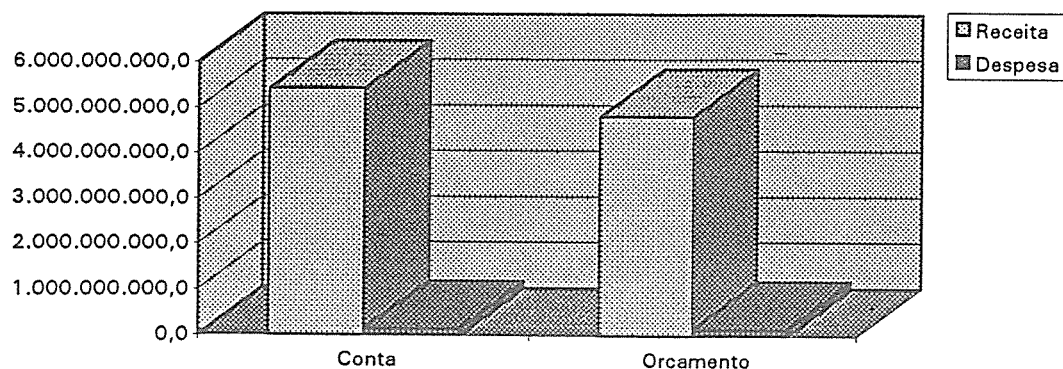
13.8. Receitas do Jogo mais Concessão de Terrenos/Despesa Total sem Contas de Ordem

	Receita	Despesa	Diferença	Taxa de Cobertura %
Na Conta	6.171.852.558,0	10.030.829.075,3	-3.858.976.517,3	61,53
No Orçamento	6.843.309.005,0	11.275.900.086,0	-4.432.591.081,0	60,69



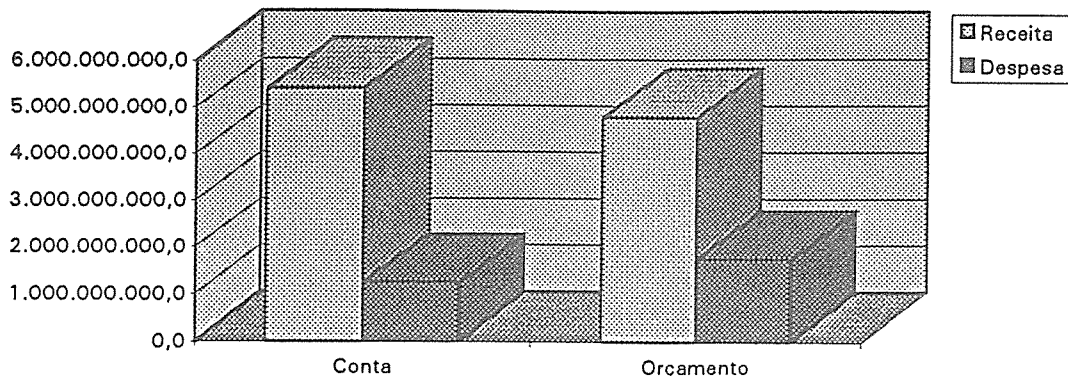
13.9. Receitas do Jogo/Serviço da Dívida

	Receita	Despesa	Diferença	Taxa de Cobertura %
Na Conta	5.415.903.683,0	148.377.346,0	5.267.526.337,0	3650,09
No Orçamento	4.798.309.005,0	148.842.695,9	4.649.466.309,1	3223,75



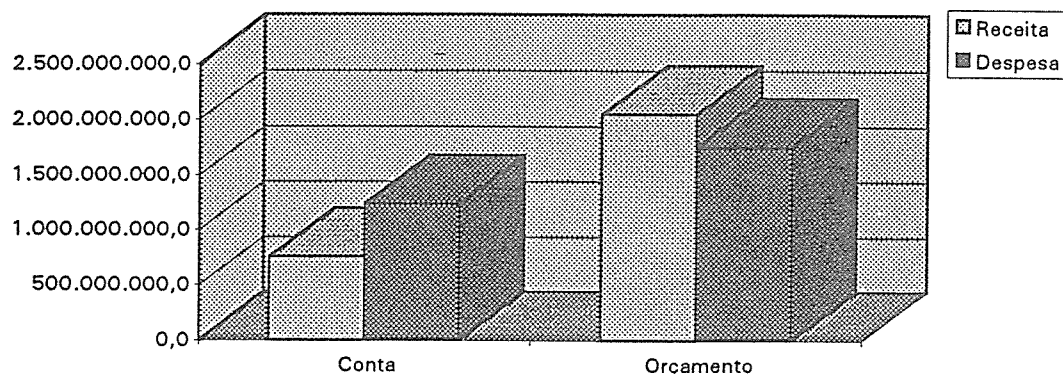
13.10. Receitas do Jogo/PIDDA

	Receita	Despesa	Diferença	Taxa de Cobertura %
Na Conta	5.415.903.683,0	1.237.087.205,0	4.178.816.478,0	437,79
No Orçamento	4.798.309.005,0	1.755.465.899,8	3.042.843.105,2	273,34



13.11. Receita de Concessão de Terrenos/PIDDA

	Receita	Despesa	Diferença	Taxa de Cobertura %
Na Conta	755.948.875,0	1.237.087.205,0	-481.138.330,0	61,11
No Orçamento	2.045.000.000,0	1.755.465.899,8	289.534.100,2	116,49



CAPÍTULO V

SUBSÍDIOS, SUBVENÇÕES E PATRIMÓNIO

14. Preâmbulo

Desde o primeiro Parecer emitido vem o Tribunal registando que a Conta Geral do Território é particularmente omissa em matéria de atribuição e reembolso de subsídios, subvenções ou créditos, da concessão de benefícios fiscais e ainda quanto ao património não financeiro do Território, formulando, conseqüentemente, recomendações no sentido do suprimento destas e doutras insuficiências⁷⁰.

⁷⁰ - Cfr. nos referidos Pareceres, em especial, nas "Conclusões", as "Recomendações Quanto à Conta".

É verdade que os valores da concessão e eventual reembolso dos subsídios, subvenções ou créditos aparecem contabilizados nas respectivas classificações económicas da despesa ou da receita⁷¹, mas, em montantes agregados, o que impede uma análise detalhada da situação.

Seria, pois, o Relatório da Conta o local próprio para tratar estas matérias e conter a informação necessária à sua compreensão. Porém, assim não acontece.

Para tornar possível, em certa medida, uma resposta ao que vem prescrito no n.º 3 do artigo 9º do Decreto-Lei n.º 18/92/M, de 02 de Março, o Tribunal tem vindo, ano após ano, a solicitar à Direcção dos Serviços de Finanças os elementos que considera indispensáveis.

Para o efeito expediu-se o ofício n.º 2667 de 03/10/96 a que a D.S.F. respondeu através dos ofícios n.ºs 18496 de 22/10 e 228/DIR/96 de 12/11.

15. Subsídios, Subvenções e Outras Formas de Apoio

Os elementos enviados pela D.S.F. e as listagens publicadas no Boletim Oficial pelas entidades autónomas (EA) em cumprimento do Despacho Conjunto n.º 5/86, publicado no B.O. n.º 32, de 09/08⁷² não permitem mais do que elaborar os quadros que se seguem, de forma a conseguir-se uma visão de conjunto.

Antes, porém, é devida uma nota referindo que os critérios de imputação são do Tribunal e adoptados em função dos dados na sua posse, escassos, pelo que não pode, em rigor, garantir-se a exactidão dos resultados a que se chegou.

SUBSÍDIOS CONCEDIDOS A PARTICULARES E ENTIDADES PARTICULARES

	Beneficiários	Actividades Culturais e Recreativas	Actividades Religiosas	Actividades Desportivas	Ensino Particular	Assistência Social	Empresas	Associações Laborais	Outros	Total
	Entidades Concedentes									
	GGM	—	5.000,00	—	150.000,00	725.000,00	—	500.000,00	8.831.000,00	10.211.000,00
	GSAAEJ	2.356.000,00	—	115.000,00	24.265.000,00	20.000,00	—	130.000,00	798.325,00	27.684.325,00
O	GSATCP	—	—	—	—	—	—	—	397.154,40	397.154,40
	GSASAS	—	—	—	—	2.067.000,00	—	—	4.180.000,00	6.247.000,00
G	GSACTC	372.600,00	200.000,00	—	—	—	33.226.877,80	—	420.300,00	34.219.777,80
T	GSAEF	—	—	—	—	—	—	37.851.500,00	722.875,10	38.574.375,10
	DSEJ	820.000,00	—	—	260.691.395,00	—	—	—	4.259.000,00	265.770.395,00
	SAFP	60.000,00	—	—	—	—	—	230.000,00	—	290.000,00
E	ICM	1.548.342,10	—	—	—	—	—	55.000,00	—	1.791.074,10
A	IDM	619.052,00	—	12.720.748,00	—	28.170,00	—	79.000,00	294.335,00	13.741.315,00
	Total	5.776.004,10	205.000,00	12.835.748,00	285.106.395,00	2.840.170,00	33.226.877,80	38.845.500,00	20.090.721,50	398.926.416,40

⁷¹ - Já se detectaram situações (que continuam) em que a concessão e reembolso, nomeadamente de créditos, foram movimentadas e contabilizadas em Operações de Tesourarias, tendo-se alertado, então, para a irregularidade da situação.

⁷² - O Tribunal tem recomendado, nos sucessivos Pareceres, que deveria estender-se a todas as entidades a obrigatoriedade, prevista no n.º 2 daquele despacho, da publicação trimestral de todos os subsídios concedidos, o que mais uma vez se reafirma.

Cfr., por todos, o Parecer sobre a Conta de 1992, Cap. IV - 4 e Conclusões, 2 -A.

**SUBSÍDIOS CONCEDIDOS A TRABALHADORES
DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Entidades Concedentes	Tipo Subsídio de Arrendamento e Equipamento		Bolsas de Estudo	Total
	Reembolsáveis	Não reembolsáveis		
DSF	20.237.579,00	7.519.000,00	---	27.756.579,00
SAFP	---	---	12.695.767,10	12.695.767,10

16. Benefícios Fiscais

Os benefícios fiscais representam, em sede de finanças públicas, receitas cessantes pelo que não poderão ter expressão quantitativa nos mapas desenvolvidos da execução orçamental.

Mais uma matéria a que deveria ser dada atenção no Relatório da Conta. Porém, o de 1995 continua omissa.

Foi, pois, necessário solicitar elementos à D.S.F. (que os remeteu a coberto dos ofícios n.ºs 228/DIR/96, 231/DIR/96 e 235/DIR/96 de 12, 15 e 18 de Nov., respectivamente) com base nos quais se elaborou o quadro que sintetiza, por tipo de imposto e beneficiário, os benefícios fiscais concedidos e apura o total das receitas não arrecadadas.

Imposto	Beneficiários		Total
	Empresas	Pessoas Singulares	
Imposto Complem. (A)	17.331.145,00	---	17.331.145,00
Imposto Complem. (B)	---	1.198.355,00	1.198.355,00
Contri. Predial	3.155.164,00	5.604.463,00	8.759.627,00
Contri. Industrial	228.926,00	13.591,00	242.517,00
Sisa	424.978,00	---	424.978,00
Selo	169.808,00	302.262,00	472.070,00
Total	21.310.021,00	7.118.671,00	28.428.692,00

17. Créditos Concedidos

A Conta do Território não contabiliza a concessão de qualquer crédito em 1995.

No entanto, no Relatório é pela primeira vez, como já se disse, abordado o tema "*Créditos do Território*", integrado no capítulo VI - Dívida Pública que apresenta e analisa duas situações concretas: o crédito concedido em 1989 à Macauport; e o pagamento efectuado em execução de um aval prestado à CAM. Ambos, porém, sob a óptica do reembolso.

Ao primeiro referir-nos-emos já de seguida e o segundo, por que resultante de uma dívida indirecta do Território, será analisado adiante no Cap. VII.

17.1. Macauport - Sociedade de Administração de Portos, SARL

O problema em torno do crédito de Mop 22.000.000,00 (vinte e dois milhões de patacas) que o Território detem junto da sociedade anónima em referência foi pela primeira vez equacionado e estudado no Parecer sobre a Conta de 1994⁷³, que concluiu não ser a administração daquele ano responsável pelas irregularidades que estão associadas à respectiva concessão (e que então se assinalaram), merecendo apenas reparo a demora na sua solução.

Na Conta em apreço não aparece ainda resolvido uma vez que em Activos Financeiros, C.E. 11-14-01-00⁷⁴ vem orçamentada a importância de Mop 4.400.000,00 (quatro milhões e quatrocentas mil patacas) correspondendo à primeira das cinco anuidades previstas para o reembolso, que não regista qualquer cobrança.

O mérito desta conta assenta na referência que expressamente lhe é feita em sede de Relatório, significando com isso o assumir objectivo e transparente do problema e a vontade colocada na sua resolução.

E bem necessário é que a vontade se concretize, porquanto continua a existir um crédito de Mop 22.000.000,00.

17.2. Caixa Económica Postal

Na Conta não vem expressamente mencionada a situação dos empréstimos concedidos pelo Território à Caixa Económica Postal em 1979 e 1981. Aparecem incógnitos na relação das Operações de Tesouraria, sob a epígrafe "*Caixa Económica Postal*".

Porém a D.S.F., ao responder às solicitações sobre a matéria, sempre os menciona e fornece os elementos que permitem avaliar o movimento que registaram durante o ano e a posição em que se encontram no final desse mesmo ano.

Desde o Parecer sobre a Conta de 1993 (onde se procedeu ao estudo da respectiva natureza e regime⁷⁵) que o Tribunal vem acompanhando a trajectória destes créditos que, no ano de 1995, foi a seguinte:

⁷³ - Cap. V - 18.2.

⁷⁴ - Na Conta esta rubrica aparece sob a designação de "*Empréstimo a médio e longo prazo - Outros Sectores; C.E.M. SARL - Amortizações*" tendo a D.S.F., quando inquirida pelo Tribunal sobre o conteúdo da rubrica, esclarecido (ofício n.º 225/DIR/96, de 06/11) ter havido lapso pelo que a designação correcta era "*Macauport, SARL - Amortizações*".

⁷⁵ - Cap. V - 2.

A) Empréstimo de 1979

- Posição em 31/12/94 ⁷⁶	Mop	666.660,00
- Amortização em 1995	Mop	333.330,00
- Posição em 31/12/95	Mop	<u>333.330,00</u>

B) Empréstimo de 1981

- Posição em 31/12/94 ⁷⁷	Mop	2.020.500,00
- Amortização em 1995	Mop	505.125,00
- Posição em 31/12/95	Mop	<u>1.515.375,00</u>

17.3. Síntese

A) Durante o ano de 1995 foram arrecadadas receitas provenientes da amortização de empréstimos no valor de:

CEP	Mop	333.330,00
	Mop	<u>505.125,00</u>
Total	Mop	838.455,00

B) Em 31/12/95 os créditos do Território por empréstimos concedidos cifravam-se em:

CEP	Mop	333.330,00	
	Mop	<u>1.515.375,00</u>	Mop 1.848.705,00
Macauport			<u>Mop 22.000.000,00</u>
Total			Mop 23.848.705,00

18. Património

No capítulo VII, sob o título "*Situação Patrimonial do Território*" o Relatório da Conta analisa somente o património financeiro, dando relevo às contas de operações de tesouraria (assunto que abordaremos no próximo capítulo) e às participações financeiras do Território.

Sobre estas últimas uma referência ao quadro VII.5 onde vêm já mencionadas as seis sociedades por quotas no âmbito do fomento imobiliário constituídas com o objectivo de adquirir lotes do terreno à CAM, a que nos referimos no capítulo anterior (12.2.2.). Em todas elas o Território é accionista maioritário com 88% do capital social.

⁷⁶ - Fonte: Parecer sobre a Conta de 1994: Cap. V - 18.1.

⁷⁷ - Fonte: Parecer sobre a Conta de 1994: Cap. V - 18.1.

Com a constituição destas novas sociedades, no final de 1995, a participação do Território no capital social de diversas sociedades ascendia a Mop 4.528.067.400,00 (quase o dobro do verificado em 31/12/94 - Mop 2.296.229.500,00).

Quanto ao património imobiliário, mobiliário e semovente, a omissão é total.

Em face de mais esta lacuna o Tribunal endereçou à D.S.F. o ofício n.º 2666, de 03/10, a solicitar elementos sobre a posição do inventário dos bens duradouros do Território em 31/12/95, tendo aquela remetido, a coberto do ofício n.º 31/DGP/SEC/96, de 24/10, listagens das:

- Moradias do Território;
- Moradias arrendadas pelo Território;
- Moradias arrendadas pelos interessados;
- Instalações dos Serviços da Administração;
- Viaturas da Administração.

Uma análise das listagens em presença levou às seguintes conclusões:

- Ausência de um inventário central dos bens do Território, em especial dos bens de equipamento;
- As listagens não abarcam a totalidade dos bens existentes;
- Não se faz a avaliação patrimonial dos bens;
- A ausência de legislação actualizada sobre o inventário dos bens do Território impede a sua elaboração uniforme bem como o necessário controlo.

CAPÍTULO VI

AS OPERAÇÕES DE TESOURARIA

19. A Conta de Operações de Tesouraria

Às *“Operações de Tesouraria”* dedica o Relatório da Conta Geral do Território quase todo o capítulo VII sob a epígrafe *“Situação Patrimonial do Território”*, que comenta, no fundo, a efectiva conta de operações de tesouraria designada por *“Relação por Epígrafes das Operações de Tesouraria Efectuadas no Ano de 1995”*.

A ênfase é colocada, essencialmente, em dois aspectos:

a) Nos elevados montantes que a conta da tesouraria na Autoridade Monetária e Cambial regista e que representam 80,78% das entradas de fundos e 75,58% das saídas, o que traduz apenas o ritmo de entrada e saída de fundos na referida conta e não um elevado montante de “receitas” e “despesas” (na terminologia da “Relação”); e

b) No quadro VII.2 que, sob a epígrafe “Saldos das Operações de Tesouraria” e baseado em registos do tesouro e da conta do BNU enquanto Caixa Geral do Tesouro - cofre pagador, faz o apuramento dos saldos acumulados de exercícios findos considerando já, para o efeito, o “Saldo de Operações Orçamentais” do ano de 1995, no montante de Mop 722.617.683,70.

19.1. Operações de Tesouraria/Operações Orçamentais

A relação por epígrafes das operações de tesouraria continua a apresentar contas cujo conteúdo são verdadeiras operações orçamentais.

As que se encontram em tais circunstâncias são, segundo a qualificação efectuada pelo Tribunal com base nos dados disponíveis, as que figuram no quadro que se segue.

Epígrafes	Saldo em 1/1/95		Receitas	Despesas	Saldo em 31/12/95	
	Devedores	Credores			Devedores	Credores
Adiant. Aquis. Viat. Estado	---	1.603.584,00	355.444,10	91.140,00	---	1.339.279,90
Adiant. Fundos - F. Pensões	---	45.321.744,60	45.321.744,80	0,20	---	---
Adiant. Fundos - G.M. Lisboa	---	2.067.491,85	---	1.222.024,00	---	3.289.515,85
Adiant. Fundos - DSEJ	44.340.519,00	---	---	---	4.434.519,00	---
Adiant. Fundos - ICM	---	1.130.779,10	1.130.779,10	---	---	---
Adiant. Fundos - IDM	190.582,00	---	---	---	190.582,00	---
Adiant. Fundos - Serviços Marinha	988.005,35	---	---	---	988.005,35	---
Adiant. Fundos - Serviços Saúde	---	122.190.687,90	---	---	---	122.190.687,90
Adiant. Fundos Vencimentos aos Militares	---	3.143.084,70	---	---	---	3.143.084,70
Adiant. Vencimentos (C/A Regul)	---	5.102,69	---	---	---	5.102,69
Adiant. Fundos -C.F.S. Macau	---	5.231.292,60	---	---	---	5.231.292,60
Adiant. Fundos Vencimentos (Especial)	---	10.713.822,10	6.375.215,90	5.144.425,00	---	9.483.031,20
Adiant. Fundos Vencimentos (Normal)	592.146,00	---	796.164,50	520.480,00	867.830,50	---
Bolsas de Estudo a Estudantes	---	10.283,10	---	---	---	10.283,10
Caixa Económica Postal	---	5.906.504,00	843.792,80	5.337,80	---	5.068.049,00
Compensação de Aposentação	188.948,60	---	104.659,50	---	293.608,10	---
Contrib. Impostos Devidos ao Estado	2.592,12	---	---	---	2.592,12	---
Débito Compensação de Aposent.	46.617,00	---	2.180,00	---	48.797,00	---
Desp. Diversas - Desp. Liquidar	133.319.390,25	---	---	---	133.319.390,25	---
Diversos - A. de A Custo Diárias	---	1.005.910,50	1.009.452,30	1.087.202,70	---	1.083.660,90
Diversos - Desp. Liquidar	---	51.003.164,47	116.278,20	3.000,00	---	50.889.886,27
Donativo - Refugiados Chineses	1.217,69	---	---	---	1.217,69	---
Emolumentos T. A.	44.792,70	---	23.146,00	36.350,00	31.588,70	---
Fundo de Carácter Social e Assistencial	631.698,80	---	---	---	631.698,80	---
Fundo Reserva	3.615.103,03	---	---	---	3.615.103,03	---
Fundo Reserva GRAE de Macau	366.827.382,30	---	---	---	366.827.382,30	---
Fundo Permanente	---	18.963.140,29	15.815.591,80	10.600.000,00	---	13.747.548,49
Instituto Cultural de Macau	1.980.275,45	---	---	---	1.980.275,45	---
Leal Senado de Macau	1.266.698,62	---	---	---	1.266.698,62	---
Leal Senado de Macau - Adiant. de Venc.	1.000,00	---	---	---	1.000,00	---
Leal Senado de Macau - Amorti. & Moradias	---	---	86.020,00	---	86.020,00	---
Leal Senado de Macau - Compen. de Apos.	---	2.338,80	406,00	425,00	---	2.357,80
MOM - Adiantamento de Vencimentos	7.327.686,40	---	19.672.253,20	20.997.475,20	6.047.464,10	---
O.S. dos Serviços de Marinha - Empréstimo	---	---	121.944,00	121.944,00	---	---
O.S.P.S.P. - Adiantamento de Vencimento	---	---	2.700.048,00	2.700.048,00	---	---
O.S.P.S.P. - Diversos	294.187,90	---	34.667,20	34.667,20	294.187,90	---
Oficinas Navais - Comp. Aposentação	17,00	---	---	---	17,00	---
Padroado do Oriente	73.685,06	---	---	---	73.685,06	---
Subs. Arrendam. - Adiant. Especial	---	1.717.893,20	1.434.939,90	691.912,00	---	352.145,30
Total	561.732.545,27	270.016.823,90	95.944.727,30	43.256.431,10	521.001.662,97	215.835.925,70

Nele se apura que, durante o ano de 1995, por operações de tesouraria, arrecadaram-se receitas no valor de Mop 95.944.727,30 e pagaram-se despesas no montante de Mop 43.256.431,10 com natureza substancialmente orçamental, encontrando-se, em 31/12, por regularizar saldos devedores que ascendiam a Mop 521.001.662,97 e credores a Mop 215.835.925,70.

Mantem-se, assim, a violação do artigo 35º do Decreto n.º 22 257, de 25 de Fevereiro de 1993.

*

Do quadro precedente consta a conta sob a epígrafe "*Caixa Económica Postal*" que regista a entrada e saída de fundos relativos aos empréstimos concedidos em 1979 e 1981 à Caixa Económica Postal, a que já nos referimos no capítulo anterior (17.2).

Consta pelo facto de, apesar de nos contratos (ou protocolos) de empréstimo se estipular que o reembolso será feito por operações de tesouraria, esses reembolsos configurarem autênticas operações orçamentais que deveriam ser movimentados e contabilizados em **Activos Financeiros** (na receita).

Porém, a razão principal deste destaque é para salientar, uma vez mais⁷⁸ a diferença de valores entre o saldo credor, Mop 5.068.049,00 e o montante efectivo da dívida da CEP (aceite pela Direcção dos Serviços de Finanças), Mop 1.848.705,00, a que se chegou no capítulo anterior já mencionado⁷⁹.

Sobre a razão de tão grande divergência foi a D.S.F. questionada já em relação à Conta Geral do Território de 1994 (onde o problema foi pela primeira vez equacionado) que informou, então, ficar a dever-se a um processo de regularização de procedimentos escriturais anteriores, que não tinha obtido sucesso, confirmando, no entanto, ser o montante da dívida o apresentado pela CEP.

O Tribunal recomendou então a regularização, pelo menos, da conta em causa já que não restavam dúvidas quanto aos valores correctos que deveria apresentar. Constata-se agora que essa regularização não foi feita continuando a conta de operações de tesouraria a não ser rigorosa, o que lhe retira credibilidade.

⁷⁸ - Cfr. Parecer sobre a Conta de 1994, Cap. VI, 22. - I.

⁷⁹ - E que também é o que consta do balanço da CEP em 31/12/95 sob a epígrafe "*Recursos de Outras Entidades Locais*" (Proc. n.º 25/95)

19.2. Contas Sem Movimento

No quadro que se mostra a seguir figuram as contas de operações de tesouraria que nos últimos três a cinco anos não registam qualquer movimento de "receita" ou "despesa", pese embora apresentem saldos de abertura e de encerramento, credores ou devedores.

Epígrafes	Saldo em 1/1/95		Receitas	Despesas	Saldo em 31/12/95	
	Devedores	Credores			Devedores	Credores
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
BNU - Empréstimo Intercalar	---	135.960.000,00	---	---	---	135.960.000,00
Defesa Nacional - Forças Armadas	191.283,69	---	---	---	191.283,69	---
Depósitos de Defuntos e Ausentes	1.910,73	---	---	---	1.910,73	---
Depositos de Tropas do Ultramar	476,77	---	---	---	476,77	---
Depósitos Orfanológicos	16.185,75	---	---	---	16.185,75	---
Encerramento C.O.T.M. desde 1/1/1936	---	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	---
Índia - 1961	---	10.479,54	---	---	---	10.479,54
Mín. Marinha - Dir. do Serv. Abast.	429,30	---	---	---	429,30	---
Ministério do Exército	---	88.264,82	---	---	---	88.264,82
Ministério dos 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 dos Serv. do Estado de Macau	115.555,00	---	---	---	115.555,00	---
Pensões de Risco Adiant. a Func.	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. e Adm. Pub. - Desp. C. Ref. Xangai	---	37.825,71	---	---	---	37.825,71
Sec. e Adm. Pub. - Desc. A Rest. na Met.	---	3.686,07	---	---	---	3.686,07
Secretaria do Estado da Admin. Pública	1.279,70	---	---	---	1.279,70	---
Serviços de Correios e Telecomunicações	---	64.403,86	---	---	---	64.403,86
Total	352.404,76	140.461.208,78	0,00	0,00	352.404,76	140.461.208,78

O Tribunal tem recomendado nos Pareceres anteriores a vantagem e a necessidade de regularização destas contas, obtendo-se com isso um maior rigor e transparência da situação. A mesma recomendação repete-se no actual Parecer.

*

Elaborou-se ainda um segundo quadro, a seguir, que contém as contas que não apresentam qualquer registo, nem nos saldos, nem nas "receitas", nem nas "despesas".

Epígrafes	Saldo em 1/1/95		Receitas	Despesas	Saldo em 31/12/95	
	Devedores	Credores			Devedores	Credores
Adiant. a. TDM	---	---	---	---	---	---
Adiant. F. Cons - Geral P. em HK	---	---	---	---	---	---
Adiant. F. G. Coordenador da Habitação	---	---	---	---	---	---
Banco de Fomento e Exterior - Portugal	---	---	---	---	---	---
C.E.P. - Ad. Venc. (D. Div.) Reg. Especial	---	---	---	---	---	---
C.E.P. - Desc. p/o Tribunal J. Comarca Macau	---	---	---	---	---	---
CTM - Diversos	---	---	---	---	---	---
Cont. Jogos 29/9/86 - Cl. 30A - Proj. Taipa	---	---	---	---	---	---
Conta de Emp. M. C. Despesas Púb.	---	---	---	---	---	---
FSM - Parque de Estacionamento	---	---	---	---	---	---
FPM - Reemb. Adiant. Pensões	---	---	---	---	---	---
ICM - Adiant. Vencimentos	---	---	---	---	---	---
ICM - Empr. Aquis. Viatura	---	---	---	---	---	---
ICM - Reposições	---	---	---	---	---	---
IEM - Compensação de Aposentação	---	---	---	---	---	---
IDM - Adiant. Vencimento	---	---	---	---	---	---
Pensão de Família - Portugal	---	---	---	---	---	---
SSAPM - Ad. Conc. no Amb. Turismo Soc.	---	---	---	---	---	---

É outra situação a necessitar de urgente solução que, à semelhança da anterior, também o Tribunal tem vindo, e continua, a recomendar.

Tem o Tribunal entendido que a resolução destas situações deverá ser encontrada por via legislativa, aproveitando, eventualmente a Lei de Autorização de Receitas e Despesas.

19.3. Síntese

Para fazer a síntese, mais realista, das operações de tesouraria, tendo em consideração o que se deixou dito, construíu-se o quadro que se segue.

Designação	Saldo em 1/1/95		Receitas	Despesas	Saldo em 31/12/95	
	Devedores	Credores			Devedores	Credores
Total de Op. Tesouraria	4.067.277.059,61	5.488.186.412,56	10.579.275.862,37	10.305.278.709,72	3.547.753.167,41	4.694.665.367,71
A deduzir:						
- Oper. Orçamentais	561.732.545,27	270.016.823,90	95.944.727,30	43.256.431,10	521.001.662,97	215.835.925,70
- Contas a regularizar	352.404,76	140.461.208,78	0,00	0,00	352.404,76	140.461.208,78
Saldo	3.505.192.109,58	5.077.708.379,88	10.483.331.135,07	10.262.022.278,62	3.026.399.099,68	4.338.368.233,23

CAPÍTULO VII

A DÍVIDA PÚBLICA DO TERRITÓRIO

20. A Dívida Directa

20.1. A Dívida Fundada

De acordo com a Conta Geral do Território (Relatório e Mapas da Receita) durante o ano de 1995 o Território não contraíu qualquer dívida de médio ou longo

prazo, tendo continuado a cumprir com pontualidade as obrigações de amortização e juros resultantes dos contratos de empréstimo ainda vigentes (com o Estado Português, celebrado em 30/03/1978 e com um sindicato bancário liderado pelo Banco Nacional Ultramarino celebrado em 17/10/1990).

O próximo quadro mostra a evolução dos referidos empréstimos no ano de 1995 (amortização e juros pagos e posição no final do ano).

(Mil patacas)

Designação da Dívida	Situação em 31/12/94	Encargos em 1995		Dívida em 31/12/95
		Amortiz.	Juros	
Empréstimo de Esc.150.000.000\$00 concedido pelo governo da República, para financiar o Plano de Fomento de 1977	7.901	2.923	461	4.978
Empréstimo interno, junto de um consórcio bancário liderado pelo BNU no valor de Mop\$260.000.000,00 (Lei 11/89/M, de 29/12)	151.789	75.895	9.125	75.894
Total	159.690	78.818	9.586	80.872

20.2. A Dívida Flutuante

A Conta do Território não faz qualquer referência à contracção, existência ou amortização de dívida desta natureza.

Questionada a Direcção dos Serviços de Finanças e o Banco Nacional Ultramarino⁸⁰ sobre se da movimentação da Conta do Tesouro no BNU, efectuada pela AMCM, resultou alguma descida do depósito gratuito permanente, previsto na cláusula segunda do contrato celebrado entre o Território e aquele Banco, abaixo do mínimo fixado (800 milhões de patacas) e, em caso afirmativo, se foram cobrados juros, conclui-se das respostas⁸¹ que tal se não verificou.

Em 1995 não se recorreu, pois, à dívida flutuante.

21. A Dívida Indirecta

Antes de entrar propriamente na análise da dívida indirecta ou garantida em 1995 uma referência à publicação da Lei n.º 23/96/M, de 19 de Agosto que aprovou o Regime Jurídico da Concessão de Avals do Território.

Sendo uma das recomendações desde sempre formuladas pelo Tribunal⁸² merece uma saudação particular. O seu conteúdo será analisado e estudado no Parecer sobre a Conta Geral do Território de 1996.

*

⁸⁰ - Ofícios deste Tribunal n.ºs 2680/96, de 04/10 e 2663/96, de 03/10, respectivamente.

⁸¹ - Ofícios n.ºs 218/DIR/96, de 28/10 (DSF) e 1469/96, de 31/10 (BNU).

⁸² - Cfr. Pareceres sobre as Contas Gerais do Território de 1992, 1993 e 1994, "Recomendações de âmbito legislativo".

No ano económico de 1995 o Território não concedeu qualquer aval.

Mantem-se, assim, a situação transitada de 1994 em relação ao aval concedido à CAM pela Lei n.º 5/93/M, de 19 de Julho, que estabeleceu como limite o montante de Mop 2.000.000.000,00 para o capital, acrescido dos juros e outros encargos.

O quadro que se segue exhibe os contratos celebrados pela CAM avalizados pelo Território, vigentes em 1995, o montante contratado e utilizado em 31 de Dezembro, as amortizações efectuadas durante o ano e a quanto ascendia a responsabilidade indirecta do Território no final do ano.

Empréstimo			Montante Contratado		Montante Utilizado		Amortização (Mop)	Responsabilidade Indirecta (MOP)
Nº	Data	Mutuante	Moeda orig. (USD)	MOP	Moeda orig. (USD)	MOP		
1	11/8/93	BNU		416.000.000,00		416.000.000,00		416.000.000,00
2	15/10/93	BCM		416.000.000,00		416.000.000,00	52.000.000,00	364.000.000,00
5	18/4/94	ANZBGL	15.341.963,70	a) 122.191.069,89	15.341.963,70	a) 122.191.069,89		122.191.069,89
6	25/2/94	ANZBGL	41.284.405,00	a) 328.809.643,62	31.221.233,22	a) 248.661.511,98		248.661.511,98
7	25/2/94	ANZBGL & BLG	27.507.116,00	a) 219.080.425,38	27.295.925,49	a) 217.398.398,57		217.398.398,57
8	25/2/94	ANZBGL	6.796.365,00	a) 54.129.649,04	6.481.093,61	a) 51.618.670,06		51.618.670,06
9	25/2/94	ANZBGL	11.544.249,00	a) 91.944.171,16	9.796.959,53	a) 78.027.884,18		78.027.884,18
TOTAL (MOP)			102.474.098,70	1.648.154.959,10	90.137.175,55	1.549.897.534,67	52.000.000,00	1.497.897.534,67

a) Conversão à taxa de câmbio do dia 31/12/95: USD/Mop 7,9645

Resta acrescentar a este propósito que o Território foi chamado a pagar a amortização que se venceu em 1995 e que se refere no quadro supra (Mop 52.000.000,00), bem como os juros igualmente vencidos no montante de Mop 7.973.095,90 consoante consta do capítulo 10º - Encargos da Dívida Pública, respectivamente nas rubricas da Classificação Económica 09-02-04-00-08 (amortização) e 03-03-00-00-08 (juros).

Importa também deixar referido que o Território não foi ainda ressarcido daquelas importâncias, gozando no entanto de privilégio creditório sobre os bens da CAM. Pelo contrário, continua, segundo informação da D.S.F.⁸³, a ser chamado a pagar todos os encargos (amortização e juros) que se têm vencido em 1996.

22. Serviço da Dívida

A) Pagamentos efectuados em 1995

Dívida directa:

Amortização	Mop	78.817.858,50	
Juros	Mop	<u>9.586.391,60</u>	Mop 88.404.250,10

⁸³ - Offício n.º 218/DIR/96, de 28/10.

Dívida indirecta:

Amortização	Mop	52.000.000,00	
Juros	Mop	<u>7.973.095,90</u>	<u>Mop 59.973.095,90</u>
TOTAL			Mop 148.377.346,00

B) Posição da Dívida Fundada em 31/12/95

Empréstimos contraídos - Mop 80.872.000,00 (arred.)

C) Posição da Dívida Garantida em 31/12/95

Avales concedidos - Mop 1.497.897.534,67

CAPÍTULO VIII**O TESOURO****23. Questão Prévia**

A falta de uma conta consolidada do Tesouro tem vindo a ser apontada desde o primeiro Parecer emitido e, conseqüentemente, tem sido recomendada a sua elaboração.

Insiste-se na recomendação e relembra-se que a conta em questão substituiria, com vantagem, a denominada "*conta de gerência*" que actualmente integra a Conta Geral do Território.

Tentando suprir esta lacuna, o Tribunal procede a essa consolidação, baseado nos elementos disponíveis e de fiabilidade não garantida de todo.

24. A Situação do Tesouro em 31.12.95

Para calcular a situação do Tesouro, em numerário⁸⁴, socorre-se o Tribunal dos saldos das contas dos cofres afluentes ou principais, como sejam o Banco Nacional Ultramarino (enquanto Caixa Geral do Tesouro), a Caixa Geral do Tesouro em Lisboa, a Autoridade Monetária e Cambial de Macau (na sua qualidade de gestora das disponibilidades do Território), acrescentando as existências no Fundo de Reserva do Futuro Governo da Região Administrativa Especial de Macau (R.A.E.M.).

⁸⁴ - Para além dos valores em numerário integram ainda o tesouro, entre outros, os valores selados, joias, saldos da receita virtual, amoedação, etc.

Como fontes formais são adoptadas as seguintes:

a) Banco Nacional Ultramarino

- Conta de Gerência de 1995, registada neste Tribunal com o n.º 39/95.

b) Caixa do Tesouro em Lisboa

- Quadro VII.3 do capítulo VII do Relatório da Conta, sob a epígrafe "*Situação Patrimonial do Território*".

c) Autoridade Monetária e Cambial

- Conta de Operações de Tesouraria com a epígrafe "*Conta de Tesouraria de Fazenda na AMCM*".

d) Fundo de Reserva da R.A.E.M.

A inclusão das posições acumuladas deste fundo no tesouro do Território fundamenta-se no disposto na parte final da al. d) do n.º 1 do Anexo II - Arranjos Relativos ao Período de Transição; II - Grupo de Terras Luso-Chinês, da Declaração Conjunta assinada por Portugal e pela República Popular da China em 1987⁸⁵.⁸⁶

O montante apura-se com base na posição em 31 de Dezembro de 1994⁸⁷ acrescida das entregas efectuadas em 1995 (Cap. 12 - Despesas Comuns; C.E. 04-01-05-00-27, da despesa).

*

- Com base nos elementos e fontes referidas, elaborou-se o quadro que se segue onde se apura a posição do tesouro em 31 de Dezembro.

Cofre	Em 1/1/95	Entregue em 1995	Em 31/12/95
BNU	---	---	-474.356.931,60
CGT (Lisboa)	---	---	a) 1.336.000,00
AMCM	---	---	4.214.168.640,76
Fundo RAEM	5.060.484.303,50	562.183.290,70	5.622.667.594,20
Total	5.060.484.303,50	562.183.290,70	a) 9.363.815.303,36

a) valor arredondado

⁸⁵ - É este o teor da citada al. d):

"O rendimento de terras pertencente ao Governo da Região Administrativa Especial de Macau será convertido num fundo de reserva do Governo da Região Administrativa Especial de Macau e depositado em bancos registados em Macau, que poderá ser utilizado, em caso de necessidade e mediante o consentimento da parte chinesa, pelo Governo Português de Macau para o desenvolvimento de terras e para obras públicas em Macau durante o período de transição".

⁸⁶ - A problemática do Fundo da R.A.E.M. foi estudada no Parecer sobre a Conta Geral do Território de 1992, Cap. IV - 6.2.3., para onde se remete.

⁸⁷ - Fonte: Parecer sobre a Conta Geral de 1994, Cap. VIII - 30

CAPÍTULO IX

CONCLUSÕES, RECOMENDAÇÕES E RESERVAS

25. Conclusões

25.1. Ajustamento

A execução orçamental do ano de 1995 sintetiza-se no ajustamento seguinte:

Débito

- Saldo do ano anterior	Mop	0,00
- Receita arrecadada	<u>Mop 16.190.999.898,90</u>	Mop 16.190.999.898,90

Crédido

- Pagamentos efectuados	Mop 15.468.382.215,20	
- Saldo	<u>Mop 722.617.683,70</u>	Mop 16.190.999.898,90

25.2. Acatamento das Recomendações Formuladas em Pareceres Anteriores (Contas Gerais do Território de 1992, 1993 e 1994)

O ciclo financeiro de 1995 é o primeiro a decorrer, na sua totalidade, depois de aprovado e publicado o Parecer sobre a Conta Geral do Território de 1992⁸⁸.

Estavam, pois, reunidas as condições (ou condição) para que no exercício financeiro de 1995 se pusessem em prática as recomendações então formuladas no dito Parecer.

A ser assim, os resultados do seu acatamento deveriam manifestar-se, desde logo, na elaboração e aprovação do Orçamento Geral do Território, na respectiva execução e, sobretudo e por fim, na Conta Geral sobre quem agora se emite parecer.

Na realidade são visíveis as melhorias que a Conta Geral do Território do ano de 1995 apresenta em relação às anteriores que, aliás, foram devidamente assinaladas e realçadas ao longo do texto deste Parecer.

Mesmo assim, em jeito de conclusão e síntese, enumeramos aquelas que nos parecem mais significativas:

⁸⁸ - Aprovado em sessão plenária de 25 de Novembro de 1993 e publicado no B.O., II Série, n.º 52, de 31.12.93 (Suplemento).

- A publicação e implementação do regime jurídico da reposição de dinheiros públicos indevidamente pagos (Decreto-Lei n.º 59/94/M, de 05/12), mesmo apesar do que ocorreu com o processamento e contabilização das reposições abatidas nos pagamentos (Cfr. Cap. I - 2. e IV - 12.2.1.);
- O respeito pelo princípio do equilíbrio no orçamento final, isto é, após as revisões e alterações introduzidas (Cfr. Cap. III - 8.5.3.);
- A publicação em Boletim Oficial da Conta Geral do Território (Cfr. III - 9.4.);
- A orçamentação das receitas consignadas às entidades autónomas no capítulo 15 (Contas de Ordem) e a correspondente entrega no capítulo 50 da despesa (Contas de Ordem) (Cfr. Cap. IV - 11.2.4.);
- A orçamentação das transferências para as entidades autónomas no capítulo 01 - Encargos Gerais e na Divisão correspondente ao Gabinete do Secretário-Adjunto da tutela, em vez de no capítulo 12 - Despesas Comuns (Cfr. Cap. IV - 12.1.).

Apesar das melhorias assinaladas e que constituem já um contributo importante para o rigor e transparência das contas do Território, ficaram ainda várias por implementar, igualmente importantes para a prossecução de tais princípios.

26. Recomendações

26.1. De Âmbito Legislativo

As medidas legislativas cuja publicação se tem recomendado, além de particularmente necessárias e importantes para a gestão dos recursos públicos, são as que, no entender do Tribunal, seriam de mais fácil adopção. É que a sua aprovação não fica condicionada ao ciclo financeiro.

Porém, foram poucas, até agora, as que viram a luz do dia⁸⁹.

Nessa medida volta a recomendar-se a publicação de legislação, em especial, sobre as seguintes áreas e matérias:

⁸⁹ - Somente o D. L. n.º 53/93/M, de 27 de Setembro (regime jurídico-financeiro das entidades autónomas), o D. L. n.º 59/94/M, de 05 de Dezembro (regime jurídico da reposição dos dinheiros públicos indevidamente pagos) e a Lei n.º 23/96/M, de 19 de Agosto (regime jurídico da concessão de avales).

- a) Funcionamento da Recebedoria e responsabilidade do Recebedor (Cfr. Cap. I - 3.1.);
- b) Estrutura e conteúdo da Conta Geral do Território, dando cumprimento ao disposto no n.º 2 do artigo 35º do D.L. n.º 41/83/M, de 21 de Novembro tomando em consideração o consagrado no n.º 3 do artigo 9º do D.L. n.º 18/92/M, de 02 de Março (Cfr. Cap. III - 9.2. e 9.2.2.);
- c) Regime jurídico das alterações orçamentais, com definição dos princípios, procedimentos e regras a observar na respectiva utilização (Cfr. Cap. III - 8.5.);
- d) Regime jurídico dos Fundos Permanentes, sua constituição, reconstituição e liquidação e competência dos respectivos gestores (Cfr. Cap. IV - 12.3.2.);
- e) Regime jurídico das Operações de Tesouraria - criação e movimentação de contas e sua repercussão na Conta do Tesouro (Cfr. Cap. VI);
- f) Regime jurídico da Dívida do Território, artigo 61º do E.O.M. (Cfr. Cap. VII - 20.);
- g) Processo de concessão, controlo e coordenação geral da atribuição de subsídios, subvenções ou outras formas de apoio, gratuitos ou reembolsáveis (Cfr. Cap. V - 14.);
- h) Organização e actualização do Inventário dos Bens Duradouros e gestão do património do Território (Cfr. Cap. V - 18.).

26. 2. Quanto ao Orçamento

- a) Lei de Autorização das Receitas e Despesas - inclusão 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 - 8.2.1.);-
- b) Lei de Autorização das Receitas e Despesas - conteúdo - sua utilização para solucionar algumas das deficiências apontadas nos Pareceres emitidos por este Tribunal (Cfr. Caps. III - 8.2.1. e VI - 19.2.);

- c) **Classificação Orçamental - Orgânica** - adopção de uma classificação orgânica que agregue as despesas por departamentos governamentais (Cfr. Caps. III - 8.2.1. e 8.3. e IV 12.1. e 12.2.);
- d) **Classificação Orçamental - PIDDA** - desagregação orgânica por entidades executoras e, dentro destas, por programas e projectos (Cfr. Cap. III - 8.2.1. e 8.3. e IV - 12.2.5.);
- e) **Classificação Orçamental - Dotações Globais** - substituição das "*dotações globais*" por subunidades orgânicas (ao nível da Divisão ou Subdivisão) e, dentro destas, desagregação da despesa segundo as rubricas da classificação económicas (Cfr. Cap. III - 8.3.);
- f) **Despesas Comuns** - enquanto não for extinto, utilização do Capítulo "*Despesas Comuns*" apenas para a previsão das despesas impossíveis de imputar às diferentes unidades orgânicas (Cfr. Caps. III 8.3. e IV 12.1. e 12.2.);
- g) **Instruções - Execução Orçamental** - antes do início de vigência, emissão de instruções sobre a execução global do Orçamento Geral do Território de modo a esclarecer os Serviços e a sensibilizá-los para as metas a atingir (Cfr. Cap. III - 8.4.);
- h) **Fontes de Financiamento do O.G.T.** - diversificação das receitas, evitando-se a dependência excessiva de um só tipo (Cfr. Cap. IV - 11.2.1.).

26.3. Quanto à Conta

- a) **Conta Geral do Território - conteúdo** - inclusão de informações complementares sobre Tesouraria, Património, Inventário dos Bens Duradouros, Subvenções, Subsídios ou Outras Formas de Apoio, Benefícios Fiscais e Créditos Concedidos (Cfr. Caps. III - 9.2.2., V, VII e VIII);
- b) **Contas Provisórias sobre a Execução Orçamental** - cumprimento integral do disposto no artigo 36º do D.L. n.º 41/83/M, promovendo-se a sua publicação nos prazos definidos (Cfr. Cap. III - 9.2.1.);
- c) **Conta Geral do Território - Aprovação** - aprovação formal por Sua Excelência o Governador (Cfr. Cap. III - 9.3.);
- d) **Conta Geral do Território - Relatório** - maior rigor técnico na sua elaboração - Relatório e Mapas (Cfr. Cap. IV - 12.2.1.);

- e) **Conta de Gerência/Conta de Exercício** - autonomia entre a Conta de Execução Orçamental (gerência) e a Conta do Tesouro, ajustando a elaboração da Conta ao sistema orçamental vigente (de gerência) (Cfr. Cap. III - 9.2.2.);
- f) **Contas de Ordem - Contabilização e Escrituração** - coincidência dos valores inscritos e contabilizados no Orçamento e na Conta Geral do Território como receitas próprias das entidades autónomas com os de igual natureza apresentados nos respectivos orçamentos privativos e contas de gerência (Cfr. Cap. IV - 11.2.4.);
- g) **Contas de Ordem - Unidade de Tesouraria** - respeito por este princípio mesmo considerando a não obrigatoriedade de fazer passar pelos cofres do Tesouro as receitas próprias arrecadadas directamente pelas entidades autónomas, devedo, ser, por isso, revogado o artigo 21º do D.L. n.º 53/93/M, de 27 de Setembro (Cfr. Cap. IV - 11.2.4.);
- h) **Reposições Abatidas nos Pagamentos - Processamento** - abatimento do montante da reposição à despesa liquidada e paga (Cfr. Cap. IV - 12.2.1.);
- i) **Execução Orçamental - Controlo Interno** - cruzamento dos elementos de escrita da contabilidade com os da tesouraria de molde a garantir a exactidão das receitas cobradas e das despesas pagas (Cfr. Cap. IV - 12.2.1.);
- j) **Subsídios - Publicitação** - extensão a todos os Serviços da Administração da obrigatoriedade de publicação de listagens dos subsídios concedidos, por enquanto restrita às entidades autónomas (Cfr. Cap. V - 15.);
- l) **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);
- m) **Créditos Concedidos - Contabilização** - rigor na contabilização e controlo dos créditos concedidos e respectiva amortização, com vista a uma correcta avaliação das posições activas do Território (Cfr. Cap. V - 17.);
- n) **Património - Inventário dos Bens Duradouros** - necessidade da sua organização urgente, rigorosa e integral (Cfr. Cap. V - 18.);

- o) **Operações de Tesouraria - Contabilização** - regularização contabilística de situações passadas e rigor na contabilização das operações e movimentos, permitindo uma visão exacta e rigorosa da situação e a sua compatibilização com os registos das entidades com eles relacionados (Cfr. Cap. VI - 19.1.);
- p) **Operações de Tesouraria - Contas sem Movimento** - extinção quando não movimentadas (Cfr. Cap. VI - 19.2.);
- q) **Operações de Tesouraria - Contas sem Registos** - supressão da *“relação por epígrafes ...”* (Cfr. Cap. IV 19.2.);
- r) **Dívida Indirecta - Execução de Avals** - salvaguarda dos créditos resultantes do pagamento em consequência da execução de avals com vista ao seu ressarcimento (Cfr. Cap. VII - 21.);
- s) **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).

27. Reservas

Além das deficiências que motivaram e fundamentaram as recomendações que antes se formularam, há ainda situações que merecem do Tribunal reservas.

São:

- a) **Alterações Orçamentais** - o processo de realização das alterações orçamentais continua, à semelhança dos anos anteriores, a merecer reservas. Mesmo não tendo daqui resultado em 1995 uma violação do princípio do equilíbrio no orçamento final.

Justificam-se as reservas porquanto se insiste na utilização da figura dos *“aumentos tácitos”*, sem suporte legal, desrespeitadores do princípio da publicidade e potenciadores da violação do princípio do cabimento prévio.

Acresce a esta razão o procedimento adoptado em consequência da criação de certas entidades autónomas onde não se recorreu ao instituto do crédito especial e nem sequer, em alguns casos, à aprovação do respectivo orçamento privativo, aparecendo os valores no orçamento final sem um suporte formal.

Ainda a utilização da figura da “alteração” (em sentido estrito) para aumentar os valores globais da receita e da despesa em substituição da “revisão” do orçamento, esta sim prevista no n.º 2 do artigo 21º do D.L. n.º 41/83/M, de 21 de Novembro.

Por último, a ausência de publicação no Boletim Oficial de “transferências entre rubricas”.

(Cfr. Cap. III - 8.5.1. e 8.5.2.)

- b) **Receitas Provenientes do Prémio da Concessão do Exclusivo da Exploração de Jogos de Fortuna ou Azar** - com fundamento num despacho sem sustentação legal, o Orçamento Geral do Território vê-se privado de um montante significativo de receita em proveito da AMCM.

A regularização da situação e reposição da legalidade passa, na óptica do Tribunal, pela orçamentação e cobrança da receita, considerando as diferenças cambiais existentes.

(Cfr. Cap. IV - 11.2.1.);

- c) **Subsídio de Exploração à CAM** - o subsídio de exploração pago por antecipação à CAM não encontra suporte contratual.

(Cfr. Cap. IV - 12.2.4.1.);

- d) **Fundos Permanentes** - a constituição e liquidação dos fundos permanentes por operações de tesouraria que, apesar da base legal em que assenta, o Tribunal sempre considerou errada atenta a natureza orçamental das operações a que se destina, não justificaria, por si, reservas.

Fundamentam-se no processo de constituição que se alicerça em despacho emitido por entidade desprovida de competência para tal; no facto de serem constituídos por dotações globais e não reportados a rubricas da classificação económica; e na falta de competência das comissões administrativas que os gerem, para autorizar a realização de despesas.

(Cfr. Cap. IV - 12.3.2.);

- e) **Operações de Tesouraria/Operações Orçamentais** - é outra das ilegalidades desde o início apontadas pelo Tribunal e que, por isso, sempre lhe mereceu reservas.

Na Conta de 1995 repetiu-se a situação e uma vez mais o Tribunal a assinala.

(Cfr. Cap. VI - 19.1.).

Tribunal de Contas de Macau, aos 26 de Novembro de 1996.

O Juiz-Presidente (Relator)

(Rodrigo Leal de Carvalho)

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

(Alberto Fernandes Brás)

(Custo desta publicação \$ 207 260,00)



Imprensa Oficial de Macau

澳門政府印刷署

PREÇO DESTE NÚMERO \$ 110,00

每份價銀一百一十元正