

SUPLEMENTO

副 刊

S U M Á R I O

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 1994. 5106

目 錄

澳 門 政 府

政府機關通告及公告

審計法院佈告 有關一九九四經濟年度本地區總帳
目之意見書 5106

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

I - INTRODUÇÃO	5111
1. Considerações Gerais	
II - DESENVOLVIMENTO	5113

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

2. Nota Prévia	5113
3. Diplomas com início de vigência no ano de 1994	5114
4. Diplomas publicados em 1994	5117

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

5. Nota Preambular	5121
6. Evolução Orçamental	5121
7. Evolução da Execução Orçamental (Conta)	5123
8. Análise	5127

CAPÍTULO III**OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO FINANCEIRA**

9. O Orçamento Geral do Território	5128
9.1. - Elaboração	5128
9.1.1. - O Despacho nº 37/GM/93	5128

9.1.2. - As Circulares da Direcção dos Serviços de Finanças	5130
9.2. - Aprovação	5132
9.2.1. - A Lei nº 12/93/M	5132
9.2.2. - O Decreto-Lei nº 74/93/M	5135
9.3. - Os Princípios Orçamentais	5135
9.4. - Execução - Instruções	5141
9.5. - Alterações Orçamentais	5142
9.5.1. - Das Receitas	5142
9.5.2. - Das Despesas	5145
9.5.3. - O Equilíbrio do Orçamento Final	5147
10. A Conta Geral do Território	5148
10.1. - Remessa ao Tribunal	5148
10.2. - Elaboração	5148
10.3. - Aprovação	5150

CAPÍTULO IV

AS RECEITAS E DESPESAS

11. Nota Prévia	5151
12. As Receitas	5151
12.1. - No Orçamento	5151
12.2. - Na Conta	5153
12.2.1. - As Receitas Correntes	5155
12.2.1.1. - O Contrato de Concessão do Exclusivo da Exploração de Jogos de Fortuna ou Azar de 29.09.86.	5156
12.2.2. - As Receitas de Capital	5158
12.2.3. - As Reposições Não Abatidas nos Pagamentos	5160
12.2.4. - As Contas de Ordem	5162

12.3. - A Arrecadação das Receitas	5163
13. As Despesas	5164
13.1. - No Orçamento	5164
13.2. - Na Conta	5167
13.2.1. - As Despesas Correntes	5171
13.2.2. - As Despesas de Capital	5173
13.2.3. - As Despesas de Investimentos do Plano	5175
13.2.4. - As Contas de Ordem	5178
13.2.5. - Síntese	5179
13.3. - O Pagamento das Despesas	5179
13.3.1. - Certificação dos Valores	5179
13.3.2. - O Princípio do Duplo Cabimento	5180
13.3.3. - Os Fundos Permanentes	5182
14. A Relação Receita/Despesa	5185
14.1. - Receita Total/Despesa Total	5186
14.2. - Receita Total sem Contas de Ordem/Despesa Total sem Contas de Ordem	5186
14.3. - Receitas sem Contas de Ordem e sem Utilização de Saldos de Anos Anteriores/Despesas sem Contas de Ordem	5187
14.4. - Receita Corrente/Despesa Corrente	5187
14.5. - Receitas do Jogo/Despesa Corrente	5188
14.6. - Receitas do Jogo/Despesa Total sem Contas de Ordem	5188
14.7. - Receitas do Jogo mais Concessão de Terrenos/Despesa Corrente	5188
14.8. - Receitas do Jogo mais Concessão de Terrenos/Despesa Total sem Contas de Ordem	5189
14.9. - Receitas do Jogo/Serviço da Dívida	5189
14.10. - Receitas do Jogo/PIDDA	5189
14.11. - Receitas de Concessão de Terras/PIDDA	5190

15. O Relatório da Conta	5190
--------------------------	------

CAPÍTULO V

SUBSÍDIOS, SUBVENÇÕES E PATRIMÓNIO

16. Notas Gerais	5191
17. Subsídios, Subvenções e Outras Formas de Apoio	5192
18. Créditos Concedidos	5193
18.1. - Caixa Económica Postal	5193
18.2. - Macauport - Sociedade de Administração de Portos, SARL	5194
18.3. - Síntese	5196
19. Benefícios Fiscais	5196
20. Património	5197

CAPÍTULO VI

AS OPERAÇÕES DE TESOURARIA

21. Criação de Contas de Operações de Tesouraria	5197
22. A Conta de Operações de Tesouraria	5199

CAPÍTULO VII

A DÍVIDA PÚBLICA DO TERRITÓRIO

23. A Dívida Directa	5203
23.1. - A Dívida Fundada	5203
23.1.1. - A Dívida Contratual	5203
23.1.2. - A Dívida à AMCM/CAM	5204
23.1.3. - A Dívida à AMCM (Tesouraria de 1991)	5205
23.2. - A Dívida Flutuante	5206
24. A Dívida Indirecta	5206
25. Serviço da Dívida	5208

CAPÍTULO VIII**O TESOIRO**

26. Nota Prévia	5209
27. Na Conta do B.N.U.	5209
28. Na Autoridade Monetária e Cambial de Macau	5209
29. Na Conta da Caixa do Tesouro em Portugal	5210
30. No Fundo de Reserva do Futuro Governo da Região Administrativa Especial de Macau (R.A.E.M.).	5210
31. A Situação do Tesouro em 31.12.94.	5211

III - CONCLUSÕES, RECOMENDAÇÕES E RESERVAS

32. Conclusões	5211
32.1. - Ajustamento	5211
32.2. - Acatamento das Recomendações Formuladas nos Pareceres sobre as Contas Gerais do Território de 1992 e 1993	5212
33. Recomendações	5213
34. Reservas	5218

CONTA GERAL DO TERRITÓRIO

ANO ECONÓMICO DE 1994

PARECER

I

INTRODUÇÃO

1. Considerações gerais

Cumprindo a obrigação decorrente do estatuído nas disposições combinadas dos art.ºs 10.º, n.ºs 1 e 2, al. a), da Lei n.º 112/91, de 29 de Agosto, 32.º do D.L. n.º 17/92/M, de 02 de Março e 9.º do D.L. n.º 18/92/M, da mesma data, o Tribunal de Contas, instalado em Macau há menos de 3 anos, é chamado pela 4.ª vez a pronunciar-se, em Parecer técnico, sobre a Conta Geral do Território.

Respeitando escrupulosamente os apertados prazos legais para o efeito - que parcialmente (nada menos do que 45 dias) correm em férias judiciais do verão - o órgão jurisdicional de fiscalização financeira local logrou assim institucionalizar, sem quebras ou soluções de continuidade e com ganhos que não podem ignorar-se, um efectivo e eficaz controle das contas públicas, que muito vem contribuindo para a dignificação da Administração e para a sua credibilidade interna e externa.

A Conta Geral do Território de Macau - como de resto as Contas Gerais de qualquer Território, Região ou País - é um instrumento fundamental, cuja importância marca decisivamente todo o complexo “mundo” da vida económico - financeira dos povos.

Representando «um registo “ex post” da execução orçamental, e não uma previsão, como sucede com o orçamento», isto é, «a síntese de toda a execução do Orçamento durante o período financeiro» considerado, ou, dito de forma mais precisa, «o registo sintético e final das operações que à sombra daquele foram sendo praticadas», a Conta «constitui sobretudo um meio de controlar as operações em que consistiu essa execução e de responsabilizar os seus agentes pela fiscalização *a posteriori*»¹

¹ - SOUSA FRANCO, Finanças Públicas e Direito Financeiro, I, 337 e 473 e ss.

É, pois, sobre este registo que o Tribunal de Contas é chamado a pronunciar-se nos termos da lei, e através de um Parecer, instrumento este que, como acentua o Prof. SOUSA FRANCO, se assume como «forma típica dum acto não jurisdicional», explicável pelo facto de, se se apresentasse com natureza jurisdicional, «não se entenderia que... fosse depois objecto de apreciação pela Assembleia...».²

É que, apesar de serem diversos os critérios de juízo da Assembleia e do Tribunal, o legislador foi firme ao não pretender «sujeitar a Assembleia a apreciar negativamente um acto que, em termos de aplicação do direito, houvesse já sido declarado regular».³

E remata assim o distinto e ilustre Mestre de Direito Financeiro: «Por isso - sem que da apreciação da Conta por Parecer deixem de poder decorrer actos iniciais de processos de efectivação de responsabilidades financeiras - ela constitui um típico acto consultivo do Parlamento, a praticar antes de este “tomar as Contas” do Governo».⁴

*

Neste quarto pronunciamento sobre a Conta Geral do Território, o Tribunal de Contas de Macau não pode deixar de assinalar desde já algumas melhorias na forma de acção das instituições locais relativamente ao exercício das competências do Tribunal.

Com efeito, e como a seu tempo e no lugar próprio se dirá, há sintomas inequívocos de reacção muito positiva dos vários sectores da Administração às sugestões e recomendações que o Tribunal, movido exclusivamente por propósitos pedagógicos, entendeu por bem apresentar.

Essas reacções, que não se limitaram ao aproveitamento da disponibilidade que desde a primeira hora o Tribunal ofereceu à Administração Pública de Macau, foram até à inversão de hábitos que faziam escola no Território (v.g. em matéria de concursos para fornecimento de bens ou serviços) e de motivarem de forma directa a própria Assembleia Legislativa que, preocupada e interessada em “tomar” de forma rigorosa as Contas, achou por bem participar com o Tribunal numa troca de informações que se mostrou extremamente útil e muito dignificou as duas Instituições envolvidas.

A esperança alimentada no último Parecer sobre a Conta Geral do Território, quanto a uma réplica positiva às sugestões e aos propósitos pedagógicos do Tribunal, encontrou assim um eco claro na Administração em geral, o que oferece perspectivas salutareias de consensos que decisivamente irão contribuir para o prestígio das instituições e o aperfeiçoamento dos seus métodos de actuação.

² - *ibid.*, 477.

³ - *ibid.*, 477.

⁴ - *ibid.*, 477 (sublinhados nossos).

Sempre se preocupou o Tribunal por exercer as suas competências de forma exigente, mas sem que se possa afirmar que alguma vez tivesse perturbado ou bloqueado as decisões da Administração ou reduzido a eficácia governativa.

Ora, não se tendo enveredado por padrões de grande rigidez na apreciação de tão importante instrumento financeiro como é a Conta, não será difícil à Administração, respeitando os mínimos indispensáveis, chegar fácil e rapidamente à medida desejável e possível.

Se assim suceder - como se espera - o Território de Macau tem direito a orgulhar-se de ter conseguido o que muitos ainda não lograram - uma administração financeira saudável e transparente, capaz de enfrentar todos os desafios.

II

DESENVOLVIMENTO

CAPÍTULO I

REGIME JURÍDICO - FINANCEIRO DO TERRITÓRIO DE MACAU - ACTUALIZAÇÃO

2. Nota Prévia

Na sequência da metodologia iniciada com o Parecer sobre a Conta Geral do Território do ano de 1992 e prosseguida no Parecer relativo à Conta do ano de 1993, também se faz incluir no presente texto um capítulo subordinado ao tema “Regime Jurídico - Financeiro do Território de Macau - Actualização”.

A abordagem deste tema em sede de Parecer sobre a Conta Geral do Território reveste-se actualmente de um triplo interesse:

- funciona como suporte jurídico da análise efectuada pelo Tribunal à Conta do Território;
- constitui um instrumento de trabalho dirigido aos gestores dos dinheiros públicos;
- permite a aferição do grau de acatamento das recomendações de “âmbito legislativo” que o Tribunal anualmente vem formulando.

Do mesmo modo é de todo o interesse avaliar, ainda que de forma breve, as repercussões que tiveram na Conta Geral do Território do ano de 1994 os diplomas publicados em 1993 e estudados no Parecer sobre a respectiva Conta.

É exactamente por aí que iremos começar, passando em seguida à análise da legislação financeira de carácter geral publicada durante o ano de 1994.

3. Diplomas com início de vigência no ano de 1994

Dentre tais diplomas merece particular atenção o D.L. n.º 53/93/M, de 27 de Setembro, que aprovou o novo regime jurídico - financeiro das entidades autónomas.

O estudo crítico deste texto foi feito no Parecer sobre a Conta Geral do Território relativa ao ano de 1993, (Cap. I - 2.1), onde fundamentadamente se pondera a bondade de algumas das soluções aí adoptadas pelo legislador.

Agora a perspectiva de análise obviamente será outra.

Como resulta do art.º 3.º do falado diploma⁵, a atribuição de autonomia administrativa e financeira passou a ficar dependente da existência de “receitas próprias”, “consignadas” e “comparticipações” cujo somatório ascenda a 30% da despesa do orçamento inicial, sem prejuízo das excepções concedidas aos Municípios e ao Serviço do Alto Comissariado (art.º 1.º, n.ºs 3 e 4).

Ora, da listagem constante do art.º 1.º do D.L. n.º 66/93/M, de 20 de Dezembro (que dá cumprimento ao disposto no n.º 1 do art.º 41.º), infere-se que nem todos os Serviços ou Entidades a quem foi mantida a autonomia financeira respeitam o requisito fixado no referido art.º 3.º.

Basta uma análise dos orçamentos iniciais de 1994 (o primeiro ano em que se coloca a questão do cumprimento desta exigência) para se comprovar a afirmação antes feita.

Assim:

Fundo de Acção Social Escolar:

	Receita própria, consignada e comparticipação (1)	Despesa total (2)	% (3)=(1):(2)
No orçamento	10.998.000,00	105.923.000,00	10,4
Na conta de gerência	14.508.956,58	77.908.676,07	18,6

⁵ - Os artigos citados neste número, sem indicação do diploma a que pertencem, são do D.L. n.º 53/93/M, de 27 de Setembro.

Instituto de Acção Social de Macau:

	Receita própria, consignada e comparticipação (1)	Despesa total (2)	% (3)=(1):(2)
No orçamento	6.847.200,00	145.702.200,00	4,7
Na conta de gerência	4.426.298,06	126.867.346,70	3,5

Obra Social da Polícia Judiciária:

	Receita própria, consignada e comparticipação (1)	Despesa total (2)	% (3)=(1):(2)
No orçamento	84.000,00	309.400,00	27,2
Na conta de gerência	176.860,50	196.863,20	89,8

Obra Social da Polícia de Segurança Pública:

	Receita própria, consignada e comparticipação (1)	Despesa total (2)	% (3)=(1):(2)
No orçamento	5.807.100,00	28.060.700,00	20,7
Na conta de gerência	10.891.640,40	8.923.035,60	122

Fundo de Segurança Social:

	Receita própria, consignada e comparticipação (1)	Despesa total (2)	% (3)=(1):(2)
No orçamento	54.454.200,00	461.743.000,00	11,8
Na conta de gerência	62.560.318,44	140.010.015,56	44,7

Fundo de Reinserção Social:

	Receita própria, consignada e comparticipação (1)	Despesa total (2)	% (3)=(1):(2)
No orçamento	802.000,00	2.402.000,00	33,4
Na conta de gerência	483.608,00	1.707.121,00	28,3

Autoridade de Aviação Civil de Macau:

	Receita própria, consignada e comparticipação (1)	Despesa total (2)	% (3)=(1):(2)
No orçamento	670.000,00	28.130.300,00	2,4
Na conta de gerência	4.732.435,00	25.669.565,02	18,4

Instituto Politécnico de Macau:

	Receita própria, consignada e comparticipação (1)	Despesa total (2)	% (3)=(1):(2)
No orçamento	13.300.000,00	86.300.000,00	15,4
Na conta de gerência	39.803.178,00	89.803.178,00	44,3

Em jeito de conclusão, pode inferir-se da leitura dos quadros precedentes o seguinte:

- que cerca de um quarto das entidades autónomas não preenchem os requisitos legais para atribuição do regime de autonomia financeira;
- que algumas delas funcionam na quase total dependência das transferências do Orçamento Geral do Território;
- que, em consequência, o regime adequado para estas entidades deveria ser o da mera autonomia administrativa.

*

Também entre as entidades criadas em 1994, e que passaram a beneficiar da prerrogativa de autonomia financeira, algumas há que não preenchem a exigência do n.º 1 do art.º 3, nem apresentam as justificações a que alude o n.º 2 do mesmo artigo.

Senão vejamos:

1) Fundo de Desenvolvimento Desportivo

(criado pelo D.L. n.º 11/94/M, de 07/02)

	Receita própria, consignada e comparticipação (1)	Despesa total (2)	% (3)=(1):(2)
No orçamento	584.200,00	17.017.400,00	3,4
Na conta de gerência	1.619.380,30	11.287.131,66	14,3

Nem na vertente orçamento (3,4%), nem na vertente conta de gerência - execução orçamental (14,3%) se atinge o limite mínimo estabelecido.

2) *Fundo de Cultura*

(criado pelo D.L. n.º 26/94/M, de 16/05)

	Receita própria, consignada e comparticipação (1)	Despesa total (2)	% (3)=(1):(2)
No orçamento	8.589.900,00	25.372.900,00	33,9
Na conta de gerência	5.023.960,00	23.835.913,90	21,1

No tocante ao orçamento (com 33,9%) preenche-se o requisito legal. Porém, quanto à conta de gerência - elemento de análise mais objectivo e realista (dado que os orçamentos, previsão de receitas e despesas, são facilmente empoláveis) - a taxa de cobertura (21,1%) fica bastante àquem quer do mínimo legal, quer, mais ainda, da previsão efectuada.

4. Diplomas Publicados em 1994

Durante o ano de 1994, e com interesse para a problemática em análise, apenas foi publicado o Decreto - Lei n.º 59/94/M, de 5 de Dezembro.

Este decreto-lei, que aprova o regime jurídico da reposição dos dinheiros públicos indevidamente ou a mais pagos, vem ao encontro das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas em anteriores Pareceres sobre a Conta Geral do Território.^{6 7}

Ainda que só tenha iniciado a sua vigência em 1 de Janeiro de 1995 (portanto sem repercussões na Conta do Território em apreciação), deve desde já referir-se que veio preencher uma grave lacuna até então existente no ordenamento jurídico - financeiro do Território.

Na verdade, com a regulamentação agora operada ficaram criadas as condições para combater as irregularidades e deficiências que nesta matéria o Tribunal vinha assinalando e cuja correcção se impunha.⁸

Feita esta breve introdução há que passar de imediato à análise e comentário técnico do diploma.

⁶ - Ver Parecer sobre a Conta Geral do Território relativa ao ano de 1993, III - Conclusões e Recomendações; 3 - Medidas e Acções a Implementar; A - âmbito legislativo, al. c).

⁷ - O Tribunal de Contas teve oportunidade de fornecer alguma colaboração técnica neste âmbito, quer na concepção da guia Modelo R aprovada pelo Despacho n.º 72/GM/94 e publicada no B.O., I Série, de 12 de Dezembro, quer na elaboração do Ofício - Circular n.º 17/DCP/94, que a Direcção dos Serviços de Finanças expediu para todos os Serviços Públicos do Território com instruções sobre os procedimentos a adoptar face às novas disposições legais.

⁸ - Parecer sobre a Conta Geral do Território do ano de 1991; Cap. III - 2.3.
Parecer sobre a Conta Geral do Território do ano de 1992; Cap. IV - 2.3.
Parecer sobre a Conta Geral do Território do ano de 1993; Cap. IV - 2.2.3.

Desde logo será de assinalar que a grande inovação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 59/94/M no ordenamento jurídico - financeiro do Território foi sem dúvida o recorte da figura e a definição do conceito de “Reposição Abatida no Pagamento”.

Caracterizada no art.º 1.º, n.º 1, al. b)⁹ como a devolução de quantia indevidamente ou a mais paga “efectuada no mesmo ano do pagamento”, esta nova figura vem contribuir decisivamente para uma execução rigorosa e eficiente do Orçamento Geral do Território ou de qualquer orçamento privativo.

E utilizamos a expressão “execução rigorosa” porquanto permite a utilização integral e sem empolamento das dotações orçamentais.

Na verdade, é obvio que a reentrada no mesmo ano económico de dinheiro indevidamente saído dos cofres públicos não constitui de forma alguma uma receita, ocasionando tão só o aumento da disponibilidade orçamental, a permitir naturalmente a sua reutilização na realização e pagamento de outras despesas.

Também dizemos que a execução do orçamento se torna mais eficiente e desburocratizada porque com este mecanismo se evitam procedimentos desnecessários quer sob o ponto de vista contabilístico, quer, sobretudo, ao nível das alterações orçamentais.

É que, como vinha sucedendo, ao considerar-se como efectivamente realizada uma despesa indevidamente paga, estava a comprometer-se a dotação orçamental, obrigando a um reforço de verba que permitisse realizar as despesas inicialmente previstas.

A assinalar, portanto, melhorias muito sensíveis.

Como se sabe, o processamento da reposição abatida no pagamento, da responsabilidade dos chamados “serviços processadores”, ou seja, daqueles que realizaram a despesa em causa, pode, nos termos do art.º 2.º, revestir uma de duas modalidades:

- por compensação - isto é, por dedução em abono ou pagamento da mesma natureza efectuado dentro do mesmo ano económico; ou
- através de guia de modelo próprio¹⁰ - a emitir igualmente pela entidade processadora, nos restantes casos e situações.

⁹ - Os artigos citados neste número, sem indicação do diploma legal a que pertencem, são do D.L. n.º 59/94/M, de 5/12.

¹⁰ - Esta guia, que tomou a designação de Modelo R, foi aprovada pelo Despacho n.º 72/GM/94, publicada no B.O., I Série, de 12 de Dezembro.

Para clarificar conceitos e esclarecer os procedimentos a adoptar e os efeitos contabilísticos das reposições, designadamente das “Abatidas nos Pagamentos”, a Direcção dos Serviços de Finanças, em 28 de Dezembro de 1994, expediu para todos os serviços públicos o ofício - circular n.º 17/DCP/94, onde de forma muito correcta, sintética mas precisa e eficiente, analisa esta problemática.

Trata-se, assim, de um precioso instrumento de trabalho para a Administração e que por isso se saúda.

Igualmente importante para a correcta gestão financeira do Território é ainda o rigor com que delineou o conceito de “Reposição não Abatida no Pagamento”, ao considerá-la como uma verdadeira receita pública e caracterizada como a devolução de quantia indevidamente ou a mais paga “efectuada no ano ou anos económicos posteriores ao do pagamento”. [cfr. art.º 1.º, n.º 1, al. c)].

A conclusão que desde logo se retira de tal conceito é a de que a reposição não afecta contabilisticamente o pagamento efectuado, o que significa que o pagamento indevido, desde que não repostado no ano económico em que ocorreu, figura na Conta do Território ou de gerência como uma despesa efectivamente paga.

Por essa razão é que a reposição “não abatida no pagamento” é contabilizada como receita no ano em que se efectiva, constituindo também prova da regularização da infracção financeira, que faz extinguir a responsabilidade financeira reintegratória (e sancionatória) do autor do pagamento indevido.

No domínio do procedimento, de assinalar é também a determinação exacta do local, ou melhor dizendo, da entidade junto de quem deve ser feita a reposição.

A norma do art.º 10.º veio assim pôr termo a uma prática incorrecta que levava a que, qualquer que fosse o tipo de reposição ou a entidade processadora, o pagamento se efectuasse nas recebedorias de fazenda.

Ora com este tipo de procedimento acontecia que os serviços dotados de autonomia administrativa (quanto às reposições abatidas nos pagamentos) e as entidades autónomas (quanto aos dois tipos de reposições) vissem, sem razão legal para tanto, as suas disponibilidades financeiras diminuídas.

Com as regras agora fixadas o dinheiro retorna à entidade que indevidamente o dispendeu, ficando na sua total disponibilidade para futuras utilizações na realização das despesas necessárias à prossecução dos fins que a lei lhes cometeu.

Ainda que de forma breve, também merecem alguma referência aqui quer o art.º 4.º (mínimo de reposição), quer os art.º 5.º (reposição em prestações) e 6.º (relevação).

Sobre a “reposição mínima”, a respectiva fixação ficou para o decreto-lei que em cada ano aprova e põe em execução o Orçamento Geral do Território, tendo em consideração, sobretudo, a depreciação da moeda, a inflação e os custos administrativos do processo.

Sobre esta matéria cabe-nos registar que, estranhamente, logo no primeiro ano de vigência da norma, o limite mínimo não foi fixado.¹¹

Quanto à “reposição em prestações” da quantia indevidamente recebida (ou percebida) ou à sua “relevação” - faculdades que a lei confere aos interessados - deve sublinhar-se que ambas dependem de requerimento devidamente fundamentado (de facto e de direito) e de autorização do Governador.

Relativamente ao pagamento da reposição em prestações será de ter sempre presente que, consoante o disposto no n.º 2 do art.º 1.º, a devolução de quantia indevida que se inicia no ano do pagamento da despesa (portanto como “reposição abatida no pagamento”) se converte em “reposição não abatida no pagamento” quanto às prestações que venham a vencer-se e a ser pagas no ano ou em anos posteriores.

Por último traz-se à colação o art.º 7.º, que fixa em 5 anos o prazo de prescrição para a obrigação de repor.

Isto é, decorridos 5 anos sobre a data do recebimento da quantia indevida deixa de ser exigível ao devedor a sua devolução.

O que importa aqui salientar é que, pese embora a coincidência do prazo, não pode nem deve confundir-se a prescrição da “obrigação de repôr” com a prescrição da “responsabilidade financeira” prevista no n.º 1 do art.º 23.º do D.L. n.º 18/92/M, de 2 de Março.¹²

Com efeito, enquanto a primeira é instituída em favor de quem recebeu indevidamente a quantia em causa (o devedor do Território) a segunda é-o em benefício do responsável pela gestão financeira do serviço (aquele que autorizou o pagamento indevido).

¹¹ - Cfr. D.L. n.º 67/94/M, de 30 de Dezembro, que aprovou e pôs em execução o Orçamento Geral do Território para 1995.

¹² - Regulamenta a organização, competência, funcionamento e processo do Tribunal de Contas de Macau.

É claro que existe uma relação entre ambas, já que a responsabilidade financeira reintegratória resulta da autorização de pagamentos indevidos ou a mais, cuja reposição não foi ordenada¹³ (art.º 20.º, n.º 1 do D.L. n.º 18/92/M, de 2 de Março).

Porém, a prescrição da obrigação de repôr por parte do devedor não extingue a responsabilidade financeira do gestor público que autorizou o pagamento indevido, o qual por ele terá que responder perante o Tribunal de Contas, em sede de julgamento da conta ou de verificação das despesas dos serviços simples, consoante os casos.

E também não pode, para este efeito, confiar-se na coincidência dos prazos, uma vez que esta é mais aparente do que real, já que começam a correr em momentos diferentes.

O prazo de prescrição da obrigação de repôr conta-se a partir do momento do recebimento da quantia indevida (n.º 1 do art.º 7.º), enquanto que o prazo de prescrição da responsabilidade financeira se conta a partir do termo da gerência em que os factos ocorreram (n.º 1 do art.º 23.º do D.L. n.º 18/92/M citado). Portanto, quando aquele termina, este último, em regra, ainda corre.

CAPÍTULO II

EVOLUÇÃO DAS RECEITAS E DESPESAS NOS ÚLTIMOS CINCO ANOS

5. Nota Preambular

Pela primeira vez dispõe o Tribunal de elementos que lhe permitem analisar, sob diferentes ópticas, a evolução das receitas e despesas do Território nos últimos 5 anos.

Este lapso de tempo é o considerado razoável para se ter uma visão correcta do comportamento financeiro do Território.

6. Evolução Orçamental

Com base nos orçamentos finais (após revisões e alterações) elaborou-se o quadro seguinte, demonstrativo da trajectória evolutiva do Orçamento Geral do

¹³ - E também de “alcance” ou de “desvio de dinheiros ou outros valores”.

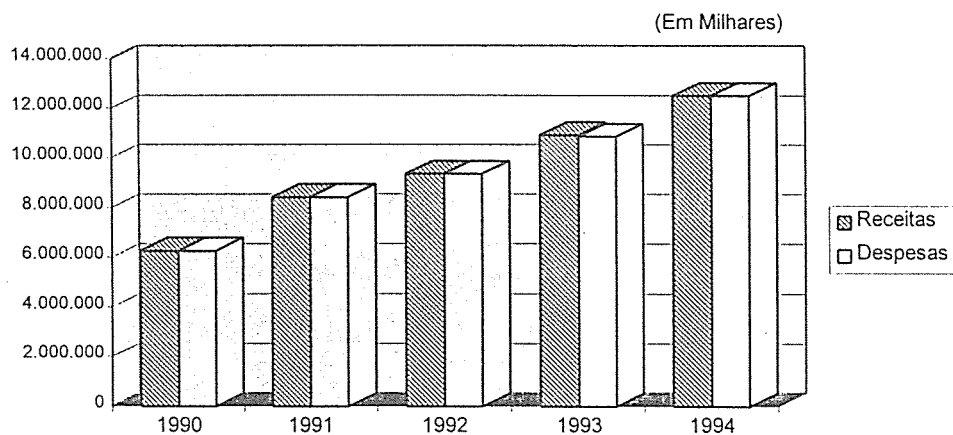
Território, quer em valores globais, quer dos grandes agregados que compõem a receita e a despesa.

(Milhares de patacas)										
Ano		1990	1991	90/91 Δ%	1992	91/92 Δ%	1993	92/93 Δ%	1994	93/94 Δ%
RECEITAS	Correntes	3.846.870	4.949.470	28,6	7.414.055	49,7	7.969.439	7,5	9.281.019	16,5
	De Capital (1)	1.342.032	1.607.609	19,7	463.500	-71,1	677.736	46,2	370.868	-45,3
	Soma	5.188.902	6.557.079	26,3	7.877.555	20,1	8.647.175	9,8	9.651.887	11,6
	Contas Ordem	1.072.783	1.845.585	72,0	1.466.571	-20,5	2.283.312	55,7	2.860.684	25,3
	Total	6.261.685	8.402.664	34,1	9.344.126	11,2	10.930.487	17,0	12.512.571	14,5
DESPESAS	Correntes	3.280.656	5.079.317	54,8	5.832.104	14,8	6.095.862	4,5	7.458.839	22,4
	De Capital	402.544	313.159	-22,2	544.197	73,7	696.388	28,0	693.210	-0,5
	PIDDA	1.505.703	1.164.603	-22,6	1.501.690	28,9	1.786.293	19,0	1.500.000	-16,0
	Soma	5.188.903	6.557.079	26,3	7.877.991	20,1	8.578.543	8,9	9.652.049	12,5
	Contas Ordem	1.072.782	1.845.585	72,0	1.466.571	-20,5	2.283.312	55,7	2.860.684	25,3
	Total	6.261.685	8.402.664	34,1	9.344.562	11,2	10.861.855	16,2	12.512.733	15,2

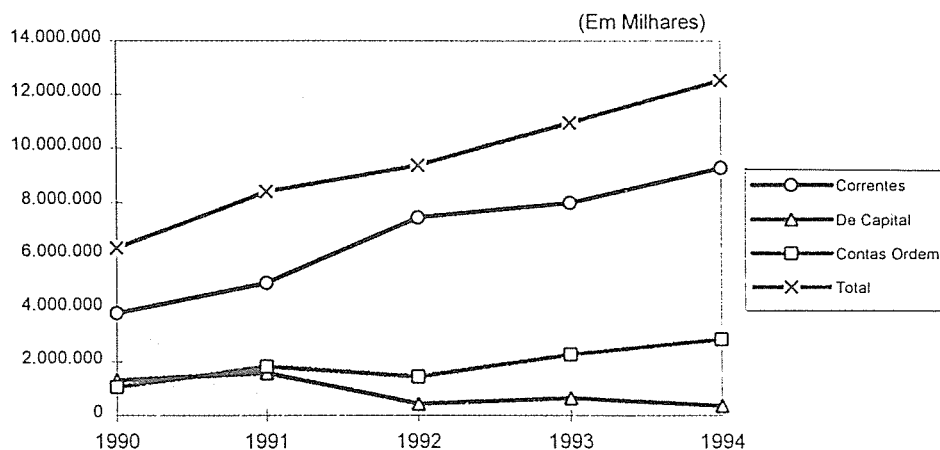
(1) Inclui Reposições não abatidas nos pagamentos

A representação gráfica dos resultados a que chega o quadro anterior mostra-se assim:

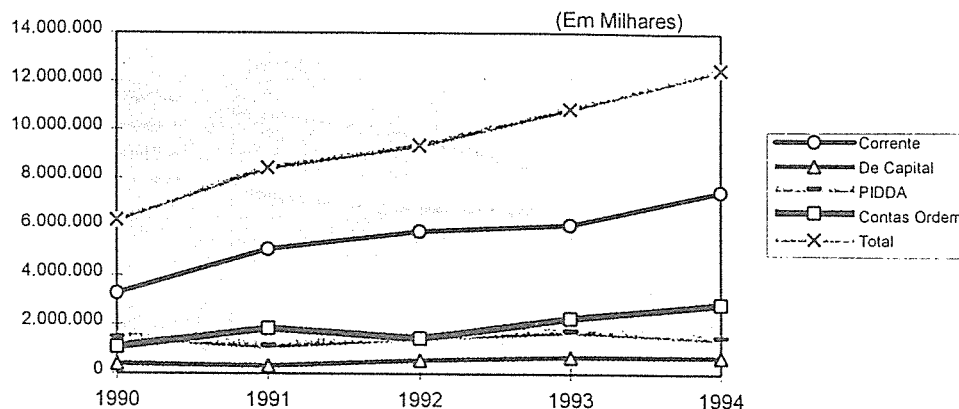
RECEITA E DESPESA TOTAL



RECEITA



DESPESA



7. Evolução da Execução Orçamental (Conta)

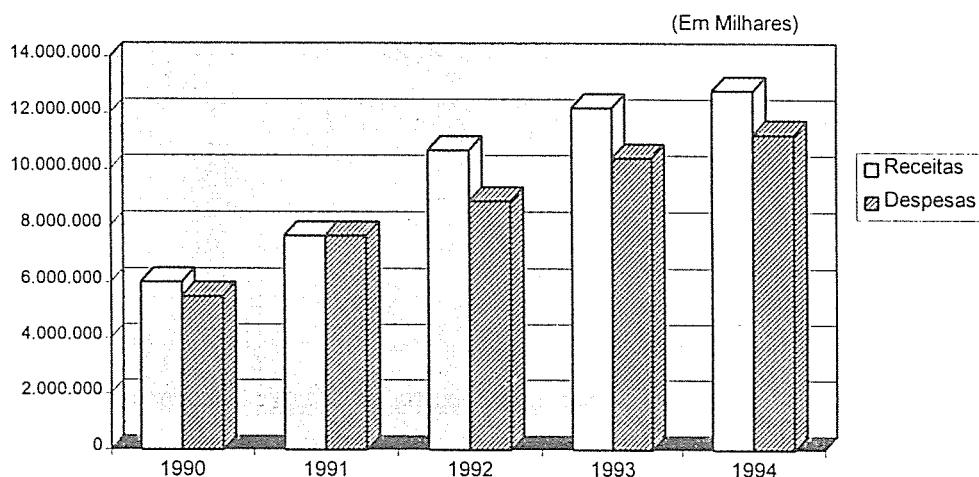
Na execução orçamental do período em análise atingiram-se os resultados que o quadro imediatamente seguinte evidencia e que os gráficos subsequentes mostram de forma esquemática.

Assim:

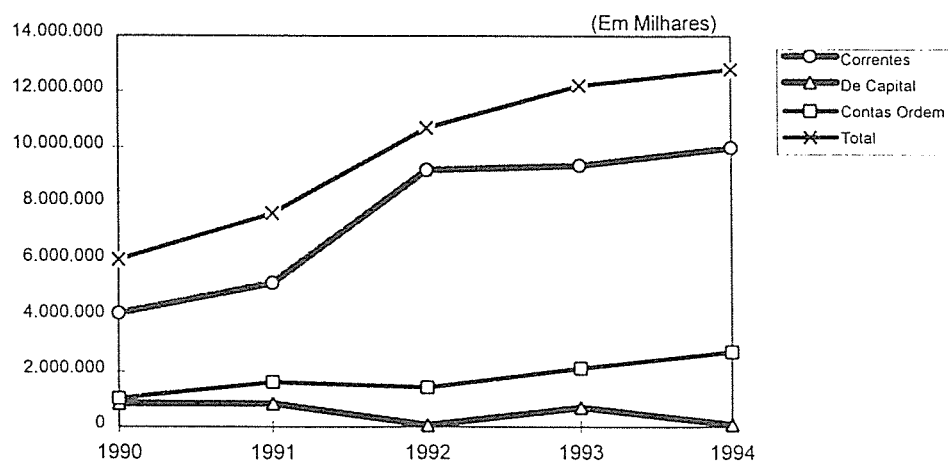
Designação		(milhares patacas)								
Ano		1990	1991	90/91 Δ%	1992	91/92 Δ%	1993	92/93 Δ%	1994	93/94 Δ%
R E C E I T A S	Correntes	4.113.326	5.184.525	26,0	9.191.309	77,2	9.356.622	1,7	10.000.244	6,9
	De Capital(1)	857.920	855.943	-0,2	66.919	-92,1	710.157	961,2	86.494	-87,8
	Soma	4.971.246	6.040.468	21,5	9.258.228	53,2	10.066.779	8,7	10.086.738	0,2
	Contas Ordem	1.043.815	1.621.269	55,3	1.441.596	-11,0	2.135.581	48,1	2.724.498	27,6
	Total	6.015.061	7.661.737	27,3	10.699.824	39,6	12.202.360	14,0	12.811.236	5,0
D E S P E S A S	Correntes	3.093.375	4.752.590	53,6	5.646.688	18,8	5.984.917	5,9	6.826.828	14,1
	De Capital	395.859	279.337	-29,4	543.251	94,4	692.848	27,5	689.670	-0,5
	PIDDA	974.175	1.008.541	3,5	1.262.449	25,1	1.606.637	27,2	1.010.343	-37,1
	Soma	4.463.409	6.040.468	35,3	7.452.388	23,3	8.284.402	11,1	8.526.841	2,9
	Contas Ordem	1.043.815	1.621.269	55,3	1.441.596	-11,0	2.135.581	48,1	2.724.498	27,6
	Total	5.507.224	7.661.737	39,1	8.893.984	16,0	10.419.983	17,1	11.251.339	8,0
Saldo(Rec-Desp)		507.837	0	---	1.805.840	---	1.782.377	-1,3	1.559.897	-12,5

1) Inclui Reposições Não Abatidas nos Pagamentos

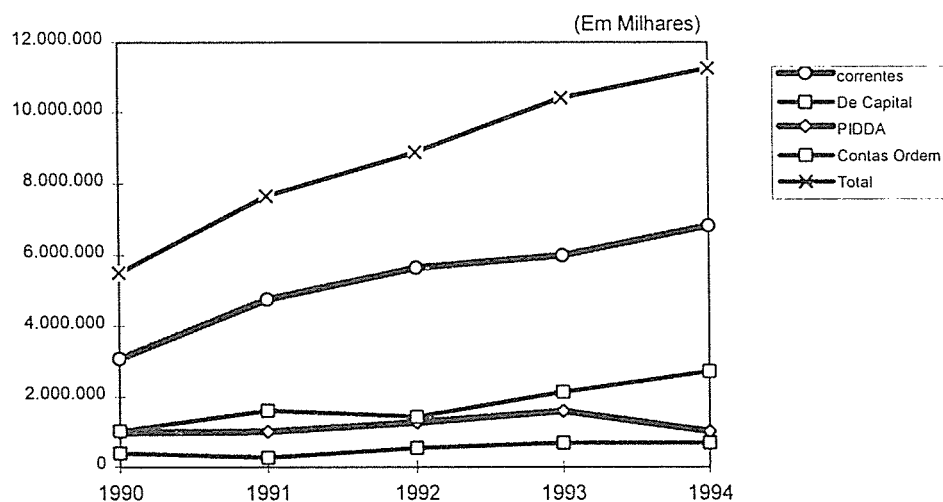
RECEITA E DESPESA TOTAL



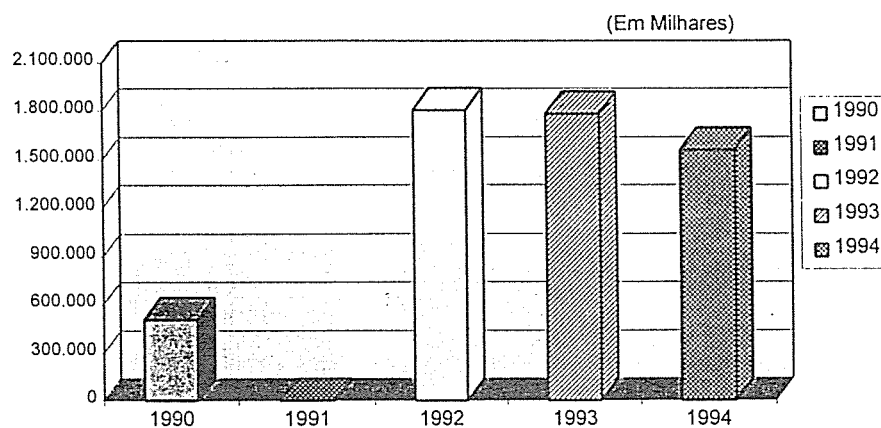
RECEITA COBRADA



DESPESA PAGA



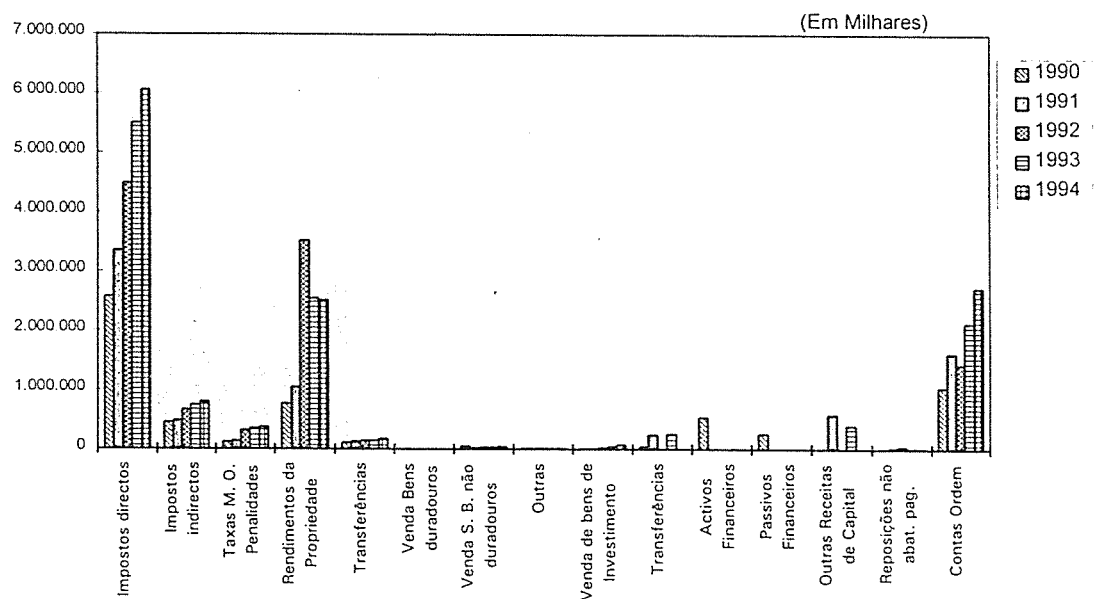
SALDOS



Por tipos de receita a evolução ao longo dos últimos cinco anos foi:

		(1000 patacas)							
Ano	1990	1991	90/91 Δ%	1992	91/92 Δ%	1993	92/93 Δ%	1994	93/94 Δ%
Designação									
Correntes (1)	4.113.326	5.184.524	26,0	9.191.309	77,2	9.356.622	1,7	10.000.245	6,9
Impostos directos	2.586.614	3.351.231	29,5	4.487.033	33,8	5.503.808	22,6	6.060.462	10,1
Impostos indirectos	453.996	479.880	5,7	668.032	39,2	753.278	12,7	801.377	6,4
Taxas M. O. Penalidades	117.541	135.446	15,2	319.137	135,6	351.896	10,2	374.495	6,4
Rendimentos da Propriedade	776.446	1.050.285	35,2	3.526.029	235,7	2.550.836	-27,6	2.521.134	-1,2
Transferências	110.676	131.629	18,9	149.477	13,5	150.721	0,8	185.735	23,2
Venda Bens Duradouros	335	704	110,1	553	-21,4	808	46,1	2.685	232,3
Venda S. B. Não Duradouros	55.775	23.619	-57,6	31.435	33,0	32.684	3,9	40.728	24,6
Outras	11.943	11.730	-1,7	9.613	-18,0	12.591	30,9	13.629	8,2
De Capital (2)	852.708	839.031	-1,6	26.748	-96,8	702.771	2.527,3	77.888	-88,9
Venda de Bens de Investimento	15.888	5.853	-63,1	26.748	356,9	44.035	64,6	77.888	76,9
Transferências	40.123	249.662	522,2	---	-100,0	262.000	∞	---	-100,0
Activos Financeiros	536.697	---	-100,0	---	---	---	---	---	---
Passivos Financeiros	260.000	---	-100,0	---	---	---	---	---	---
Outras Receitas de Capital	---	583.516	---	---	-100,0	396.736	∞	---	-100,0
Reposições não abat.pag. (3)	5.212	16.912	224,0	40.171	137,5	7.386	-81,6	8.606	16,5
Contas Ordem (4)	1.043.815	1.621.269	55,3	1.441.596	-11,0	2.135.581	48,1	2.724.498	27,6
Total (1+2+3+4)	6.015.061	7.661.736	27,3	10.699.824	39,6	12.202.360	14,0	12.811.237	5,0

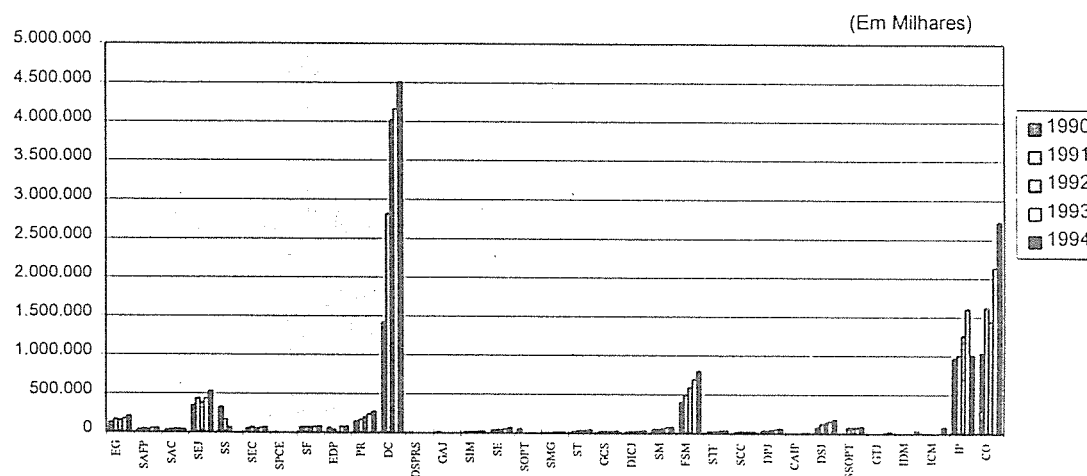
Que em representação gráfica assume esta forma:



Numa perspectiva orgânica as despesas evoluíram tal como ora se exhibe:

		(Milhares de patacas)									
Código	Designação	Ano	1990	1991	90/91 Δ%	1992	91/92 Δ%	1993	92/93 Δ%	1994	93/94 Δ%
01-00	Encargos Gerais		134.675	175.975	30,6	154.668	-12,1	178.176	15,1	214.112	20,2
03-00	Serviços de Administração e Função Pública		36.507	43.987	20,4	43.063	-2,1	51.164	18,8	57.627	12,6
04-00	Serviços de Assuntos Chineses		28.089	35.335	25,7	43.800	23,9	46.106	5,2	41.663	-9,6
05-00	Serviços de Educação e Juventude		355.691	439.593	23,5	383.136	-12,8	438.640	14,4	536.603	22,3
06-00	Serviços de Saúde		330.773	174.664	-47,1	65.189	-62,6	---	-100,0	---	---
07-00	Serviços de Estatísticas e Censos		56.891	70.104	23,2	55.732	-20,5	61.326	10,0	67.731	10,4
08-00	Serviços de Prog. e Coord. de Emgre.		5.179	---	-100,0	---	---	---	---	---	---
09-00	Serviços de Finanças		69.577	69.882	0,4	73.682	5,4	77.957	5,8	86.161	10,5
10-00	Encargos de Dívida Pública		65.361	36.180	-44,6	11.149	-69,1	83.663	650,4	86.986	4,0
11-00	Pensões e Reformas		148.730	172.133	15,7	206.101	19,7	245.919	19,3	277.989	13,0
12-00	Despesas Comuns		1.417.484	2.822.185	99,0	4.019.883	42,4	4.158.672	3,4	4.502.709	8,3
16-00	Direcção de Serviços Pris. e de Reins. Social		7.320	---	-100,0	---	---	---	---	---	---
17-00	Gabinete dos Assuntos de Justiça		14.289	---	-100,0	---	---	---	---	---	---
18-00	Serviços de Identificação de Macau		12.384	14.975	20,9	18.094	20,8	21.687	19,8	24.135	11,3
19-00	Serviços de Economia		40.428	44.950	11,1	50.002	11,2	57.152	14,2	66.835	16,9
20-00	Serviços de Obras Públicas e Transportes		51.333	---	-100,0	---	---	---	---	---	---
22-00	Serviços Meteorológicos e Geofísicos		10.365	10.955	5,6	12.502	14,1	14.460	15,6	17.982	24,4
23-00	Serviços de Turismo		26.765	32.639	21,9	36.021	10,3	40.224	11,6	49.773	23,7
24-00	Gabinete de Comunicação Social		23.370	23.341	-0,1	23.284	-0,2	25.172	8,1	28.939	15,0
26-00	Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos		19.557	20.952	7,1	24.334	16,1	28.283	16,2	33.180	17,3
27-00	Serviços de Marinha		55.342	56.639	2,3	62.476	10,3	76.557	22,5	80.909	5,7
28-00	Forças de Segurança de Macau		408.544	505.464	23,7	597.568	18,2	700.432	17,2	796.293	13,7
29-00	Serviços de Trabalho e Emprego		20.350	22.142	8,8	26.531	19,8	39.316	48,1	42.440	7,9
31-00	Serviços de Cartografia e Cadastro		16.615	20.141	21,2	21.861	8,5	23.899	9,3	26.716	11,8
32-00	Directoria da Polícia Judiciária		38.491	39.146	1,7	43.534	13,2	52.321	20,1	61.769	18,1
33-00	Centro de Atendimento e Informação ao Público		2.629	3.278	24,6	3.736	13,9	4.336	16,0	4.723	8,9
34-00	Serviços de Justiça		81.123	121.983	50,3	138.730	13,7	164.970	18,9	178.402	8,1
35-00	Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes		11.372	75.284	562,0	74.863	-0,5	81.569	8,9	91.218	11,8
36-00	Gabinete para a Tradução Jurídica		---	---	---	---	---	5.764	---	20.848	261,7
37-00	Instituto dos Desportos de Macau		---	---	---	---	---	---	---	38.794	---
38-00	Instituto Cultural de Macau		---	---	---	---	---	---	---	82.361	---
40-00	Investimentos do Plano		974.175	1.008.541	3,5	1.262.449	25,1	1.606.637	27,2	1.010.343	-37,1
50-00	Contas de Ordem		1.043.815	1.621.269	55,3	1.441.596	-11,0	2.135.581	48,1	2.724.498	27,6
Total			5.507.224	7.661.737	39,1	8.893.984	16,0	10.419.983	17,1	11.251.339	8,0

O que de forma gráfica se exprime assim:



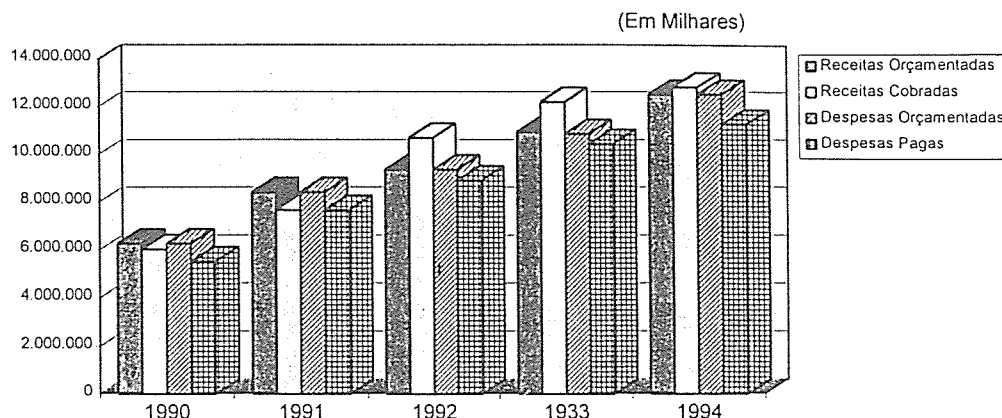
Sintetizando as variações sofridas pela receita (orçamentada e cobrada) e pela despesa (orçamentada e paga) e, fazendo ao mesmo tempo a comparação entre o previsto e o realizado, temos:

		(milhares patacas)																											
Ano		1990			1991			90/91%			1992			91/92%			1993			92/93%			1994			93/94%			
Designação		Orç	Conta	Exec %	Orç	Conta	Exec %	Orç	Conta	Exec %	Orç	Conta	Exec %	Orç	Conta	Exec %	Orç	Conta	Exec %	Orç	Conta	Exec %	Orç	Conta	Exec %	Orç	Conta	Exec %	
RECEITAS	Correntes	3.846.870	4.113.326	106,9	4.949.470	5.184.525	104,8	28,6	26,0	-2,1	7.414.055	9.191.309	123,9	49,7	77,2	19,1	7.969.439	9.356.622	117,4	7,5	1,8	-6,5	9.281.019	10.000.244	107,7	16,5	6,9	-9,7	
	De Capital	1.342.032	857.920	63,9	1.607.609	855.943	53,2	19,7	-0,2	-10,7	463.508	66.919	14,4	-71,1	-92,1	-38,8	6.777.316	710.157	104,8	46,5	961,3	90,4	370.868	86.494	23,3	-45,3	-87,8	-81,5	
	Soma	5.188.902	4.971.246	95,8	6.557.079	6.040.468	92,1	26,3	21,5	-3,7	7.877.555	9.258.228	117,5	20,1	53,2	25,4	8.647.175	10.066.779	116,5	9,8	8,8	-1,0	9.651.887	10.086.738	104,5	11,6	0,2	-12,0	
	Conta Ordem	1.072.783	1.043.815	97,3	1.845.585	1.621.269	87,8	72	55,3	-9,5	1.466.571	1.441.596	98,2	-20,5	-11,0	10,4	2.283.312	2.135.581	93,6	55,7	48,2	-4,6	2.860.684	2.724.498	95,2	25,3	27,6	1,6	
	Total	6.261.685	6.015.061	96,0	8.402.664	7.661.737	91,1	34,1	27,3	-4,9	9.344.126	10.699.824	114,5	11,2	39,6	23,4	10.930.487	12.202.360	111,7	17,0	14,1	-2,8	12.512.571	12.811.236	102,4	14,5	5,0	-9,3	
DESPESAS	Correntes	3.280.654	3.093.375	94,2	5.079.317	4.752.596	93,5	54,8	53,6	-0,7	5.832.104	5.646.688	96,8	14,8	18,8	3,3	6.095.862	5.984.917	98,2	4,6	6,0	1,4	7.458.839	6.826.828	91,5	22,4	14,1	-6,7	
	De Capital	402.544	395.859	98,3	313.159	279.337	89,2	-22,2	-29,4	-9,1	544.197	543.251	99,8	73,7	94,4	10,6	696.388	692.848	99,5	28,0	27,6	-0,3	693.210	689.670	99,5	-0,5	-0,5	0	
	Plano	1.505.703	974.175	64,7	1.164.603	1.008.541	86,6	-22,6	3,5	21,9	1.501.698	1.262.449	84,0	28,9	25,1	-2,6	1.786.293	1.606.637	90,0	19,0	27,3	6,0	1.500.000	1.010.343	67,4	-16,0	-37,1	-22,6	
	Soma	5.188.903	4.463.409	86,0	6.557.079	6.040.467	92,1	26,3	35,3	6,1	7.877.991	7.452.388	94,5	20,1	23,3	2,4	8.578.543	8.284.402	96,6	8,9	11,2	2,1	9.652.049	8.526.841	88,3	12,5	2,9	-8,3	
	Conta Ordem	1.072.782	1.043.815	97,3	1.845.585	1.621.269	87,8	72	55,3	-9,5	1.466.571	1.441.596	98,2	-20,5	-11,0	10,4	2.283.312	2.135.581	93,6	55,7	48,2	-4,6	2.860.684	2.724.498	95,2	25,3	27,6	1,6	
	Total	6.261.685	5.507.224	87,9	8.402.664	7.661.737	91,1	34,1	39,1	3,2	9.344.562	8.893.984	95,1	11,2	16,0	4,0	10.861.855	10.419.983	96,0	16,3	17,2	0,9	12.512.733	11.251.339	89,9	15,2	8,0	-4,1	

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

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

Que tem a seguinte expressão gráfica:



8. Análise

Do que acaba de ser esquematizado pode concluir-se como se segue:

- a) - permanece um desequilíbrio do Orçamento final (à semelhança do que já acontecera em 1992 e 1993), voltando-se agora (tal como em 1992) a um excesso das despesas sobre as receitas (mais 162 milhares de patacas);
- b) - mantém-se um ritmo crescente no Orçamento, ainda que a respectiva taxa tenha diminuído ligeiramente em relação ao ano anterior;
- c) - continuam as receitas correntes a constituir a principal fonte de financiamento do Orçamento Geral do Território;
- d) - diminuíram significativamente as receitas de capital (-45,3% no Orçamento e - 87,8% na Conta);
- e) - cresceram negativamente as despesas do PIDDA (-16,0% em termos orçamentais e - 37,1% na Conta);
- f) - cresceram de forma assinalável as despesas correntes orçamentadas (22,4%) e também, ainda que de forma moderada, a respectiva execução (14,1%);
- g) - manteve-se, de modo ainda significativo, o ritmo de crescimento das Contas de Ordem (25,3% no Orçamento e 27,6% na Conta - cerca de metade do verificado de 1992 para 1993);
- h) - acentuou-se o crescimento negativo do saldo da execução orçamental, que passou de - 1,3% de 1992/1993 para - 12,5% de 1993/1994;

- i) - verificou-se uma ligeira retoma no crescimento das receitas correntes, que cresceram 6,9% de 1993 para 1994, contra os 1,7% de 1992 para 1993;
- j) - abrandou progressivamente a taxa de crescimento das receitas provenientes de impostos directos: 33,8% de 1991 para 1992; 22,6% de 1992 para 1993; e 10,1% de 1993 para 1994;
- l) - cresceram negativamente, pelo segundo ano consecutivo, as receitas provenientes de “rendimentos da propriedade” (-1,2%);
- m) - cresceram, em termos orgânicos, e de forma anormal, as despesas com o Gabinete para a Tradução Jurídica (261,7% em relação ao ano anterior);
- n) - inverteu-se a tendência do crescimento das “Despesas Comuns”, que passou de decrescente para crescente (99,0% em 1990/1991; 42,4% em 1991/1992; 3,4% em 1992/1993; e 8,3% de 1993 para 1994);
- o) - posicionaram-se bastante aquém das que o Orçamento final apresenta, quer na receita quer na despesa, as taxas de crescimento global da Conta (no Orçamento, a receita aumentou de 14,5% e na Conta, apenas de 5%; o crescimento da despesa era, no Orçamento, de 15,2%, enquanto que na Conta se ficou pelos 8%);
- p) - cresceram negativamente as taxas de execução orçamental (-9,3% na receita e -6,1% na despesa), merecendo no entanto destaque a execução orçamental das receitas, que foi superior a 100% (102,4%), com especial relevo para as receitas correntes, onde se atingiram os 107,7%.

CAPÍTULO III

OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO FINANCEIRA

9. O Orçamento Geral do Território

9.1. - Elaboração

9.1.1. - O Despacho nº 37/GM/93

O processo de elaboração do Orçamento Geral do Território para o ano económico de 1994 iniciou-se formalmente com a publicação em Boletim Oficial (nº

25 de 21.06.93) do despacho em epígrafe, assinado por Sua Excelência o Governador de Macau.

Para além do necessário impulso procedimental, este despacho evidencia um duplo objectivo: a calendarização das acções preparatórias e a emissão de instruções e consagração de princípios, critérios e objectivos a que devem obedecer as propostas orçamentais a apresentar pelos serviços.

Nos termos daquele Despacho a preparação do Orçamento tem prazos diferentes consoante a natureza jurídica do serviço (simples e com autonomia administrativa, entidades autónomas e municípios) ou o tipo de despesa (de funcionamento e PIDDA).

A extensão de tais prazos está ligada à complexidade dos orçamentos. Se a respectiva estrutura nos aparece reduzida no caso dos serviços simples e com autonomia administrativa (em que se elabora apenas uma proposta de orçamento da despesa), já ganha outra dimensão nas entidades autónomas e nos municípios (onde surge a necessidade de prever receitas e despesas de forma equilibrada). Em consequência, pois, já o prazo será menor para os primeiros (as propostas teriam que dar entrada na Direcção dos Serviços de Finanças até 31 de Julho de 1993) e um pouco mais dilatados para as segundas (extensível até 13 de Agosto do mesmo ano).

Cabe salientar ainda que se fixa um calendário rígido à Direcção dos Serviços de Finanças para análise das propostas dos serviços e para apresentação atempada da “proposta de lei de autorização de receitas e despesas”, do “PIDDA” e de uma “primeira versão do Orçamento Geral do Território”, por forma a facultar não só a sua apreciação pelo Conselho Consultivo como também a correspondente aprovação pela Assembleia Legislativa até 31 de Dezembro de 1993, de molde a que a 1 de Janeiro de 1994 se desse início à respectiva vigência, como determina a lei.¹⁴

As instruções, critérios ou objectivos a considerar na preparação do Orçamento de 1994, veiculadas pelo Despacho em análise, não diferem substancialmente das transmitidas no ano anterior em relação ao respectivo Orçamento.¹⁵

Apesar de se continuar a solicitar aos Serviços a elaboração das suas propostas de Orçamento por “referência expressa aos seus programas e subprogramas de acção...”, o certo é que se perdeu a intenção de gizar o Orçamento Geral do Território numa “perspectiva funcional programática” (nº 2 do Desp. nº 37/GM/93), o que não deixa de constituir um recuo na evolução do sistema orçamental.

¹⁴ - cfr. art. 57º do Estatuto Orgânico de Macau e artºs 3º e 11º do D.L. nº 41/83/M, de 21 de Novembro.

¹⁵ - cfr. Desp. 72/GM/92, in B.O. de 22.06.92.

Para além disto, repetem-se textualmente as “condicionantes” fixadas no ano anterior: - previsão das despesas com pessoal considerando os efectivos existentes em 31 de Junho de 1993; - e consideração do valor do índice 100 em 1 de Julho do mesmo ano¹⁶ - 11.1; - previsão do número de trabalhadores e respectivo agregado familiar que adquirem em 1994 o direito ao gozo de licença especial - 11.3; - limitação às necessidades de financiamento que não possam ser suportadas por receitas de outra origem ou natureza, das transferências do OGT para as entidades autónomas - 11.4; - previsão, no PIDDA, de encargos assumidos em anos anteriores mas cujo vencimento ocorra em 1994 - 11.6).

Há no entanto duas pequenas nuances a assinalar:

- o combate ao desperdício foi rigorosamente regulamentado, fixando-se comolímite-regra na aquisição de bens e serviços os “níveis de consumo dos dois últimos exercícios”, admitindo-se apenas os acréscimos em função da evolução dos preços de aquisição (11.2);
- a proibição de aquisição de instalações para os serviços, privilegiando-se o recurso ao arrendamento (11.5).

Por fim, uma ligeira referência há a fazer ao Despacho nº 53/SAEF/93, publicado no B.O. de 14.07.93, a nomear um grupo de trabalho, integrado por elementos das Direcções dos Serviços de Finanças, Economia e Estatística e Censos e da Autoridade Monetária e Cambial, com vista à realização de estudos e trabalhos preparatórios necessários à elaboração da proposta de lei de autorização de receitas e despesas para 1994.

9.1.2. - As Circulares da Direcção dos Serviços de Finanças

Complementando as instruções e as condicionantes estabelecidas no Despacho nº 37/GM/93, expediu a Direcção dos Serviços de Finanças algumas Circulares com esclarecimentos adicionais necessários à elaboração do Orçamento do Território bem como dos Orçamentos privativos das entidades autónomas.

São essas Circulares que, ainda que de forma breve, o Tribunal se propõe analisar de imediato.

a. - as Circulares nºs 15 e 16/DOC/93, ambas de 8 de Julho.

Destina-se a primeira aos serviços simples e a segunda às entidades autónomas, e são rigorosamente do mesmo teor, restringindo-se a indicações sobre a

¹⁶ - 3.800,00MOP de acordo com a lei nº 6/93/M, de 26 de Julho.

apresentação dos elementos, a forma de preenchimento dos modelos, a necessidade de fundamentação das propostas e a uma directriz para as entidades autónomas (nº 3) relativa a previsão dos descontos a efectuar aos subscritores do Fundo de Pensões¹⁷.

Esta última merece ao Tribunal alguma atenção.

Ali se escreve:

«As entidades autónomas deverão considerar nos seus orçamentos privativos os montantes a transferir para o Fundo de Pensões de Macau, a inscrever da seguinte forma:

como receitas (capítulo das “outras receitas correntes”) - o montante dos descontos efectuados aos subscritores, para efeitos de aposentação e sobrevivência;

como despesas (capítulo das “transferências correntes”) - um montante triplo do referido nas receitas, dado incluir a contrapartida patronal dos descontos efectuados e o valor a transferir correspondente à comparticipação do subscritor».

Pesem embora os propósitos de transparência que poderão estar subjacentes a esta instrução, ela não é totalmente correcta do ponto de vista jurídico - orçamental.

Com efeito, se nada há a apontar à orçamentação, como despesa, da contribuição da entidade patronal, já o mesmo se não pode dizer da orçamentação, na receita, dos descontos efectuados aos subscritores e da correspondente entrega, na despesa.

Vejamos porquê.

O nº 1 do artº 4º do D.L. nº 53/93/M,¹⁸ de 27 de Setembro, define o orçamento privativo das entidades autónomas como o documento “onde são incluídas as receitas e despesas que lhes respeitam”.¹⁹

Portanto, no orçamento privativo prevêm-se as receitas²⁰ próprias²¹ do serviço e as respectivas despesas.²²

Ora, do enlenco dos recursos (artºs 5º a 12º) e das aplicações (artº 13º) não constam, respectivamente, nem os descontos efectuados nem a sua entrega.

¹⁷ - A emissão de duas circulares com conteúdo exactamente igual, onde há normas que são dirigidas a todos os serviços e outras só às entidades autónomas, não parece técnica de grande rigor.

¹⁸ - Regime jurídico - financeiro das entidades autónomas.

¹⁹ - Para uma noção de Orçamento cfr. Prof. SOUSA FRANCO, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, I, 295 e 335 e ss.

²⁰ - Ou recursos, segundo a terminologia do D.L. nº 53/93/M.

²¹ - Em sentido amplo.

²² - Ou aplicações, como refere aquele mesmo D.L. nº 53/93/M.

Nem, de resto, poderiam constar, já que, por natureza, não se trata da cobrança de uma receita ou do pagamento de uma despesa, mas sim, e por imposição legal, da retenção na fonte e respectiva entrega, de uma contribuição devida a terceiros.

Aliás, foi atendendo à natureza não orçamental destes descontos que o Tribunal de Contas, nas **Instruções para a Organização e Documentação das Contas das Entidades Autónomas**²³, mandou escriturar o produto da arrecadação de descontos, como o aqui em causa, a Débito em “Importâncias Arrecadadas para Entrega Ao Território ou Outras Entidades - Operações de Tesouraria - De descontos em vencimentos e salários”, e a entrega ao fundo de Pensões, a Crédito em “Importâncias Entregues ao Território ou a Outras Entidades - Operações de Tesouraria - De descontos em vencimentos e salários”.

A cumprir-se a instrução emanada da Direcção dos Serviços de Finanças (no que respeita aos descontos) estabelece-se a confusão de conceitos e empola-se o Orçamento, dando-se assim uma visão distorcida da capacidade financeira do serviço em causa.

b. - as Circulares nºs 23, 24 e 25/DOC/93, todas de 14 de Outubro.

Através destas Circulares, a Direcção dos Serviços de Finanças limita-se a dar conhecimento às diferentes Entidades Autónomas do montante das “Transferências” a processar a seu favor (Circ. nº 23/DOC/93 e aos vários serviços do “plafond” das despesas que lhes fora fixado para 1994 (Circs. nºs 24 e 25/DOC/93).

Solicita-se genericamente, pois, e em consequência, que se proceda ao ajustamento do respectivo orçamento.

9.2. - Aprovação

Com a publicação em 31 de Dezembro da Lei nº 12/93/M (de Autorização das Receitas e Despesas para 1994) e do Decreto-Lei nº 74/93/M (que aprova e põe em execução o Orçamento Geral do Território daquele mesmo ano), manteve-se a estrutura dualista de aprovação do Orçamento Geral do Território, dando-se assim cumprimento ao preceituado nos artºs 30º, nº 1, al. g) e 57º do Estatuto Orgânico de Macau e artºs 10º e 11º do D.L. nº 41/83/M, de 21 de Novembro.

9.2.1. - A Lei nº 12/93/M

Esta Lei é a quarta Lei de “Autorização das Receitas e Despesas” que o Tribunal de Contas aprecia.

²³ - Aprovadas pela Resolução nº 2/94/FS e publicadas no B.O., II série, Suplemento de 13 de Abril de 1994.

Numa análise ainda que leve, facilmente se constata que todas elas assentam na mesma estrutura, variando apenas de conteúdo, mas tão só em questões de pormenor.²⁴

Daí que a apreciação a fazer, sempre indispensável, peque por repetitiva.

A salientar, desde logo, a supressão do pequeno preâmbulo que as anteriores leis continham e que, de um modo generalizado, se limitava a mencionar que “a presente lei autoriza a cobrança de receitas e a realização de despesas (...) e aprova as linhas de acção governativa e o plano de investimentos e despesas de desenvolvimento da Administração...”.

Ora, com tal supressão, deixou de constar do texto da lei qualquer referência à aprovação das Linhas de Acção Governativa e ao Plano de Investimentos e de Despesas de Desenvolvimento da Administração (PIDDA) para o ano de 1994 (ainda que ambos os instrumentos figurem em anexo à lei 12/93/M), o que não deixa de colocar problemas de validade jurídica.

Em sede de conteúdo será de registar que a aludida lei absorve as seguintes matérias:

- artº 1º, nº 1 - que autoriza o Governador a arrecadar receitas e realizar despesas - que vierem a ser inscritas no Orçamento Geral do Território -, continuando ambas por quantificar, o que retira conteúdo objectivo à norma;²⁵
- artº 1º, nº 2 - que reafirma o princípio da legalidade na cobrança das receitas e a consagração, embora sem carácter absoluto, do princípio da unidade de tesouraria;
- artº 2º - que autoriza as entidades autónomas a aplicar as receitas próprias na realização das despesas constantes dos respectivos orçamentos privativos, aprovados por portaria;²⁶
- artº 3º - que fixa os objectivos prioritários das Linhas de Acção Governativa (destaca-se o que vem consagrado na al. b), ao impôr a “gestão equilibrada dos recursos financeiros da Administração” e o “prosseguimento da actualização da legislação orçamental...”). O primeiro dos objectivos, e seu índice de realização, são apreciados ao longo deste Parecer.

²⁴ - E poderia não ser assim, uma vez que esta lei, além do mais, é o instrumento privilegiado para solucionar algumas das questões suscitadas pelo Tribunal de Contas em anteriores Pareceres, tais como a “Classificação Orçamental” (cfr. Parecer sobre a Conta de 1993 - Conclusões, B.I, als. l), c) e d)), Operações de Tesouraria - Contas sem movimento (Ibidem, B, II, al. s)), etc.

²⁵ - Sobre este aspecto específico tem vindo o Tribunal a recomendar, repetidamente, a quantificação das receitas e despesas pela Assembleia Legislativa. (cfr. Pareceres sobre as Contas Gerais do Território dos anos de 1991, 1992 e 1993 - Conclusões, III, B, I, al. a).

²⁶ - cfr. também o artº 4º do D.L. nº 53/93/M, de 27 de Setembro.

Relativamente ao segundo, desenvolvido no ponto 1.2. do anexo I da lei em análise, - nos domínios orçamental e patrimonial - há a dizer que com ele se pretendia em concreto o seguinte:

- a revisão do Regulamento Geral da Fazenda e da Reforma Administrativa Ultramarina (finalização dos trabalhos);
 - a revisão “do normativo respeitante ao enquadramento orçamental”;
 - o “Aperfeiçoamento dos critérios de gestão do parque habitacional, património do Território”;
 - a revisão da “Legislação referente às operações de tesouraria”;
 - a revisão da “Legislação referente à responsabilidade dos recebedores”;
 - a revisão do “regime legal para aquisição de bens e serviços por parte dos serviços públicos”²⁷;
 - artº 4º - que estabelece os princípios e critérios a observar na elaboração e execução do Orçamento, a saber:
 - moderação no crescimento das despesas de funcionamento, a orientar para as áreas de desenvolvimento económico e social;
 - concentração do investimento na conclusão dos projectos em curso;
 - a racionalização da Administração Pública.
 - artº 5º - que autoriza o Governador a tomar medidas excepcionais para o equilíbrio das contas públicas e o regular provimento da tesouraria, entre as quais a de permitir a redução ou suspensão de despesas desde que não resultem directamente da lei ou de contrato anterior.
- Em sede de medidas de carácter geral impõe-se a observância do princípio do duplo cabimento para as despesas com receitas consignadas (nº 3); a dependência da evolução da cobrança das receitas para autorização de reforços ou abertura de créditos especiais (nº 4); o cumprimento rigoroso do regime duodecimal (nº 5); e o regime supletivo das transferências do OGT para as entidades autónomas;
- artº 6º - que textua sobre a cobrança do imposto “licença de circulação”.

²⁷ - Convenhamos que eram ambiciosos os objectivos avançados neste domínio e que seria de todo o interesse atingi-los. Porém, no ano de 1994, não foi publicado qualquer dos diplomas anunciados; Nem até à presente data. O único texto publicado foi o D.L. nº 59/94/M, de 5 de Dezembro (regime jurídico da reposição de dinheiros públicos) analisado no Cap. I deste Parecer.

9.2.2. - O Decreto-Lei nº 74/93/M

Em paralelo com o sucedido com a lei de Autorização das Receitas e Despesas, também os Decretos-Leis que aprovam e põem em execução o Orçamento Geral do Território constituem um repositório e repetição dos anteriores, com alterações de reduzido significado.

Assim acontece, comparando o Decreto-Lei em epígrafe com o seu correspondente do ano anterior²⁸, onde, para além dos montantes totais da receita (artº 2º), da despesa (artº 4º) e dos orçamentos privativos (artº 5º), se registam apenas três alterações com algum relevo:

- aumento para 100 MOP do montante mínimo anual a cobrar de foros ou rendas, que era de 50 MOP (artº 3º);
- supressão do artigo sobre o controlo de efectivos;
- alteração do câmbio orçamental que passou de 17\$50 para 20\$00 por cada pataca (artº 12º).

Quanto ao resto, apenas se topam alterações de redacção ou de arrumação da matéria na própria norma, sem qualquer expressão substancial.

São disso exemplos o artº 7º (utilização das dotações orçamentais), o artº 8º (regime duodecimal), o artº 9º (controlo das despesas gerais de funcionamento que continua a ser, apenas, uma declaração de intenções, pois nada concretiza), o artº 10º (distribuição e utilização de verbas globais)²⁹ e o artº 11º (transferências para as entidades autónomas).³⁰

9.3. - Os Princípios Orçamentais

A elaboração do Orçamento Geral do Território observou, na generalidade, os princípios e regras a que a lei manda atender (D. L. nº 41/83/M, de 21 de Novembro - LEOGT - artºs 3º a 8º).

No entanto, algumas considerações são devidas a propósito do rigor com que uns tantos daqueles princípios são tratados.

²⁸ - cfr. D.L. nº 82/92/M, de 31 de Dezembro.

²⁹ - Continua a reincidir-se na orçamentação de dotações globais, cuja existência, como se sabe, viola o princípio da especificação orçamental (artºs 8º e 9º da L.E.O.G.T.).

Pese embora o que já se disse a tal respeito em Pareceres anteriores, não podemos deixar de voltar a esta questão no ponto seguinte.

³⁰ - Para uma análise mais detalhada deve consultar-se o Parecer sobre a C.G.T. do ano de 1993 (Cap. III, 1.2.2.).

Vejamos.

a. - princípio da anualidade

Quer a Lei de Autorização de Receitas e Despesas (Lei nº 12/93/M) quer o Decreto-Lei que aprova e põe em execução o Orçamento Geral do Território para 1994 (D.L. nº 74/93/M) têm data de 31 de Dezembro de 1993 e foram publicados em Suplementos ao B.O. , I Série, daquele dia, possibilitando assim, pois, dar início à respectiva vigência em 1 de Janeiro de 1994, em obediência ao preceituado no artº 3º da LEOGT.

Acontece, porém, que os ditos Suplementos só foram distribuídos em 23 e 24 de Janeiro de 1994, respectivamente³¹, pelo que houve necessidade de lançar mão do mecanismo extraordinário previsto no artº 12º da LEOGT ou seja, a manutenção em vigor do O.G.T. de 1993 sob o regime de duodécimos.

b. - princípio do equilíbrio

Na sua versão inicial, o Orçamento respeita tal princípio, quer no seu valor total (as receitas são iguais às despesas), quer quanto às dotações correntes (a receita corrente - 9.221.709.700,00MOP - é superior à despesa corrente - 7.032.684.900,00MOP).

Contudo, na sua versão final (isto é, após alterações e revisões), e como se irá demonstrar, não se vê que tal princípio tenha sido respeitado, uma vez que a despesa total é superior à receita total.³²

c. - princípio da não consignação

Definido como a proibição de “afectar(...) o produto de quaisquer receitas à cobertura de determinadas despesas” (LEOGT - artº 7º, nº 1), este princípio, como se sabe, admite excepções (nº 2 do mesmo artigo).

A primeira resulta da atribuição de autonomia financeira a entidades públicas e materializa-se, em termos orçamentais, nos Capítulos de Contas de Ordem (15 para a Receita e 50 para a Despesa).

Quanto a este ponto não se oferece ao Tribunal tecer quaisquer considerações.

A segunda excepção resulta de determinações expressas em lei e fundadas em especial motivação.

³¹ - Segundo informação da Imprensa Oficial de Macau.

³² - Ponto 9.5.3. deste Capítulo.

A sua expressão orçamental evidencia-se em todo o sector das receitas e, em regra, no Cap. 12º da Despesa (Despesas Comuns).

Com base nos elementos ali constantes elaborou-se o quadro que se segue, demonstrativo do tipo de receitas, das entidades a quem estão afectas e do montante inicialmente orçamentado.

(milhares de patacas)

Receitas			Despesas		
Código	Descrição	Montante	Código (Cap.12)	Descrição	Montante
02-03-01-00	Imposto de turismo	79.700,0	04-01-02-00-01	FTM	79.700,0
02-03-05-00	Comparticipação do FDIC nos emolumentos	38.160,0	04-01-02-00-02	FDIC	38.160,0
02-03-06-00	Para pag. de remuneração aos delegados do Governo	1.200,0	01-02-10-00-01	Aos delegados do Governo	1.200,0
02-03-10-00	Comparticipação da FM nos emolumentos	12.720,0	04-01-05-00-31	FM-desenv. físico UM	12.720,0
02-03-11-00	Comparticipação do IPIM nos emolumentos e certificados	8.480,0	04-01-01-00-22	IPIM	8.480,0
03-01-16-00	Comparticipação do CJRN nas taxas dos SRN	21.000,0	04-01-02-00-06	CJRN	21.000,0
03-01-19-00	Taxa a cobrar pela emissão de licença de obras	2.000,0	04-03-00-00-07	Comparti. de entidades nas receitas das taxas	3.100,0
03-01-20-00	Taxa a cobrar pela realização de vistorias	1.100,0			
05-07-03-00	Receitas consignadas ao IASM	282,8	04-01-01-00-05	IASM-50% das fracções	282,8
05-07-03-04	50% sobre as fracções sobranes dos prémios		04-01-01-00-11	IASM-produto de bilhetes premiados e não reclamados	1.823,4
05-07-03-06	Produto de bilhetes premiados e não reclamados	1.823,4			
05-07-06-00	Adicional às rendas contratuais dos excl. consignados ao MOM	204,6	04-01-05-00-01	Montepio Oficial de Macau	204,6
05-07-07-00	Receitas consignadas ao IDM	220,1	04-01-01-00-15	IDM-produto das taxas	220,1
05-07-08-00	Receitas consignadas à CMI-compartic. no prémio do casino	2.315,0	04-01-03-00-06	CMI-compartic. no prémio do casino	2.315,0
05-07-09-00	Receitas consignadas à FM-compartic. no prémio do casino	2.315,0	04-01-05-00-21	FM-comparticipação	2.315,0
05-07-10-00	Contrib. para desenv. das Ilhas	12.717,2	04-01-03-00-08	CMI-contribuição p/desenv.	12.717,2
05-07-11-00	FTM-% sobre os bilhetes de entrada no recinto	354,3	04-01-02-00-11	FTM	354,3
05-07-12-00	FM- rendimento do excl. das lotarias	3.500,0	04-01-05-00-24	FM-rend. excl. lotarias	3.515,0
05-07-12-01	Renda anual				
05-07-12-02	Prémio	15,0	04-01-05-00-28	FM-adicional sobre renda do excl. das lotarias chinesas	109,6
05-07-13-00	FM-adicional sobre renda do excl. das lotarias chinesas	109,6			
Total		188.217,0	Total		188.217,0

Os dados que antecederem permitem que deles se extraiam os seguintes conclusões:

- a quase totalidade das receitas estão consignadas a transferências para entidades autónomas e como tal deveriam ser orçamentadas, contabilizadas e movimentadas pelos capítulos de contas de ordem (da Receita e da Despesa);
- dão indícios de proporções que começam a tornar-se dificilmente compagináveis com a ideia de excepção, ainda que o seu montante se não apresente excessivamente volumoso.

c. - princípio da especificação

Nos Pareceres já emitidos,³³ e repetidamente, vem o Tribunal a considerar menos correcta a observância deste princípio (disposições conjugadas dos artº 8º, e 9º, e 13º a 15º, todos da LEOGT).

No Parecer sobre a Conta de 1992 fez-se sentir, por razões jurídicas, de controlo e de transparência, a necessidade de agrupar as despesas, em termos orgânicos, ao nível de Secretário-Adjunto, tendo-se inclusivamente sugerido um esquema de classificação.

Igualmente, e pelas mesmas razões, se demonstrou a irregularidade que constitui a existência do Cap. 12 - Despesas Comuns, e, sobretudo a sua utilização, atenta a incompatibilidade com a especificação orgânica.

Ainda em termos de classificação orgânica da despesa se chamou a atenção para a vantagem de, no Cap. 40 - Investimentos do Plano (que compreende o PIDDA) - se desagregarem as despesas por programas e projectos e, dentro de cada um destes, se proceder à desagregação da despesa pelos diferentes tipos económicos.

Ora o Orçamento em apreço (e consequentemente a Conta) enferma das mesmas deficiências apontadas já aos dos anos de 1992 e de 1993, pelo que se reincide nas considerações e conclusões produzidas no âmbito do Parecer de 1992, para onde se remete.³⁴

Já no Parecer sobre a Conta do ano transacto se deu maior ênfase à problemática das “dotações globais” e à sua repercussão ao nível da classificação económica em especial.

Porque o problema se mantém, persistindo, portanto, o desrespeito pelo princípio da especificação, elaboraram-se os dois quadros que a seguir se exibem, e que, sob perspectivas diferentes, evidenciam de forma clara a questão.

³³ - Sobretudo nos referentes às Contas de 1992 e 1993 (cap. III, 1.2 e cap. III, 1.3, respectivamente).

³⁴ - A despesa continua a não vir agrupada por entidades de tutela (Secretário-Adjunto); o Cap. 12 - Despesas Comuns, representa, em valores finais, 40,22% da despesa total orçamentada, 59,61% da despesa corrente e na despesa de capital ascende a 84,42%; e o Cap. 40 - Investimentos do Plano agrega as despesas em grandes grupos, do tipo Habitações, Edifícios, Estradas e Pontes, etc.

DOTAÇÕES GLOBAIS

(Designação; Classificação Orgânica e Económica de Suporte)

C.O.	Serviços	O.G.T.			Distribuição	
		Despesa Global				
		C.E.	Projecto	Valor	Despacho	B.O.
01-02	Gabinete do Governador	04-01-05-00-01	Conselho Permanente de Concertação Social	2.281 000,00	nº 17/SAEF/94	nº 7, II S., 16/02/94
01-06	Gabinete Secretário-Adjunto p/a Justiça	04-01-05-00-01	Gabinete para o Estudo e Planeamento dos Assuntos da Transição	4 500 000,00	nº 18/SAEF/94	Idem
01-07	Gab. do Secret. -Adj. p/a Economia e Finan.	04-01-05-00-00	Conselho Económico	665 000,00	nº 56/SAEF/94	nº 25, II S., 22/06/94
01-08	Gab. do Secret. -Adj. p/a Adm. Educ./Juv.	04-01-05-00-02	Gabinete de Apoio ao Ensino Superior	1 910 400,00	nº 15/SAEF/94	nº 7, II S., 16/02/94
01-08	Gab. do Secret. -Adj. p/a Adm. Educ./Juv.	04-01-05-00-03	Gabinete de Inspeção e Auditoria Técnica	1 500 000,00	nº 16/SAEF/94	Idem
01-08	Gab. do Secret. -Adj. p/a Adm. Educ./Juv.	04-01-05-00-04	Gabinete de Apoio ao Processo de Integração	3 500 000,00	nº 32/SAEF/94	nº 10, II S., 09/03/94
01-10	Gab. do Secret. -Adj. p/a Saúde/Assun. Soc.	04-01-01-00-01	Conselho de Consumidores	2 500 000,00	nº 14/SAEF/94	nº 7, II S., 16/02/94
01-10	Gab. do Secret. -Adj. p/a Saúde/Assun. Soc.	04-01-05-00-02	Gabinete para Prevenção e Tratamento de Toxicodependentes	8 326 100,00	nº 30/SAEF/94	nº 10, II S., 09/03/94
01-10	Gab. do Secret. -Adj. p/a Saúde/Assun. Soc.	04-01-05-00-01	Conselho do Ambiente	6 707.800,00	nº 31/SAEF/94	Idem
12-00	Despesas Comuns	05-04-00-00-15	Grupo de Ligação Conjunto e Grupo de Terras Luso-Chineses em Macau	5 000 000,00	nº 13/SAEF/94	nº 7, II S., 16/02/94
12-00	Despesas Comuns	04-04-00-00-08	Missão de Macau em Lisboa	21.000.000,00	nº 37/SAEF/94	nº 12, II S., 23/03/94

DOTAÇÕES GLOBAIS - DISTRIBUIÇÃO

C.O. (OGT)	Projecto		Distribuição							Total Geral (8=4+7)
			Despesas Correntes				Despesas de Capital			
	Nome	Classificação Económica	Pessoal (1)	Bens e Serviços (2)	Outras (3)	Total (4=1+2+3)	Investimentos (5)	Outras (6)	Total (7=5+6)	
01-02	Conselho Permanente de Concertação Social	04-01-05-00-01	1.358.000,00	919.400,00	3.600,00	2.281.000,00	----	----	----	2.281.000,00
01-06	Gabinete para o Estudo e Planeamento dos Assuntos da Transição	04-01-05-00-01	3.775.200,00	714.800,00	10.000,00	4.500.000,00	----	----	----	4.500.000,00
01-07	Conselho Económico	04-01-05-00-00	480.000,00	185.000,00	----	665.000,00	----	----	----	665.000,00
01-08	Gabinete de Apoio ao Ensino Superior	04-01-05-00-02	1.068.000,00	841.400,00	1.000,00	1.910.400,00	----	----	----	1.910.400,00
01-08	Gabinete de Inspeção e Auditoria Técnica	04-01-05-00-03	1.146.700,00	353.300,00	----	1.500.000,00	----	----	----	1.500.000,00
01-08	Gabinete de Apoio ao Processo de Integração	04-01-05-00-04	2.700.000,00	760.000,00	10.000,00	3.470.000,00	30.000,00	----	30.000,00	3.500.000,00
01-10	Conselho de Consumidores	04-01-01-00-01	1.374.000,00	1.108.500,00	17.500,00	2.500.000,00	----	----	----	2.500.000,00
01-10	Gabinete para a Prevenção e Tratamento de Toxicodependentes	04-01-05-00-02	5.891.100,00	2.380.000,00	35.000,00	8.306.100,00	20.000,00	----	20.000,00	8.326.100,00
01-10	Conselho do Ambiente	04-01-05-00-01	4.728.800,00	1.872.000,00	107.000,00	6.707.800,00	----	----	----	6.707.800,00
12-00	Grupo de Ligação Conjunto e Grupo de Terras Luso-Chineses em Macau	05-04-00-00-15	1.560.000,00	3.230.000,00	10.000,00	4.800.000,00	200.000,00	----	200.000,00	5.000.000,00
12-00	Missão de Macau em Lisboa	04-04-00-00-08	7.671.940,00	12.678.110,00	529.950,00	20.880.000,00	120.000,00	----	120.000,00	21.000.000,00
Total			31.753.740,00	25.042.510,00	724.050,00	57.520.300,00	370.000,00	----	370.000,00	57.890.300,00

O confronto dos quadros anteriores permite inferir que os totais dos agregados económicos da despesa apresentados pelo Orçamento ou pela Conta não espelham a realidade.

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.

E problema idêntico e com igual repercussão a nível da desagregação económica resulta também da forma de orçamentação das despesas com a Assembleia Legislativa.

Com efeito, a mera previsão no Orçamento Geral do Território dos montantes globais necessários ao funcionamento da Assembleia (Cap. 01 - Encargos Gerais, Divisão 02 - Assembleia Legislativa) não se mostra compatível com o simples regime jurídico-financeiro de autonomia administrativa que a lei lhe confere (Lei nº8/93/M, de 9 de Agosto, artº1º, nº2).

Assim, porque os serviços dotados apenas de autonomia administrativa não dispõem de orçamento privativo (prerrogativa reservada às entidades autónomas), esses serviços, para observância do princípio orçamental da “especificação”, bem como do da “não consignação”, têm (ou devem ter) a previsão das suas despesas inscritas de forma desagregada no Orçamento Geral do Território se bem que em capítulo ou divisão própria.

Assim deveria acontecer, mas não acontece, com a Assembleia Legislativa. De resto, tal procedimento não é incompatível nem colide com a competência reservada à própria Assembleia para aprovar o seu orçamento (artº 42º, nº 1 da L. nº 8/93/M).³⁵

Igual prática, também desrespeitadora do princípio da especificação, foi adoptada por certas entidades autónomas nos seus orçamentos privativos.

Os quadros seguintes, elaborados com base nos elementos disponíveis, evidencia isso mesmo.

Assim:

DOTAÇÕES GLOBAIS

C.O.	Serviços	Entidades Autónomas (Orçamentos Privativos)			Distribuição	
		Despesa Global				
		C.E.	Projecto	Valor	Despacho	B.O.
50-06	Fundo de Turismo de Macau	02-03-08-02-01	Grande Prémio de Macau	28.000.000,00	a)	nº.27,04/07/94, Série I
50-06	Fundo de Turismo de Macau	02-03-08-02-02	Miss Macau	3.500.000,00	a)	"
50-06	Fundo de Turismo de Macau	02-03-08-02-03	Fogo de Artifício	2.700.000,00	a)	"
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	1.500.000,00	a)	nº.27,04/07/94, Série I
50-06	Fundo de Turismo de Macau	02-03-08-02-06	Semana de Macau no Porto	1.500.000,00	b)	-----
50-06	Fundo de Turismo de Macau	02-03-08-02-08	Semanas de Macau em Pequim e Xangai	5.500.000,00	b)	-----
50-06	Fundo de Turismo de Macau	02-03-08-02-09	Centro de Actividades Turísticas	2.297.000,00	b)	-----
50-06	Fundo de Turismo de Macau	04-01-05-04	Comissão Instaladora da Escola Superior de Turismo	18.000.000,00	a)	nº.27,04/07/94, Série I
50-08	Instituto Cultural de Macau	02-03-09-00-05	Orquestra Chinesa de Macau	2.776.200,00	nº.51/SAEF/94	nº.24,15/06/94, Série I
50-08	Instituto Cultural de Macau	02-03-09-00-07	Festival de Artes de Macau	2.700.000,00	nº.43/SAEF/94	nº.14,06/04/94, Série I
Total				72.473.200,00		

a) Distribuição em anexo ao Orçamento Privativo.

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

³⁵ - O que importava era revogar o nº 2 do citado artº 42º, pois ao prever que “o Orçamento Geral do Território inclui (...) uma verba global destinada à Assembleia Legislativa”, afronta o princípio da especificação a que o Tribunal tem vindo a fazer referência.

DISTRIBUIÇÃO

C.O. (OGT)	Projecto		Distribuição							Total Geral (8=4+7)
			Despesas Correntes				Despesas de Capital			
	Nome	Classificação Económica	Pessoal (1)	Bens e Serviços (2)	Outras (3)	Total (4=1+2+3)	Investimentos (5)	Outras (6)	Total (7=5+6)	
50-06	Grande Prémio de Macau	02-03-08-02-01	3.725.000,00	22.553.000,00	1.722.000,00	28.000.000,00	----	----	----	28.000.000,00
50-06	Miss Macau	02-03-08-02-02	60.000,00	2.990.000,00	450.000,00	3.500.000,00	----	----	----	3.500.000,00
50-06	Fogo de Artifício	02-03-08-02-03	190.000,00	2.465.000,00	45.000,00	2.700.000,00	----	----	----	2.700.000,00
50-06	Outros Projectos Especiais a)	02-03-08-02-04	----	----	----	----	----	----	----	4.000.000,00
50-06	Barcos-Dragão	02-03-08-02-05	25.000,00	875.000,00	600.000,00	1.500.000,00	----	----	----	1.500.000,00
50-06	Semana de Macau no Porto a)	02-03-08-02-06	----	----	----	----	----	----	----	1.500.000,00
50-06	Semanas de Macau em Pequim e Xangai a)	02-03-08-02-08	----	----	----	----	----	----	----	5.500.000,00
50-06	Centro de Actividades Turísticas a)	02-03-08-02-09	----	----	----	----	----	----	----	2.297.000,00
50-06	Comissão Instaladora da E. S. Turismo	04-01-05-04	11.090.000,00	5.655.000,00	55.000,00	16.800.000,00	1.200.000,00	----	1.200.000,00	18.000.000,00
50-08	Orquestra Chinesa de Macau	02-03-09-00-05	34.000,00	2.742.200,00	----	2.776.200,00	----	----	----	2.776.200,00
50-08	Festival de Artes de Macau	02-03-09-00-07	212.000,00	2.156.700,00	331.300,00	2.700.000,00	----	----	----	2.700.000,00

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

No que ao Fundo de Turismo diz respeito, será de assinalar a melhoria significativa que consistiu em fazer-se publicar em anexo ao orçamento privativo a distribuição de quase todas as dotações globais.

Mas se essa melhoria cobra relevo em termos de transparência, em nada concorre, porém, para a observância do princípio referido, que continua a ser violado.

Resta acrescentar que o Tribunal, no Parecer anterior, já avançou com uma sugestão sobre a forma de combater tal irregularidade³⁶, e que se traduz apenas no seguinte:

- "atribuição a cada Unidade ou Projecto, e no capítulo respectivo, de uma classificação orgânica ao nível de divisão ou subdivisão, sendo então esta desagregada pela necessária classificação económica.
- No fundo trata-se apenas de fazer a "distribuição" desde o início - isto é, logo no orçamento inicial - e inscrevê-la aqui sob uma classificação orgânica (divisão ou subdivisão)".

9.4. - Execução - Instruções

A Direcção dos Serviços de Finanças, a solicitação do Tribunal, remeteu as Circulares por ela expedidas e relacionadas com a execução do Orçamento de 1994, das quais destacamos as seguintes:

- nº 2/DCP/SAP/1994 - sobre a fundamentação legal dos processos de despesa (transporte por outros motivos, subsídio de família, de residência, de nascimento, de casamento, etc.) que lhe são enviados pelos diferentes serviços;

³⁶ - Cap. III, 1.3.

- ofício nº 12553, de 27 de Julho de 1994 - sobre o cumprimento do preceituado na Parte III, do Despacho nº 49/85, de 9 de Março (utilização e contabilização dos Fundos Permanentes);
- nº 30/DOC/94 - que estabeleceu o calendário para o fecho das contas públicas relativas ao exercício de 1994.

Saúda-se a emissão desta Circular, já que, pela primeira vez, se fixam prazos controlados para as operações de fim de ano, essenciais ao rigor e transparência das contas públicas.

As restantes Circulares emitidas, e que acudiram à área do Tribunal, referem-se às tarifas aéreas aprovadas para a requisição de passagens para os funcionários e agentes e seus familiares.

A expedição destas constitui igualmente um avanço, que se regista, sem prejuízo de o Tribunal entender que seria da maior utilidade a emissão de uma Circular, logo no início da vigência do Orçamento, onde fossem fixados critérios, balizados os parâmetros e definidos os procedimentos a observar na execução orçamental desse ano.

A ideia aqui fica...

9.5. - Alterações Orçamentais

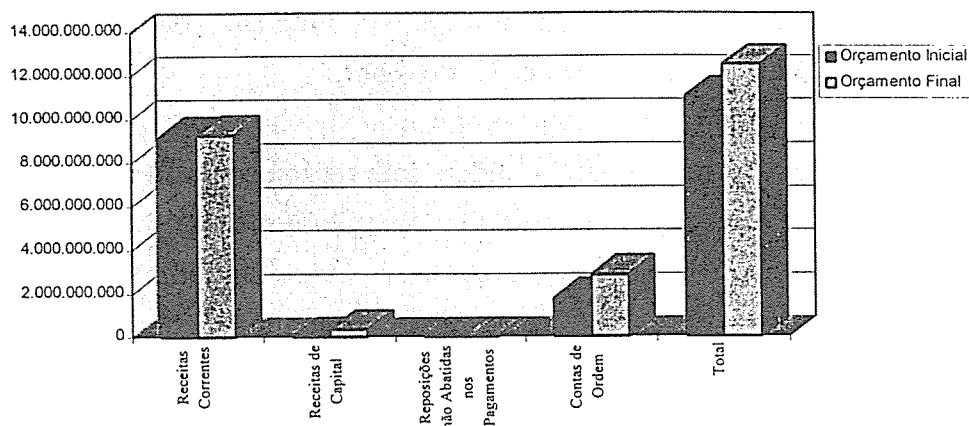
9.5.1. - Das Receitas

No quadro que se segue mostram-se as variações de que foram objecto, durante o ano de 1994, os grandes agregados económicos da receita.

Código	Designação	Previsão Inicial	Crédito especial (D.L. 58/94/M, 28/11)	D.L. 11/94/M	D.L. 26/94/M	Alteração	Aumento Tácito	Dotação Final	Importância não recebida
	<u>Receitas correntes</u>	9.221.709.700,0	---	---	---	59.308.918,0	---	9.281.018.618,0	3.413.666,0
01	Impostos Directos	5.995.020.900,0	---	---	---	---	---	5.995.020.900,0	---
02	Imposto Indirectos	601.850.000,0	---	---	---	44.745.576,0	---	646.595.576,0	2.297.030,0
03	Taxas, Multas e outras penalidades	312.851.800,0	---	---	---	14.449.557,0	---	327.301.357,0	531.106,0
04	Rendimentos da propriedade	2.102.201.000,0	---	---	---	---	---	2.102.201.000,0	---
05	Transferências	154.614.000,0	---	---	---	113.785,0	---	154.727.785,0	585.530,0
06	Venda de bens duradouros	650.000,0	---	---	---	---	---	650.000,0	---
07	Venda de serviços e bens não duradouros	49.252.000,0	---	---	---	---	---	49.252.000,0	---
08	Outras	5.270.000,0	---	---	---	---	---	5.270.000,0	---
	<u>Receitas de Capital</u>	31.400.000,0	331.467.900,0	---	---	---	---	362.867.900,0	---
09	Venda de bens de investimento	27.000.000,0	---	---	---	---	---	27.000.000,0	---
10	Transferências	---	---	---	---	---	---	---	---
11	Activos Financeiros	4.400.000,0	---	---	---	---	---	4.400.000,0	---
12	Passivos Financeiros	---	---	---	---	---	---	---	---
13	Outras	---	331.467.900,0	---	---	---	---	331.467.900,0	---
14	<u>Reposições não abatidas nos pagamentos</u>	8.000.000,0	---	---	---	---	---	8.000.000,0	---
15	<u>Contas de Ordem</u>	1.786.561.200,0	---	439.200,0	14.789.900,0	---	1.058.893.723,0	2.860.684.023,0	136.185.856,0
	Soma	11.047.670.900,0	331.467.900,0	439.200,0	14.789.900,0	59.308.918,0	1.058.893.723,0	12.512.570.541,0	139.599.522,0

Total das alterações 1.464.899.641,0

Em gráfico comparativo da versão inicial com a versão final dos grandes agregados e do total, temos:



As alterações da receita, que sempre se traduziram em aumento das respectivas dotações, tiveram, como se vê, quatro diferentes origens:

- um crédito especial, aberto pelo D.L. nº 58/94/M, de 28 de Novembro- que aumenta o total da receita por recurso à utilização de saldos de anos anteriores;
- a criação de duas novas entidades autónomas (o Fundo de Desenvolvimento Desportivo - D.L. nº 11/94/M, de 7 de Fevereiro) e o Fundo de Cultura - D.L. nº 26/94/M, de 16 de Maio) - com a consequente aprovação dos respectivos orçamentos privativos já no decurso do ano económico e a respectiva inscrição em Contas de Ordem do O.G.T.;
- duas alterações publicadas nos B.O. de Macau de 17 de Maio e 5 de Julho de 1995 - de que resultou um aumento global da receita de 59.308.918,00MOP;
- os denominados (pela D.S.F.) aumentos tácitos, que deram origem a um crescimento da receita de 1.058.893.723.00MOP.

Nada há a apontar, em termos de legalidade, aos procedimentos adoptados e descritos naqueles dois primeiros itens.

Já o mesmo se não pode dizer em relação aos restantes.

Começar-se-á pelas "alterações".³⁷

³⁷ - Designação genérica utilizada no Relatório da Conta (Introdução), para significar todos os ajustamentos que sofreu o Orçamento Geral do Território, que não os resultantes de revisões.

Como já se referiu atrás, houve um aumento do total da receita (e também da despesa) traduzido em 59.308.918,00MOP, mercê de autorização do SAEF (Despacho de 30 de Dezembro de 1994), fundamentado no Despacho nº 17/GM/87, de 30 de Abril³⁸ e nos artºs 21º e 22º do D.L. nº 41/83/M, de 21 de Novembro, na redacção dada pelo D.L. nº 22/87/M, de 27 de Abril.

Ora 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 nº 3 do artº 21º antes citado³⁹, mas antes em presença de verdadeiras revisões orçamentais, já que houve um “aumento da despesa total” e da receita total (nº 2 do mesmo artº 21º).

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

Quanto aos “aumentos tácitos”, que vêm alicerçados no artº 16º do Dec. nº 58/71, de 1 de Março, será de assinalar um inexplicável retrocesso.

Na verdade, como o Tribunal já havia alertado em anos anteriores, o Decº nº 58/71 foi revogado pelo D.L. nº 41/83/M (LEOGT), pelo que não há que encontrar nele suporte para o que quer que seja.⁴⁰

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.

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.

³⁸ - Publicado no B.O. de 4/5/87.

³⁹ - (“Haverá lugar a alteração orçamental (...) quando os reforços ou inscrições tenham contrapartida em rubricas de despesas excedentárias” - novamente sublinhado nosso).

⁴⁰ - cfr. Pareceres Relativos às Contas de 1991 (fls. 26) e 1992 (fls. 89 e 90). Repare-se que é a própria Direcção dos Serviços de Finanças quem, em ofício dirigido ao Tribunal (of. nº 19533, de 13 de Novembro de 1993) reconhece essa revogação ao informar que «deverá ser considerada a supressão da designação “aumentos - tácitos” em situações futuras, já que o D.L. nº 41/83/M, de 21 de Novembro revogou o Decº nº 58/71».

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.

A coluna que no quadro em análise aparece destacada sob a epígrafe “importância não receita” não significa qualquer alteração ao Orçamento mas tão só a diferença entre o total da receita orçamentada e a receita cobrada.

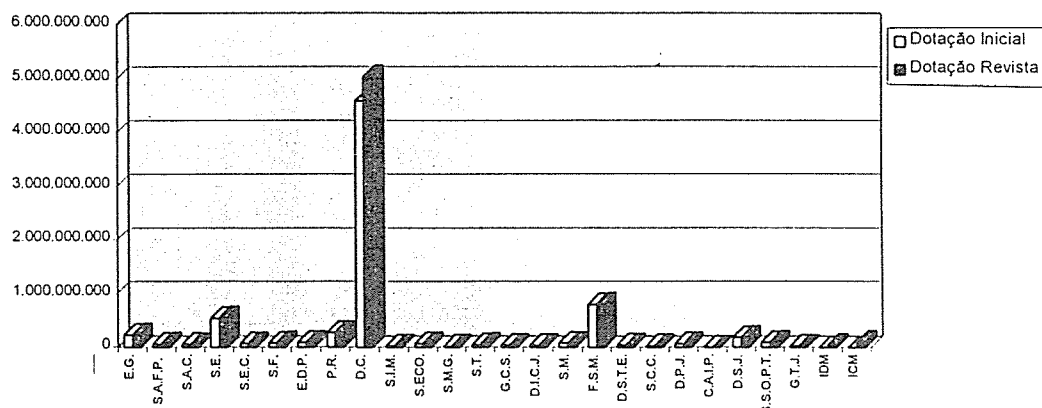
Vai incluída no quadro apenas porque na Conta aparece no desenvolvimento sobre as alterações da receita, e interessa tornar clara a sua inutilidade nesta área.

9.5.2. - Das Despesas

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

Classificação Orgânica		(PATACAS)			
		Dotação Inicial	Dotação Revista	Δ DI/DR	Δ %
01	Encargos Gerais	218.090.700,0	237.562.615,4	19.471.915,4	8,9
03	Serviços de Administração e Função Pública	56.664.000,0	69.910.200,7	13.246.200,7	23,4
04	Serviços de Assuntos Chineses	53.000.000,0	41.662.873,7	-11.337.126,3	-21,4
05	Serviços de Educação	537.012.700,0	548.012.700,00	11.000.000,0	2,1
07	Serviços de Estatística e Censos	64.416.000,0	68.137.011,0	3.721.011,0	5,8
09	Serviços de Finanças	81.357.900,0	88.513.900,0	7.156.000,0	8,8
10	Encargos da Dívida Pública	88.827.500,0	88.827.512,4	12,4	0
11	Pensões e Reformas	267.046.000,0	278.736.000,0	11.690.000,0	4,4
12	Despesas Comuns	4.567.447.700,0	5.031.570.854,5	464.123.154,5	10,2
18	Serviços de Identificação de Macau	25.172.000,0	25.172.000,0	0	0
19	Serviços de Economia	63.838.000,0	67.289.626,3	3.451.626,3	5,4
22	Serviços Meteorológicos e Geofísicos	16.744.200,0	18.266.250,0	1.522.050,0	9,1
23	Serviços de Turismo	43.303.200,0	50.901.022,1	7.597.822,1	17,6
24	Gabinete de Comunicação Social	30.000.000,0	30.150.000,0	150.000,0	0,5
26	Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos	32.138.000,0	35.194.000,0	3.056.000,0	9,5
27	Serviços de Marinha	74.675.000,0	82.432.939,3	7.757.939,3	10,4
28	Forças de Segurança de Macau	788.729.000,0	799.626.000,0	10.897.000,0	1,4
29	Serviços de Trabalho e Emprego	44.520.000,0	45.862.000,0	1.342.000,0	3,0
31	Serviços de Cartografia e Cadastro de Macau	28.000.000,0	28.121.000,0	121.000,0	0,4
32	Directoria da Polícia Judiciária	63.807.800,0	63.807.800,0	0	0
33	Centro de Atendimento e Informação ao Público	4.882.300,0	4.273.235,6	-609.074,4	-12,5
34	Direcção dos Serviços de Justiça	180.843.900,0	184.477.880,0	3.633.980,0	2,0
35	Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes	87.441.300,0	97.064.317,4	9.623.017,4	11,0
36	Gabinete para a Tradução Jurídica	23.152.500,0	23.152.800,6	300,6	0
37	Instituto dos Desportos de Macau	-----	41.035.677,0	41.035.677,0	∞
38	Instituto Cultural de Macau	-----	102.288.900,0	102.288.900,0	∞
40	Investimento do Plano	1.820.000.000,0	1.500.000.000,0	-320.000.000,0	-17,6
50	Contas de Ordem	1.786.561.200,0	2.860.684.023,0	1.074.122.823,0	60,1
Total		11.047.670.900,0	12.512.733.129,0	1.465.062.229,0	13,3

Que graficamente se representa assim:



Os grandes agregados da Despesa (corrente e de capital) dentro de cada departamento orgânico foram objecto das alterações que o quadro seguinte mostra:

(PATACAS)

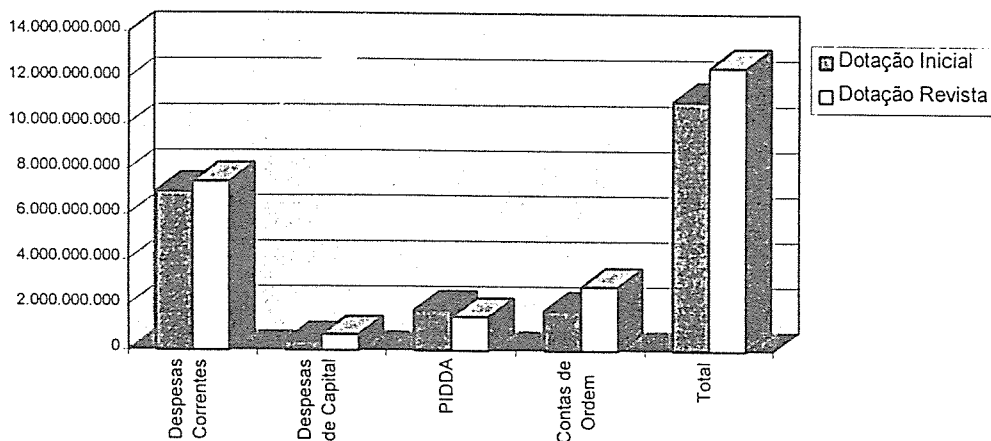
Classificação Orgânica	Tipo	Despesa Corrente				Despesa de Capital			
		Dotação inicial	Dotação Revista	Variação	Δ%	Dotação inicial	Dotação Revista	Variação	Δ%
01 Encargos Gerais		216.547.800,0	235.495.715,4	18.947.915,4	8,7	1.542.900,0	2.066.900,0	524.000,0	34,0
03 Serviços de Administração e Função Pública		56.634.000,0	69.531.400,7	12.897.400,7	22,8	30.000,0	378.800,0	348.800,0	1162,7
04 Serviços de Assuntos Chineses		52.890.000,0	41.561.573,7	-11.328.426,3	21,4	110.000,0	101.300,0	-8.700,0	-7,9
05 Serviços de Educação		515.768.700,0	527.200.700,0	11.432.000,0	2,2	21.244.000,0	20.812.000,0	-432.000,0	-2,0
07 Serviços de Estatística e Censos		64.247.800,0	68.101.711,0	3.853.911,0	6,0	168.200,0	35.300,0	-132.900,0	-79,0
09 Serviços de Finanças		81.107.900,0	88.263.900,0	7.156.000,0	8,8	250.000,0	250.000,0	0	0
10 Encargos da Dívida Pública		10.980.000,0	10.980.000,0	0	0	77.847.512,4	77.847.512,4	0	0
11 Pensões e Reformas		267.046.000,0	278.736.000,0	11.690.000,0	4,4	-----	-----	-----	-----
12 Despesas Comuns		4.267.447.700,0	4.446.332.854,5	178.885.154,5	4,2	300.000.000,0	585.238.000,0	285.238.000,0	95,1
18 Serviços de Identificação de Macau		25.172.000,0	25.172.000,0	0	0	-----	-----	-----	-----
19 Serviços de Economia		63.438.000,0	66.805.126,3	3.367.126,3	5,3	400.000,0	484.500,0	84.500,0	21,1
22 Serviços Meteorológicos e Geofísicos		16.694.200,0	18.047.190,0	1.352.990,0	8,1	50.000,0	219.060,0	169.060,0	338,1
23 Serviços de Turismo		43.153.200,0	50.795.322,1	7.642.122,1	17,7	150.000,0	105.700,0	-44.300,0	-29,5
24 Gabinete de Comunicação Social		29.750.000,0	29.855.400,0	105.400,0	0,4	250.000,0	294.600,0	44.600,0	17,8
26 Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos		32.038.000,0	35.094.000,0	3.056.000,0	9,5	100.000,0	100.000,0	0	0
27 Serviços de Marinha		72.175.000,0	81.756.269,3	9.581.269,3	13,2	2.500.000,0	676.670,0	-1.823.330,0	-72,9
28 Forças de Segurança de Macau		788.729.000,0	799.626.000,0	10.897.000,0	1,4	-----	-----	-----	-----
29 Serviços de Trabalho e Emprego		44.332.000,0	45.674.000,0	1.342.000,0	3,0	188.000,0	188.000,0	0	0
31 Serviços de Cartografia e Cadastro de Macau		27.775.900,0	27.644.900,0	-131.000,0	-0,5	224.100,0	476.100,0	252.000,0	112,4
32 Direcção da Polícia Judiciária		63.107.800,0	62.999.800,0	-108.000,0	-0,2	700.000,0	808.000,0	108.000,0	15,4
33 Centro de Atendimento e Informação ao Público		4.882.200,0	4.273.225,6	-608.974,4	-12,5	100,0	-----	-100,0	-100,0
34 Direcção dos Serviços de Justiça		180.343.900,0	184.023.280,0	3.679.380,0	2,0	500.000,0	454.600,0	-45.400,0	-9,1
35 Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes		85.341.300,0	96.648.057,4	11.306.757,4	13,3	2.100.000,0	416.260,0	-1.683.740,0	-80,2
36 Gabinete para a Tradução Jurídica		23.082.500,0	23.082.800,6	300,6	0	70.000,0	70.000,0	0	0
37 Instituto dos Desportos de Macau		-----	40.854.090,0	40.854.090,0	∞	-----	181.587,0	181.587,0	∞
38 Instituto Cultural de Macau		-----	100.283.900,0	100.283.900,0	∞	-----	2.005.000,0	2.005.000,0	∞
Total		7.032.684.900,0	7.458.839.216,6	426.154.316,6	6,1	408.424.800,0	693.209.889,4	284.785.089,4	69,7

Em síntese apura-se:

(PATACAS)

Orçamento	Dotação Inicial	%	Dotação Revista	%	Δ DI/DR	Δ %
Despesas Correntes	7.032.684.900,0	63,66	7.458.839.216,6	59,61	426.154.316,6	6,06
Despesas de Capital	408.424.800,0	3,70	693.209.889,4	5,54	284.785.089,4	69,73
Despesas do Plano (PIDDA)	1.820.000.000,0	16,47	1.500.000.000,0	11,99	-320.000.000,0	-17,58
Contas de Ordem	1.786.561.200,0	16,17	2.860.684.023,0	22,86	1.074.122.823,0	60,12
Total	11.047.670.900,0	100,00	12.512.733.129,0	100,00	1.465.062.229,0	13,26

Assim representadas graficamente:



A variação sofrida pelo Orçamento da Despesa resultou de três tipos de procedimentos, a saber:

- da abertura de um “crédito especial” (D.L. nº 58/94/M, de 28/11), com que se reforçou a dotação destinada à entrega ao Fundo do Futuro Governo da Região Administrativa Especial de Macau das importâncias que lhe são devidas pela concessão de terrenos;

- das “alterações” e “aumentos tácitos” referidos no número anterior, pelo que tem aqui cabimento tudo quanto ali se disse sobre a sua legalidade.

Retoma-se, no entanto, e de forma reforçada, a consideração feita à cerca deste procedimento ilegal (“aumentos tácitos”) ao nível do cabimento prévio da despesa, já que a falta de publicitação, por impossibilidade de controlo, potencia a assunção de encargos sem cobertura orçamental;

- de “transferências entre rubricas”, em relação às quais nada se detectou que mereça reparo.

A leitura e análise dos quadros e gráficos antecedentes permite chegar às seguintes Conclusões:

- variação pouco significativa dos valores globais do Orçamento (13,26%, enquanto no ano anterior foi de 16%), o que poderá significar maior rigor na previsão inicial;
- aumento significativo das Despesas de Capital - 69,73% (ainda que em valores absolutos não o seja tanto) - e das Contas de Ordem - 60,12%;
- diminuição das despesas inicialmente destinadas ao PIDDA (- 17,58%);
- acréscimo do cap. 12 - Despesas Comuns - que já detinha um peso excessivo e viu a sua dotação reforçada em 10,2%;
- acréscimo significativo (23,4%) das despesas com os Serviços de Administração e Função Pública (SAFP).

9.5.3. O Equilíbrio do Orçamento Final

Depois de introduzidas todas as alterações no Orçamento, impõe-se que se reanalise o cumprimento do princípio do equilíbrio.

Donde tenhamos:

-	Receita orçada	12.512.570.541,00MOP
-	Despesa orçada	<u>12.512.733.129,00MOP</u>
-	Diferença	-162.588,00MOP

Uma vez mais, e por força das irregularidades e ilegalidades verificadas no processo de alterações orçamentais, caíu-se no desequilíbrio formal do orçamento final.

Desequilíbrio esse que, no ano em análise, se traduziu (de novo) num excesso das despesas sobre as receitas (ainda que pouco significativo em termos absolutos), que assim se mostra violador do artº 5º da LEOGT.

10. A Conta Geral do Território

10.1. - Remessa ao Tribunal

A Conta sobre que ora se emite Parecer deu entrada no Tribunal de Contas em 31 de Julho do ano em curso a coberto de ofícios da mesma data de Sua Excelência o Governador (Relatório) e do Chefe do Departamento de Contabilidade Pública da Direcção dos Serviços de Finanças (Mapas).

Cumpriu-se assim, pois, o prazo fixado para o efeito no nº 1 do artº 9º do D.L. nº 18/92/M, de 2 de Março.

10.2. - Elaboração

Em todos os Pareceres até agora emitidos⁴¹ o Tribunal tem vindo sucessivamente a recomendar a necessidade⁴² de aprovação da Portaria a que se refere o nº 2 do artº 35º da LEOGT, um instrumento indispensável à transparência das contas públicas e ao controlo da utilização dos dinheiros dos contribuintes.

Com efeito, não é difícil entender que, na ausência de normas reguladoras da organização e conteúdo da Conta Geral do Território, muito reduzidas ficarão as possibilidades de análise e controle dessa mesma Conta, que nem sequer serão atenuadas pela previsão da elaboração de uma Conta de Gerência e de uma Conta de Exercício e pela imposição da publicação, a cargo da Direcção dos Serviços de Finanças, das contas trimestrais, (artºs 35º, nº 1 e 36º, da L.E.O.G.T.).

⁴¹ - Este é o quarto.

⁴² - Ver "Recomendações", "No âmbito da Conta".

Porque assim, não será possível neste momento ir além da apresentação de uma visão da estrutura adoptada pela Conta Geral do Território de 1994, e do registo da não publicação (e mais uma vez) das “contas trimestrais”.

Como decorre do que vem sendo dito, assinala-se que a a Conta integra um Relatório, Mapas com algum desenvolvimento quantitativo sobre a execução orçamental e, em anexo, as Contas das Entidades Autónomas.

Com a inclusão da maior parte das contas das entidades autónomas (faltam apenas, quatro⁴³), cumpre-se, finalmente, o disposto no nº 3 do artº 31º do D.L. nº 53/93/M, de 27 de Setembro, o que é de saudar.

O Relatório, elaborado pela Direcção dos Serviços de Finanças (vem assinado pelo Director dos Serviços substituto) e dirigido a Sua Excelência o Governador, tem exactamente a mesma estrutura dos anteriores.

Após uma breve introdução, procede-se ao respectivo desenvolvimento, por capítulos, arrumados desta forma:

- 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 Directa
 - Dívida Pública Indirecta;
- Situação Patrimonial do Território;
- Entidades Autónomas;
- Conclusões.

Por sua vez os Mapas (ou listagens) reportam-se a:

- Contas de Gerência e de Exercício.

Estas Contas, ainda que elaboradas em obediência ao que se encontra legislado (cfr. artº 35º, nº 1 da LEOGT), estão em total desconformidade com o sistema de Orçamento de Gerência em vigor no ordenamento jurídico financeiro do Território.

⁴³ - Câmara Municipal das Ilhas
Fundo de Turismo
Obra Social dos Serviços de Marinha
Fundação Macau

Foi a conclusão a que se chegou no Parecer sobre a Conta do ano de 1992 (cap. I, 4.6) e que o Tribunal continua a sufragar como inteiramente válida⁴⁴.

- Demonstração da receita liquidada, cobrada e em dívida;
- Relação por epígrafes das Operações de 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.

A Conta segue, como é natural, a estrutura do Orçamento Geral do Território do mesmo ano, surpreendendo-se algumas lacunas em matéria de informações complementares (cfr. nº artº 9º, nº 3 do D.L. nº 18/92/M, de 2 de Março que, exemplificativamente, enumera algumas das matérias a considerar pelo Tribunal de Contas na elaboração do seu Parecer), como sejam as que respeitam a:

- Subsídios;
- Benefícios fiscais;
- Património Imobiliário e Mobiliário do Território; etc.

Mais adiante, e nos Capítulos próprios, far-se-á uma abordagem mais pormenorizada destas insuficiências e uma análise mais detalhada do conteúdo do Relatório e dos Mapas desenvolvidos.

10.3. - Aprovação

À semelhança do que sucedeu em anos anteriores, a Conta remetida ao Tribunal para Parecer não foi formalmente aprovada pelo Governador.

A sua intervenção limita-se à aposição de um simples “visto” sobre o Relatório elaborado pela Direcção dos Serviços de Finanças.

Por outro lado, não há na Conta qualquer intervenção do Secretário-Adjunto para a Economia e Finanças, que é quem tutela a respectiva área.

Já o Tribunal se pronunciou sobre esta matéria, e com algum pormenor, no Parecer sobre a Conta Geral do Território de 1992 (cap. I - 4.6.), tendo-se concluído pela necessidade legal da aprovação formal da Conta, o que ora e aqui se reitera.

⁴⁴ - Nesse Parecer, como se poderá ver, sugeria-se que, em vez de tais contas, fossem elaboradas uma conta da execução orçamental (a agora denominada conta de exercício) e uma conta consolidada do Tesouro, sugestão que, obviamente, se mantém.

CAPÍTULO IV

AS RECEITAS E DESPESAS

11. Nota Prévia

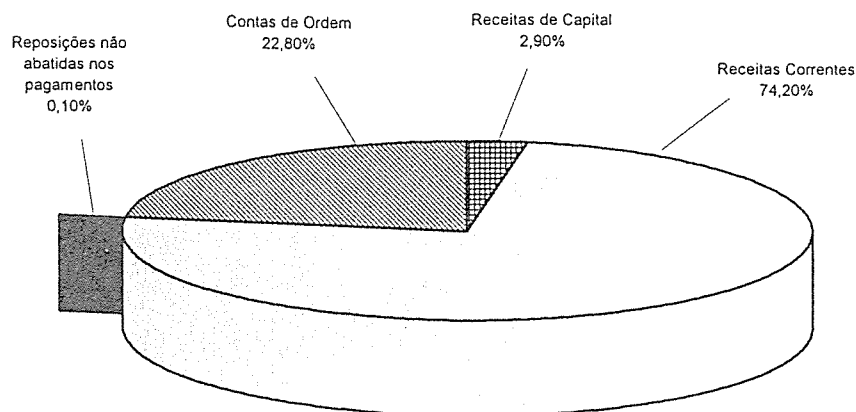
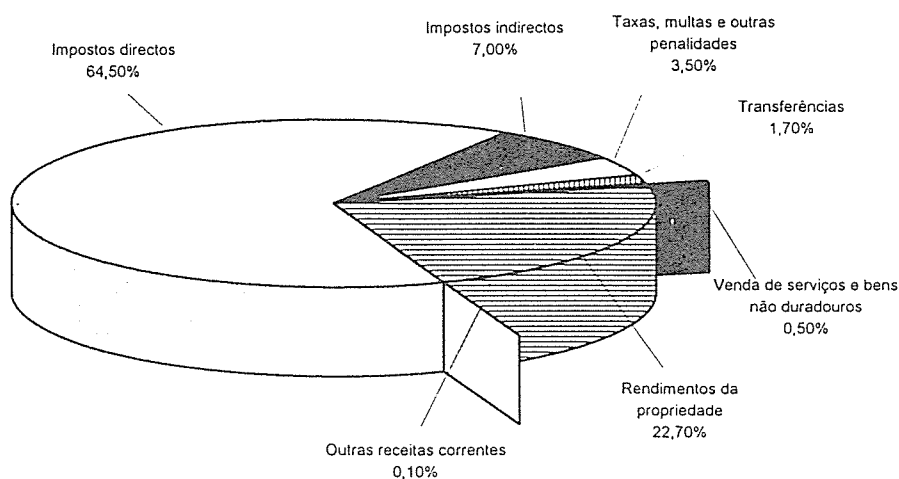
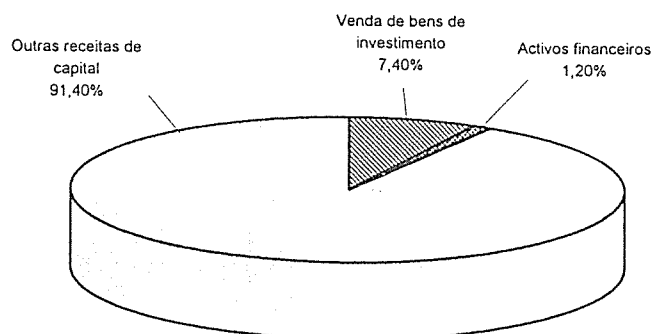
O objecto deste Capítulo é, essencialmente, a análise quantitativa das receitas e das despesas. Quando nos referimos ao Orçamento, consideramo-lo na sua versão final, isto é, após as revisões e alterações que ele sofreu ao longo do ano.

12. As Receitas

12.1. - No Orçamento

Depois das correcções introduzidas, o Orçamento Final da Receita apresentava os valores e a estrutura que o quadro e os gráficos seguintes respectivamente mostram:

Código		Designação da Receita	Dotação Orçamental	
Capítulo	Grupo		Montante (em patacas)	%
		Receitas Correntes	9.281.018.618,0	74,2
01		Impostos directos	5.995.020.900,0	64,5
	01	Sobre o rendimento	5.685.020.900,0	94,8
	02	Outros	310.000.000,0	5,2
02		Impostos Indirectos	646.595.576,0	7,0
	01	Aduaneiros	-----	-----
	02	Lucros de empresas monopólicas	-----	-----
	03	Outras	646.595.576,0	100,0
03		Taxas, multas e outras penalidades	327.301.357,0	3,5
	01	Taxas	297.101.357,0	90,8
	02	Multas e outras penalidades	30.200.000,0	9,2
04		Rendimentos da propriedade	2.102.201.000,0	22,7
	03	Juros-outros sectores	616.000,0	-----
	06	Dividendos-outros sectores	10.465.000,0	0,5
	10	Rendas de terrenos-outros sectores	30.120.000,0	1,4
	11	Prémio proveniente de concessão de terrenos	2.000.000.000,0	95,2
	12	Resultados da AMCM	61.000.000,0	2,9
05		Transferências	154.727.785,0	1,7
	06	Exterior	130.757.000,0	84,5
	07	Outros sectores	23.970.785,0	15,5
06		Venda de bens duradouros	650.000,0	-----
	03	Outros sectores	650.000,0	100,0
07		Venda de serviços e bens não duradouros	49.252.000,0	0,5
	01	Rendas de habitações	12.000.000,0	24,4
	04	Rendas de edificios-outros sectores	14.270.000,0	29,0
	07	Rendas de bens duradouros-outros sectores	1.476.000,0	3,0
	10	Diversos-outros sectores	21.506.000,0	43,6
08		Outras receitas correntes	5.270.000,0	0,1
		Receitas de capital	362.867.900,0	2,9
09		Venda de bens de investimento	27.000.000,0	7,4
	01	Terrenos-sector público	12.000.000,0	44,4
	07	Edificios-sector público	15.000.000,0	55,6
10		Transferências	-----	-----
	07	Outros sectores	-----	-----
11		Activos financeiros	4.400.000,0	1,2
	14	Emp.a médio e longo prazos-outros sectores	4.400.000,0	100
12		Passivos financeiros	-----	-----
	01	Títulos a curto prazo-sector público	-----	-----
13		Outras receitas de capital	331.467.900,0	91,4
14		Reposições não abatidas nos pagamentos	8.000.000,0	0,1
15		Contas de ordem	2.860.684.023,0	22,8
Receita Total			12.512.570.541,0	100,0

RECEITA TOTAL**RECEITA CORRENTE****RECEITA DE CAPITAL**

Apreciando o quadro e os gráficos que antecedem pode chegar-se às seguintes conclusões:

- o financiamento do Orçamento Geral do Território assenta, quase exclusivamente, em receitas correntes (74,2%), sendo o volume das Contas de Ordem (receitas geradas pelas entidades autónomas) da ordem dos 22,8%;

- dentro das receitas correntes a maior fatia cabe aos impostos directos (64,5%, que representam 47,9% da receita total), com destaque para os impostos sobre o rendimento (94,8%);
- é expressivo o montante atingido pelas receitas provenientes de rendimentos da propriedade (22,7% da receita corrente e 16,8% da receita total), onde assumem especial significado os provenientes da “concessão de terrenos” (95,2%);
- na receita de capital a previsão de “Activos Financeiros” e de “Outras Receitas de Capital” aparece integralmente preenchida por “saldos de anos económicos anteriores”⁴⁵

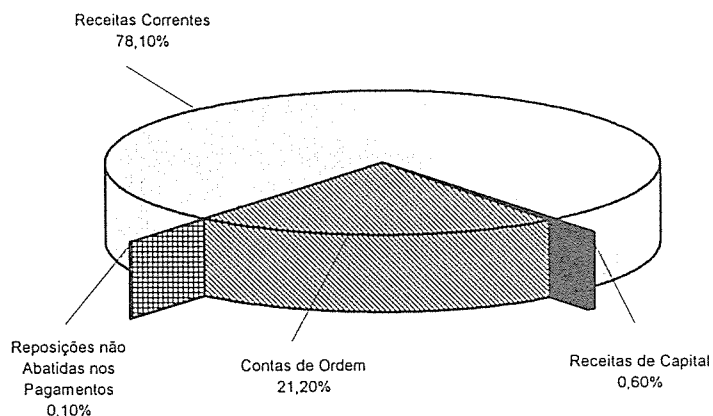
12.2. - Na Conta

O quadro seguinte, além de exprimir a execução orçamental da receita, evidencia a estrutura da que foi arrecadada, comparando-a com a orçamentada e calculando o respectivo desvio.

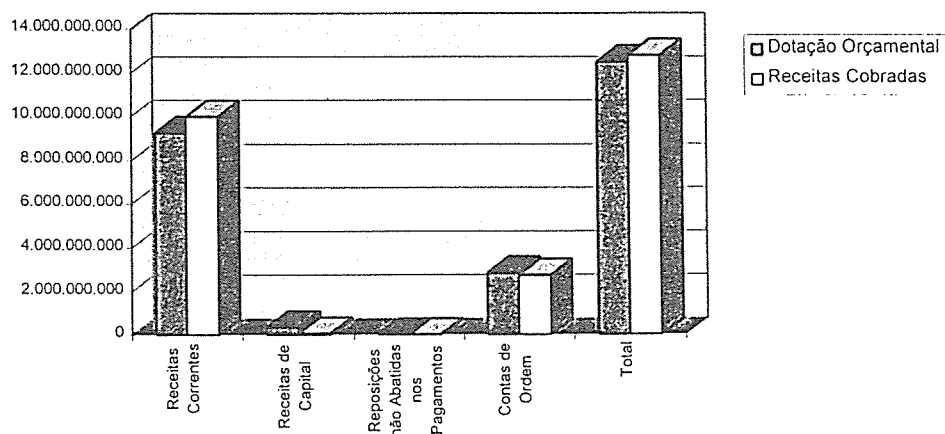
Código		Designação da Receita	Dotação Orçamental		Receitas Cobradas		Desvio		realização
Capítulo	Grupo		Montante (em patacas)	%	Montante (em patacas)	%	Montante (em patacas)	%	%
		Receitas Correntes	9.281.018.618,0	74,2	10.000.244.003,0	78,1	+719.225.385,0	7,7	107,7
01		Impostos directos	5.995.020.900,0	64,5	6.060.462.129,0	60,6	+65.441.229,0	1,1	101,1
	01	Sobre o rendimento	5.685.020.900,0	94,8	5.644.023.186,0	93,1	-40.997.714,0	-0,7	99,3
	02	Outros	310.000.000,0	5,2	416.438.943,0	6,9	+106.438.943,0	34,3	134,3
02		Impostos indirectos	646.595.576,0	7,0	801.376.572,0	8,0	+154.780.996,0	23,9	123,9
	01	Aduaneiros	-----	----	-----	----	-----	----	----
	02	Lucros de empresas monopólicas	-----	----	-----	----	-----	----	----
	03	Outras	646.595.576,0	100,0	801.376.572,0	100,0	+154.780.996,0	23,9	123,9
03		Taxas, multas e outras penalidades	327.301.357,0	3,5	374.495.096,0	3,7	+47.193.739,0	10,9	130,9
	01	Taxas	297.101.357,0	90,8	347.043.373,0	92,7	+49.942.016,0	16,8	116,8
	02	Multas e outras penalidades	30.200.000,0	9,2	27.451.723,0	7,3	-2.748.277,0	-9,1	90,9
04		Rendimentos da propriedade	2.102.201.000,0	22,7	2.521.133.789,0	25,2	+418.932.789,0	19,9	119,9
	03	Juros-outros sectores	616.000,0	----	776.330,0	----	+160.330,0	2,7	102,7
	06	Dividendos-outros sectores	10.465.000,0	0,5	15.034.599,0	0,6	+4.569.599,0	43,7	143,7
	10	Rendas de terrenos-outros sectores	30.120.000,0	1,4	39.138.232,0	1,6	+9.018.232,0	29,9	129,9
	11	Prémio proveniente de concessão de terrenos	2.000.000.000,0	95,2	2.466.184.628,0	97,8	+466.184.628,0	23,3	123,3
	12	Resultados da AMCM	61.000.000,0	2,9	-----	----	-61.000.000,0	-100	----
05		Transferências	154.727.785,0	1,7	185.734.715,0	1,9	+31.006.930,0	20,0	120,0
	06	Exterior	130.757.000,0	84,5	163.531.124,0	88,0	+32.774.124,0	25,1	125,1
	07	Outros sectores	23.970.785,0	15,5	22.203.591,0	12,0	-1.767.194,0	-7,4	92,6
06		Venda de bens duradouros	650.000,0	----	2.684.850,0	----	+2.034.850,0	313,1	413,1
	03	Outros sectores	650.000,0	100,0	2.684.850,0	100,0	+2.034.850,0	313,1	413,1
07		Venda de serviços e bens não duradouros	49.252.000,0	0,5	40.727.795,0	0,5	-8.524.205,0	-17,3	82,7
	01	Rendas de habitações	12.000.000,0	24,4	13.003.540,0	31,9	+1.003.540,0	8,4	108,4
	04	Rendas de edifícios-outros sectores	14.270.000,0	29,0	11.322.693,0	27,8	-2.947.307,0	-20,7	79,3
	07	Rendas de bens duradouros-outros sectores	1.476.000,0	3,0	32.915,0	0,1	-1.443.085,0	-97,8	2,2
	10	Diversos-outros sectores	21.506.000,0	43,6	16.368.647,0	40,2	-5.137.353,0	-23,9	76,1
08		Outras receitas correntes	5.270.000,0	0,1	13.629.057,0	0,1	+8.359.057,0	158,6	258,6
		Receitas de capital	362.867.900,0	2,9	77.887.916,0	0,6	-284.979.984,0	-78,5	21,5
09		Venda de bens de investimento	27.000.000,0	7,4	77.887.916,0	100,0	+50.887.916,0	188,5	288,5
	01	Terrenos-sector público	12.000.000,0	44,4	15.332.063,0	19,7	+3.332.063,0	27,8	127,8
	07	Edifícios-sector público	15.000.000,0	55,6	62.555.853,0	80,3	+47.555.853,0	317,0	417,0
10		Transferências	-----	----	-----	----	-----	----	----
	07	Outros sectores	-----	----	-----	----	-----	----	----
11		Activos financeiros	4.400.000,0	1,2	-----	----	-4.400.000,0	-100	----
	14	Emp. a médio e longo prazos-outros sectores	4.400.000,0	100,0	-----	----	-4.400.000,0	-100	----
12		Passivos financeiros	-----	----	-----	----	-----	----	----
	01	Títulos a curto prazo-sector público	-----	----	-----	----	-----	----	----
13		Outras receitas de capital	331.467.900,0	91,4	-----	----	-331.467.900,0	-100	----
14		Reposições não abatidas nos pagamentos	8.000.000,0	0,1	8.606.343,0	0,1	+606.343,0	7,6	107,6
15		Contas de ordem	2.860.684.023,0	22,8	2.724.498.167,0	21,2	-136.185.856,0	-4,8	95,2
		Receita total	12.512.570.541,0	100,0	12.811.236.429,0	100,0	+298.665.888,0	2,4	102,4

⁴⁵ - A orçamentação desta receita foi operada através do D.L. nº 58/94/M, de 28 de Novembro. Cfr., assim, Cap. III, 9.5.1. deste Parecer.

Em representação gráfica as receitas arrecadadas apresentam a seguinte estrutura:



A execução orçamental da receita representa-se, graficamente, da seguinte forma:

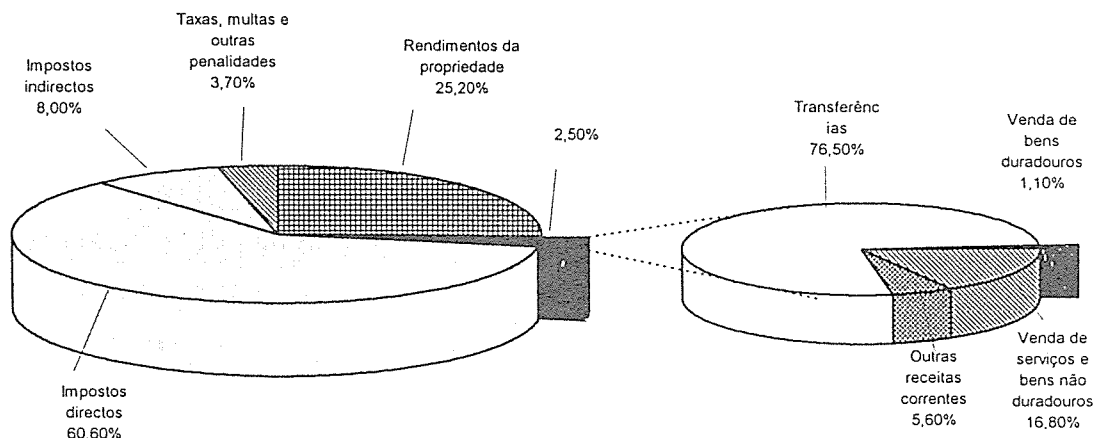


Desde logo, e numa primeira apreensão, três conclusões são de extrair dos elementos que as representações antecedentes atestam:

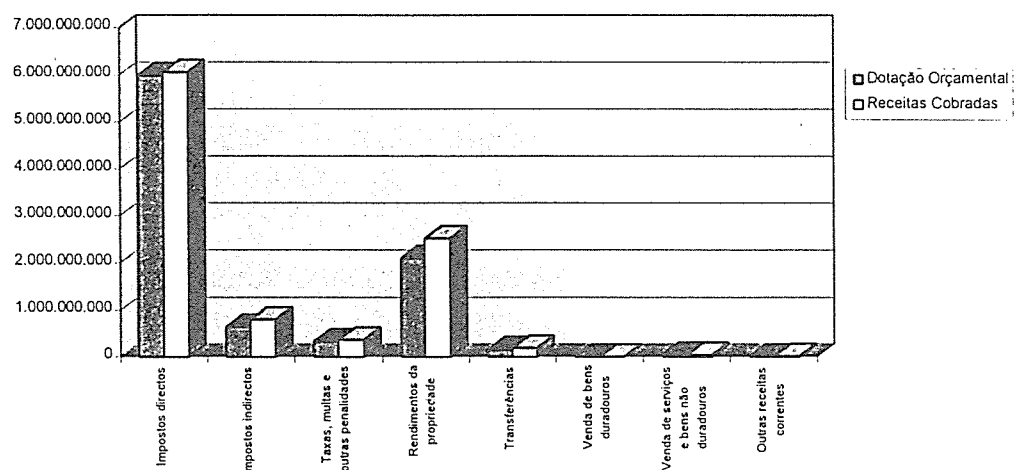
- reforço do peso das receitas correntes, que passou de 74,2% do total da receita orçada para 78,1% do total da receita arrecadada;
- a realização orçamental, que atingiu os 102,4%, o que, como se sabe, e face ao disposto no nº 2 do artº 17º da LEOGT, não constitui qualquer ilegalidade, salientando-se ainda a taxa de realização alcançada na receita corrente, que foi de 107,7%;
- fraca realização orçamental conseguida na receita de capital (21,5%), o que fez com que o seu já reduzido peso no financiamento do Orçamento diminuisse (2,9% no Orçamento e 0,6% na Conta).

12.2.1. - As Receitas Correntes

A estrutura da receita corrente arrecadada toma, em representação gráfica, a seguinte configuração:



Por sua vez a realização orçamental da receita corrente exprime-se da seguinte forma:



Ao nível deste agregado será de destacar que:

- todos os subagregados, com excepção do de "venda de serviços e bens não duradouros", atingiram taxas de realização superiores a 100%;
- os impostos directos (60,6%) representam a maior fatia da receita corrente, bem como da receita total (47,3%);
- nos impostos directos (preenchidos quase na íntegra por impostos sobre o rendimento - 93,1%), assumem papel de relevo os resultantes da tributação do jogo (4.551.022.596,00MOP);

- as receitas do jogo (impostos directos + transferências) atingiram 4.695.309.000,00MOP (valor arredondado), que representam 46,95% da receita corrente e 36,64% da receita total;
- no subagregado “ Rendimentos da Propriedade” é de salientar a elevada taxa de execução da rubrica “Prémios Provenientes das Concessões de Terrenos”, que se cifrou em 123,3%;
- ainda no mesmo subagregado merece particular realce o facto de não ter sido arrecadada qualquer receita proveniente dos “Resultados da AMCM”, quando tinha sido orçamentada uma importância de 61.000.000,00MOP, facto a que não será estranha a circunstância de a Autoridade Monetária e Cambial de Macau ter registado prejuízos em 1994 de 170,5 milhões de patacas nos seus “Resultados Operacionais”;⁴⁶
- as receitas provenientes da concessão do jogo juntamente com as resultantes da concessão de terrenos perfazem um total de 7.161.494.000,00MOP (valor arredondado), significando, assim, 71,61% da receita corrente e 55,9% da receita total. O elevado peso destes dois tipos de receita, atento o seu carácter incerto e as flutuações imprevisíveis a que estão sujeitos, não deixam de constituir sintoma de fragilidade e vulnerabilidade das fontes de financiamento do Orçamento Geral do Território.

12.2.1.1. - O Contrato de Concessão do Exclusivo da Exploração de Jogos de Fortuna ou Azar de 29/9/86

O contrato em título (B.O. de 13.10.86, com o aditamento constante do B.O. de 10.01.87), estipula, na cláusula 6ª, sob a epígrafe “Prémio”, que:

Um: A Concessionária pagará ao Território, a título de prémio, a quantia de mil trezentos e setenta e cinco milhões de dólares de Hong Kong.

Dois: Esta importância será paga da seguinte forma:

a).....

b).....

c).....

d) Seiscentos e treze milhões e quinhentos mil dólares de Hong Kong em sessenta prestações mensais, iguais e sucessivas, com início em Janeiro de mil novecentos e noventa e dois e termo em Dezembro de mil novecentos e noventa e seis, vencendo-se cada uma delas no dia dez do mês a que respeitar.

⁴⁶ - Cfr. “Relatório Anual - 1994”, pág. 21.

Três:.....

Quatro: Do montante das prestações a que se referem as alíneas c) e d) do número dois e no número anterior, será afectado anualmente um milhão de patacas a obras de carácter social e assistencial”.

A prestação actualmente em fase de pagamento deverá, portanto, contribuir para o Orçamento Geral do Território, em cada ano, com a quantia de 126.381.000,00MOP, proveniente do seguinte cálculo:

- HKD 613.500.000,00:60x12 = 122.700.000,00
- HKD 122.700.000,00x1,03⁴⁷ = 126.381.000,00MOP

Acontece, porém, que no Orçamento Geral do Território, na rubrica da Receita 05.06.04.00 (Transferências; Exterior; contrato de 29-9-86-Prémio Anual), apenas foi prevista a receita de 122.700.000,00MOP, por coincidência igual ao montante devido, mas em dólares de Hong Kong!...

Mais grave do que isto, contudo, é que só foram efectivamente arrecadadas receitas naquele exacto valor, ou seja de 122.700.000,00MOP⁴⁸.

Na Conta, e na rubrica referida, estão contabilizadas 121.700.000,00MOP, sendo que a conta de Operações de Tesouraria, na subconta “Fundo de Carácter Social e Assistencial”, apresenta a receita de 1.000.000,00MOP (porventura com fundamento no nº 4 da cláusula citada)⁴⁹.

Donde que o Território tenha ficado prejudicado em 3.681.000,00MOP (três milhões seiscentas oitenta e uma mil patacas).

Colocada a questão à Direcção dos Serviços de Finanças (of. nº 4048, de 26.10.95), veio aquela apenas esclarecer, (of. nº 190/DIR/95, de 3 de Novembro), que “a dotação destinada a despesas de carácter social e assistencial foi movimentada com recurso a uma conta de tesouraria” e que “essa prática foi rectificada já no âmbito do OGT/95”.

Quanto ao problema de fundo, a D.S.F. enviou com ofício autónomo (nº 191/DIR/95, de 7 de Novembro) um documento elaborado pelo então Instituto Emissor de Macau - EP em 26 de Junho de 1989, onde se propõe ao então Secretário-Adjunto para os Assuntos Económicos que “com a criação da AMCM esta entidade poder vir a reter as diferenças cambiais resultantes das entregas do Contrato de Jogos assinado entre o Território e a STDM, tendo em vista assegurar a sua plena autonomia financeira, qualquer que seja a evolução dos mercados internacionais e da economia de Macau.”

⁴⁷ - Taxa de câmbio para a conversão de dólares de Hong Kong em patacas, segundo informação da Autoridade Monetária e Cambial de Macau.

⁴⁸ - E dizemos mais grave, porquanto, sendo o Orçamento apenas uma previsão, e não vigorando na Receita o princípio do cabimento prévio, sempre seria possível corrigir o erro, cobrando mais do que o orçamentado, o que não aconteceu.

⁴⁹ - Quanto à movimentação desta receita por Operações de Tesouraria será o assunto tratado no Cap. VI do presente Parecer.

Sobre esta proposta lavrou o Secretário-Adjunto referido, em 5 de Julho do mesmo ano, despacho do seguinte teor:

“Concordo. Deve regressar-se ao sistema anterior à modificação, como se a mesma não tivesse ocorrido, repondo-se a situação antecedente com efeito contado da data de entrada em vigor do novo critério”.

O que se oferece dizer a este propósito é que o Despacho que sustenta a prática adoptada não encontra suporte nem no contrato de concessão nem em qualquer diploma legal, estando assim a ser ilegítimamente subtraídas avultadas quantias às receitas do Território.

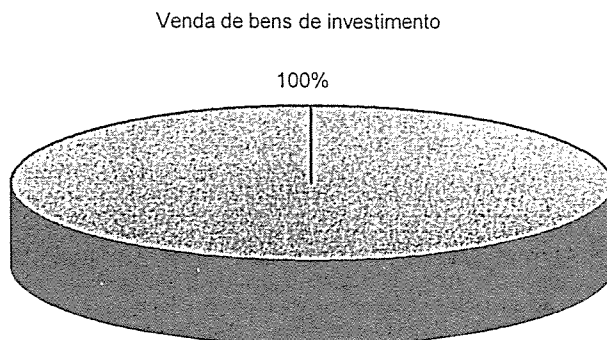
Deve dizer-se, para se ser devidamente rigoroso, que esta situação se vem repetindo desde 1992, não se lhe tendo feito referência em anteriores Pareceres por só agora ter sido possível aprofundar com algum detalhe e precisão o problema.

Até ao momento os prejuízos acumulados atingem o montante de 11.043.000,00MOP, consoante se consagra, ainda que de forma sintética, no quadro seguinte:

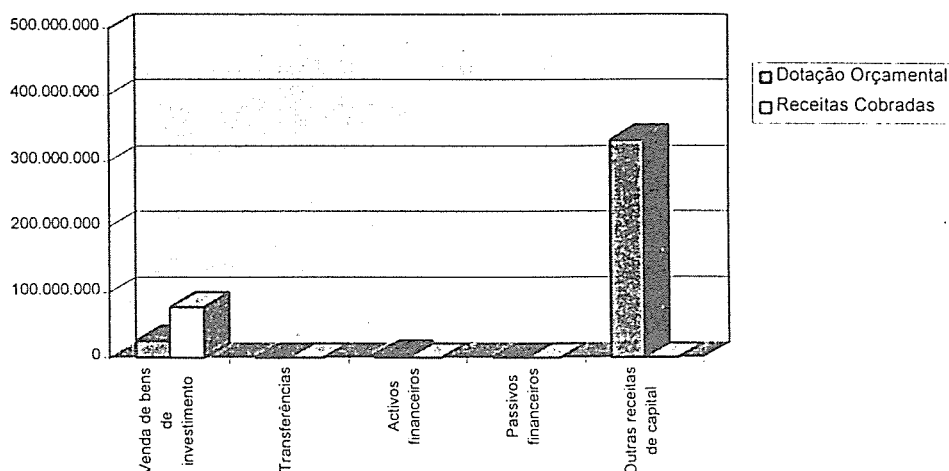
Contrato de Concessão do Exclusivo da Exploração de Jogos de Fortuna e Azar, de 29/9/86						
Cláusula sexta (Prémio) nº2, al. d): HKD\$613.500.000,00÷60x12=122.700.000,00						
Conversão em patacas HKD\$122.700.000,00x1,03=126.381.000,00 MOP						
Ano	Orçamento		Conta		Operação Tesouraria (Fundo de Caracter Social Assistencial)(3)	Diferença 126.381.000-(2)-(3)
	Classificação orçamental	Montante (1)	Classificação orçamental	Montante (2)		
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
Total		368.100.000,00		367.100.000,00	1.000.000,00	11.043.000,00

12.2.2. - As Receitas de Capital

As componentes deste tipo de receita podem representar-se graficamente assim:



Por seu turno o próximo gráfico mostra como se comportou a execução orçamental dos diferentes subagregados:



O que de imediato ressalta da análise deste tipo de receitas, e para além do seu peso insignificante no conjunto da receita (0,6%, e que diminuiu face ao que estava orçamentado - 2,9%), é:

- o seu integral preenchimento pelas receitas provenientes da venda de bens de investimento;
- a taxa de execução de índice zero nas receitas orçamentadas em “Activos Financeiros - Empréstimo a Médio e Longo Prazo” e em “Outras Receitas de Capital”.

Dada a natureza das receitas em questão, há que dar um pouco mais de atenção a este último ponto.

E começar-se-á pelos Activos Financeiros.

Em “activos financeiros” contabilizam-se, como se sabe, as receitas provenientes do reembolso de empréstimos concedidos ou de títulos subscritos, a curto, médio ou longo prazo.

A natureza titulada desta receita (por contrato, título de participação, etc.) confere à previsão um grau elevado de precisão e garante, à partida, uma cobrança no limiar dos valores orçamentados.

Assim acontece, e por maioria de razão, quando o activo que se prevê cobrar tem como fonte um empréstimo a médio ou longo prazo, única rubrica prevista no Orçamento (11-14-00-00).

Assim, a não arrecadação de qualquer quantia neste tipo de receita só pode significar uma de três coisas:

- ou o empolamento deliberado do Orçamento;
- ou a falta de rigor na elaboração do mesmo;
- ou a ausência de controlo dos créditos do Território.

No que toca às “Outras Receitas de Capital” constata-se que apenas foram orçamentadas receitas na rubrica 13.01.00.00 - saldos de anos económicos anteriores - e através de uma revisão orçamental operada pelo D.L. nº 58/94/M, de 28 de Novembro.⁵⁰

Ora, se em termos orçamentais houve necessidade de aumentar o total do Orçamento, não se encontra justificação para o facto de, em sede de execução, não se haver registado qualquer cobrança na rubrica que se inscreveu de novo, quando é certo que a dotação da despesa que foi reforçada com contrapartida na receita em questão, aparece com um movimento que compreende o reforço operado.

Se a intenção do crédito especial era apenas reforçar a dotação da despesa e não utilizar, na receita, os saldos dos anos anteriores, então era tecnicamente mais correcto usar como contrapartida do mencionado reforço a dotação provisional inscrita no Cap. 12, C. E. 05.04.00.00.13.

Assim, o que acabou por acontecer foi o empolamento do Orçamento Geral do Território (em mais 331.467.900,00MOP), o que nada contribuiu para o rigor e transparência das finanças públicas do Território.

12.2.3. - As Reposições Não Abatidas nos Pagamentos

Como no Cap. I deste Parecer se referiu⁵¹, o D.L. nº 59/94/M, de 5 de Dezembro, que aprovou o regime jurídico da reposição dos dinheiros públicos indevidamente ou a mais pagos, só entrou em vigor no dia 1 de Janeiro de 1995, não se reflectindo, pois, na conta em análise a disciplina por ele introduzida.

Daí que permaneça ainda a utilização incorrecta da dotação “Reposições Não Abatidas nos Pagamentos” para registo e contabilização da reentrada nos cofres públicos de dinheiro que não constitui receita do Território, mas simples “reposições abatidas nos pagamentos”.

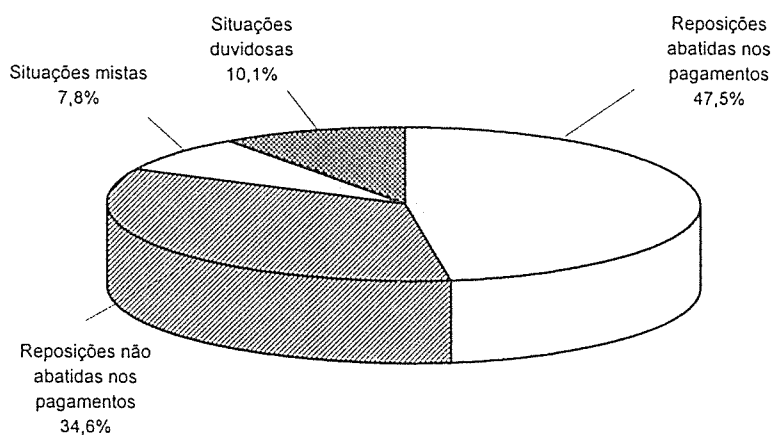
⁵⁰ - Cfr. Cap. III, 9.5.1 deste Parecer.

⁵¹ - Cfr. nº 2, “Diplomas Publicados em 1994”.

Apenas com base nas guias pagas na Recebedoria de Fazenda de Macau (não abrangendo assim a totalidade das importâncias contabilizadas em Reposições não Abatidas nos Pagamentos), elaborou-se o quadro seguinte, o qual, apesar de tudo, não deixa de ser representativo do problema. As Reposições entregues na Recebedoria de Fazenda das Ilhas, por tão reduzidas, não lhe retiram essa representatividade.

Designação	Montante	%
Reposições abatidas nos pagamentos	3,783,399.00	47,5
Reposições não abatidas nos pagamentos	2,752,407.00	34,6
Situações mistas	617,977.00	7,8
Situações duvidosas	807,906.00	10,1
Total	7,961,689.00	100,0

O que visto graficamente dá o seguinte figurino:



Tanto o quadro como o gráfico acabados de figurar continuam a evidenciar que o volume maior contabilizado nesta rubrica da receita não é propriamente receita, mas tão só a reentrada de fundos que neste ano saíram indevidamente dos Cofres do Território.

Os efeitos deste errado procedimento na execução orçamental da receita (duplicação) e da despesa (duplicação e oneração escusada da dotação que suporta a despesa real), bem como a expressão que tem na Conta (empolamento), foram avaliados, qualitativamente, nos Pareceres sobre as Contas do Território já anteriormente emitidos, para onde se remete.⁵²

⁵² - Cfr. em especial Parecer sobre a Conta de 1992, Cap. IV, 2.3. e Parecer sobre a Conta de 1993, Cap. IV, 2.2.3.

Dada a publicação do falado D.L. n.º 59/94/M, bem como a difusão do Of. Circ. n.º 17/DCP/94 da Direcção dos Serviços de Finanças, aguarda-se a correcção e regularização futuras deste procedimento, pelo que se dispensam, por enquanto, outras considerações sobre a matéria.

12.2.4. - As Contas de Ordem

Como flui do regime jurídico das entidades autónomas (art.º 21.º do D.L. n.º 53/93/M, de 27 de Setembro), não é obrigatória a passagem pelos cofres do Território das receitas próprias arrecadadas por aquelas entidades.

Assim, o mecanismo de Contas de Ordem é apenas formal, pelo que, em rigor e desde logo, ficam prejudicados os fins visados por tal mecanismo, quais sejam os de assegurar o cumprimento dos princípios da unidade e da universalidade e de quantificar as excepções ao princípio da não consignação.

Porém, nem do ponto de vista formal (sob o aspecto substantivo falar-se-á mais adiante) ele é observado em toda a sua extensão.

Elaborado essencialmente com base nos orçamentos privativos (em anexo ao O.G.T.) e nas Contas de Gerência (em anexo à Conta Geral do Território), o quadro seguinte continua a assinalar grandes divergências quer na relação O.G.T. (Cap. 15 da Receita)/Orçamentos Privativos, quer na relação Conta Geral do Território (Cap. 15 da Receita)/Contas de Gerência.

Vejamos:

Organismo	O.G.T. Contas Ordem(1)	Orçamento Inicial (2)	Desvio		Conta Território Contas Ordem(4)	Conta Gerência (5)	Desvio	
			Valor=(1)-(2)	%			Valor=(4)-(5)	%
Câmara Municipal das Ilhas	36.841.000	12.041.000	24.800.000	67,3	55.785.996	11.795.503	44.990.496	78,9
Fundo de Acção Social Escolar	22.793.000	7.644.900	15.148.100	66,5	51.537.884	14.587.032	36.950.852	71,7
Fundo para Bonificações do Crédito à Habitação	9.473.400	1.398.403	8.074.997	85,2	5.468.753	4.063.170	1.405.583	25,7
Fundo de Desenvolvimento Industrial e de Comercialização	23.890.000	210.000	23.680.000	99,1	29.045.880	130.166	28.915.714	99,6
Fundo de Turismo	39.031.700	29.101.000	9.930.700	25,4	64.046.919	25.602.477	38.444.442	59,9
Instituto de Acção Social de Macau	5.741.000	2.331.000	3.410.000	59,4	6.377.733	4.426.298	1.951.435	30,6
Instituto Cultural de Macau	6.560.000	—	6.560.000	100	—	—	—	—
Leal Senado de Macau	284.981.800	137.663.400	147.318.400	51,7	355.294.745	159.257.943	196.036.802	55,2
Obra Social da Polícia Judiciária	84.000	84.000	0	0	203.915	405.917	-202.002	-99,1
Obra Social da Polícia de Segurança Pública	27.682.700	5.807.100	21.875.600	79,0	57.047.805	10.828.640	46.219.165	81,0
Obra Social dos Serviços de Marinha	1.435.000	1.335.000	100.000	7,0	875.855	573.934	301.921	34,5
Serviços Sociais de Administração Pública de Macau	5.156.000	4.071.000	1.085.000	21,0	4.730.965	3.229.982	1.500.983	31,7
Oficina Navais	12.883.700	28.077.700	-15.194.000	-118,6	39.069.149	31.034.120	8.035.029	20,6
Serviços de Correios e Telecomunicações de Macau	133.372.200	140.893.588	-7.521.388	-5,6	155.417.981	155.417.981	0	0
Cofre de Justiça e dos Registos e Notariado	21.460.000	2.060.100	19.399.900	90,4	34.801.489	28.897.032	5.904.457	17,0
Imprensa Oficial de Macau	28.795.000	23.295.000	5.500.000	19,1	26.645.915	22.021.907	4.624.008	17,4
Fundo de Pessoas	238.942.000	216.092.000	12.850.000	5,6	121.112.138	107.466.651	13.645.487	11,3
Instituto dos Desportos	152.000	—	152.000	100	—	—	—	—
Fundo de Segurança Social	385.348.200	54.454.200	330.894.000	85,9	413.952.297	413.952.296	1	0
Fundo de Reinserção Social	902.000	802.000	100.000	11,1	1.480.775	381.648	1.099.127	67,3
Autoridade Monetária e Cambial de Macau	284.244.400	284.264.400	-20.000	0,0	1.019.925.747	849.423.388	170.502.359	16,7
Instituto de Habitação de Macau	34.792.000	19.037.000	15.755.000	45,3	72.859.502	51.426.125	21.433.377	29,4
Autoridade de Aviação Civil de Macau	80.726.800	670.000	79.056.800	98,9	5.014.140	4.732.435	281.705	5,6
Instituto de Promoção do Investimento em Macau	3.715.300	—	3.715.300	100	4.807.625	1.560.813	3.246.812	96,7
Alto Comissariado contra a Corrupção e a Ilegalidade Administrativa	553.000	53.000	500.000	90,4	3.460.466	4.763	3.455.703	99,9
Serviços de Saúde de Macau	30.715.000	26.180.000	4.535.000	14,8	52.935.064	31.435.238	21.499.826	40,6
Universidade de Macau	80.726.800	76.226.800	4.500.000	5,6	75.986.440	69.828.098	6.158.342	8,1
Fundação Macau	16.820.000	9.409.000	7.411.000	44,1	20.286.216	11.260.256	9.025.970	44,5
Instituto Politécnico de Macau	36.300.000	13.300.000	23.000.000	63,4	39.802.501	39.801.178	1.631.323	4,1
Fundo de Desenvolvimento Desportivo	—	584.000	-584.000	-100	1.480.594	1.619.380	-138.786	-9,4
Fundo de Cultura	—	14.789.900	-14.789.900	-100	5.023.940	5.023.940	0	0
Total	1.786.561.200	1.111.875.491	674.685.709	37,8	2.724.498.167	2.058.978.238	665.519.929	24,4

Como facilmente se constata, são reduzidos os pontos de convergência.

Com efeito, apenas se topa com um em termos de Orçamento (Obra Social da Polícia Judiciária) e com três em relação à Conta (Serviço de Correios e Telecomunicações de Macau, Fundo de Segurança Social e Fundo de Cultura).

Em regra, pois, tanto no Orçamento Geral do Território como na Conta se registam valores superiores aos apurados nos orçamentos privativos e nas contas de gerência, chegando os desvios a rondar os 100%!

É, uma vez mais, o rigor do O.G.T. e da Conta que estão em causa, para além de se mostrar o incumprimento dos princípios antes mencionados.

Como se viu no quadro inserido em 12.2. deste Capítulo, o peso das receitas contabilizadas em Contas de Ordem no total das receitas arrecadadas⁵³ foi calculado em 21,2%, o que não deixa de constituir uma fatia já bastante expressiva que, no entender do Tribunal, se não coaduna com o regime definido no artº 21º do citado D.L. nº 53/93/M, a significar que mais de 1/5 das receitas do Território circulam à margem dos seus cofres centrais.

E, como se sabe, a gestão dos meios de liquidez não se compadece com a dispersão de fundos por cofres paralelos, uma vez que é impeditiva da sua rentabilização e utilização racional.

É que o respeito pelo princípio da unidade de tesouraria e a necessidade de gestão integrada das disponibilidades são cada vez mais exigências da moderna gestão financeira pública, em ordem a uma eficaz resposta às necessidades sempre crescentes da Administração.

E crê o Tribunal que a deficiência ficaria sanada de forma fácil: bastava que se revogasse o falado artº 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.

12.3. - A Arrecadação das Receitas

Com excepção das Contas de Ordem (pelas razões antes invocadas) e da utilização de saldos de anos anteriores (por já se encontrarem depositados na Caixa Geral do Tesouro - BNU)⁵⁴, as receitas são arrecadadas pelas Recebedorias de Fazenda (Macau e Ilhas), cujos Recebedores estão obrigados a submeter as suas Contas a julgamento deste Tribunal.

⁵³ - No Orçamento, versão final, era de 22,8%.

⁵⁴ - E eventualmente as provenientes de passivos financeiros, mas que aqui se não consideram por não terem sido previstas.

Pode, pois, através destas contas fazer-se a confirmação dos valores da receita, contabilizados na Conta do Território.

Assim:

-	Recebedoria de Macau ⁵⁵		
-	Processo nº 1/94	2.092.144.860,00	
-	Processo nº 18/94	7.934.798.224,00	
-	Recebedoria das Ilhas	<u>59.795.178,00</u>	10.086.738.262,00MOP
-	Processo nº 12/94		
-	Conta do Território	12.811.236.429,00	
-	Contas de Ordem ⁵⁶	<u>-2.724.498.167,00</u>	10.086.738.262,00MOP

Há, como se vê, coincidência entre os valores apurados.

13. As Despesas

13.1. - No Orçamento

O Orçamento da Despesa, versão final, apresentava a estrutura que o quadro a seguir mostra, com realce para a classificação orgânica e, dentro desta, para os agregados económicos, corrente, de capital, PIDDA e Contas de Ordem.

Assim:

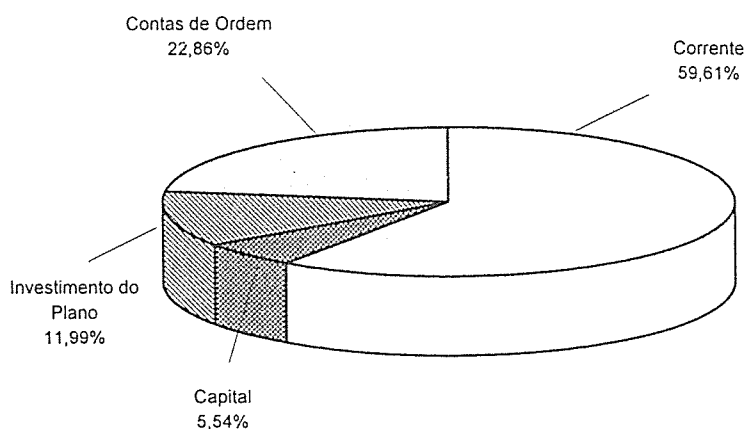
Código	Designação	Tipo	Corrente	%	Capital	%	Total	%
01-00	Encargos Gerais		235.495.715,4	3,16	2.066.900,0	0,30	237.562.615,4	1,90
03-00	Serviços de Administração e Função Pública		69.531.400,7	0,93	378.800,0	0,05	69.910.200,7	0,56
04-00	Serviços de Assuntos Chineses		41.561.573,7	0,56	101.300,0	0,01	41.662.873,7	0,33
05-00	Serviços de Educação		527.200.700,0	7,07	20.812.000,0	3,00	548.012.700,0	4,38
07-00	Serviços de Estatística e Censos		68.101.711,0	0,91	35.300,0	0,00	68.137.011,0	0,54
09-00	Serviços de Finanças		88.263.900,0	1,18	250.000,0	0,04	88.513.900,0	0,71
10-00	Encargos da Dívida Pública		10.980.000,0	0,15	77.847.512,4	11,23	88.827.512,4	0,71
11-00	Pensões e Reformas		278.736.000,0	3,74	----	--	278.736.000,0	2,22
12-00	Despesas Comuns		4.446.332.854,5	59,61	585.238.000,0	84,42	5.031.570.854,5	40,21
18-00	Serviços de Identificação de Macau		25.172.000,0	0,34	----	--	25.172.000,0	0,20
19-00	Serviços de Economia		66.805.126,3	0,90	484.500,0	0,07	67.289.626,3	0,54
22-00	Serviços Meteorológicos e Geofísicos		18.047.190,0	0,24	219.060,0	0,03	18.266.250,0	0,15
23-00	Serviços de Turismo		50.795.322,1	0,68	105.700,0	0,02	50.901.022,1	0,41
24-00	Gabinete de Comunicação Social		29.855.400,0	0,40	294.600,0	0,04	30.150.000,0	0,24
26-00	Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos		35.094.000,0	0,47	100.000,0	0,01	35.194.000,0	0,28
27-00	Serviços de Marinha		81.756.269,3	1,10	676.670,0	0,10	82.432.939,3	0,66
28-00	Forças de Segurança de Macau		799.626.000,0	10,72	----	--	799.626.000,0	6,39
29-00	Serviços de Trabalho e Emprego		45.674.000,0	0,61	188.000,0	0,03	45.862.000,0	0,37
31-00	Serviços de Cartografia e Cadastro de Macau		27.644.900,0	0,37	476.100,0	0,07	28.121.000,0	0,22
32-00	Directoria da Polícia Judiciária		62.999.800,0	0,84	808.000,0	0,12	63.807.800,0	0,51
33-00	Centro de Atendimento e Informação ao Pública		4.273.225,6	0,06	----	--	4.273.225,6	0,03
34-00	Direcção de Serviços de Justiça		184.023.280,0	2,47	454.600,0	0,07	184.477.880,0	1,47
35-00	Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes		96.648.057,4	1,29	416.260,0	0,06	97.064.317,4	0,78
36-00	Gabinete para a Tradução Jurídica		23.082.800,6	0,31	70.000,0	0,01	23.152.800,6	0,18
37-00	Instituto dos Desportos de Macau		40.854.090,0	0,55	181.587,0	0,03	41.035.677,0	0,33
38-00	Instituto Cultural de Macau		100.283.900,0	1,34	2.005.000,0	0,29	102.288.900,0	0,82
40-00	Investimento do Plano		----	----	----	----	1.500.000.000,0	11,99
50-00	Contas de Ordem		----	----	----	----	2.860.684.023,0	22,86
Total			7.458.839.216,6	100	693.209.889,4	100	12.512.733.129,0	100

⁵⁵ - No ano de 1994 houve substituição do Recebedor, pelo que foram apresentadas ao Tribunal duas contas, uma de 1 de Janeiro a 18 de Março (Proc. nº 1/94) e outra de 19 de Março a 31 de Dezembro (Proc. nº 18/94).

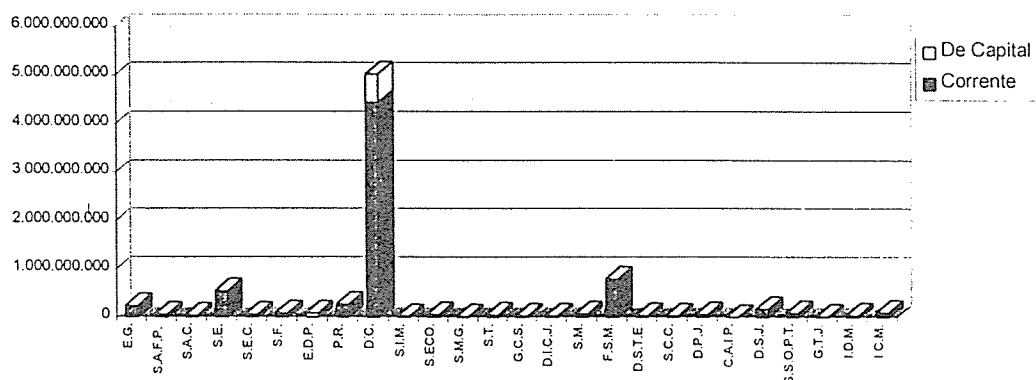
⁵⁶ - Pese embora tivessem sido orçamentados, em 1994 não houve utilização de saldos de anos anteriores.

Dando forma gráfica à matéria do quadro temos:

POR AGREGADOS ECONÓMICOS



POR UNIDADES ORGÂNICAS



Por agregados económicos o destaque vai para as despesas correntes (que absorvem 59,61% da despesa orçada), a que se seguem, à distância, as Contas de Ordem (que, mesmo assim, representam 22,86%, o que já constitui volume significativo para este tipo de despesas).

Merecem ainda referência, mas por razões inversas, as despesas do PIDDA, que surgem com expressão diminuta (apenas 11,99% do total).

No âmbito da classificação orgânica continuam a pontificar, e de forma largamente destacada, as despesas comuns (40,21% da despesa total, 59,61% da despesa corrente e 84,42% da despesa de capital).

Em 1993 tinha-se verificado uma diminuição do peso percentual das despesas deste Capítulo, tendência que, contudo, se inverteu em 1994, onde se registaram crescimentos em relação a alguns agregados.

O próximo quadro ilustra esta evolução.

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

* Fonte: Parecer sobre a Conta Geral do Território de 1993, Cap. IV, 3.1

O que acaba de se registar em relação ao Capítulo 12 - “Despesas Comuns” é a demonstração, em termos quantitativos, de que a sua existência significa a negação do princípio da especificação orgânica, de resto já afirmada no Capítulo III, 1.3. deste Parecer e em todos os Pareceres anteriormente emitidos pelo Tribunal.

Urge, pois, pôr fim a tal irregularidade.

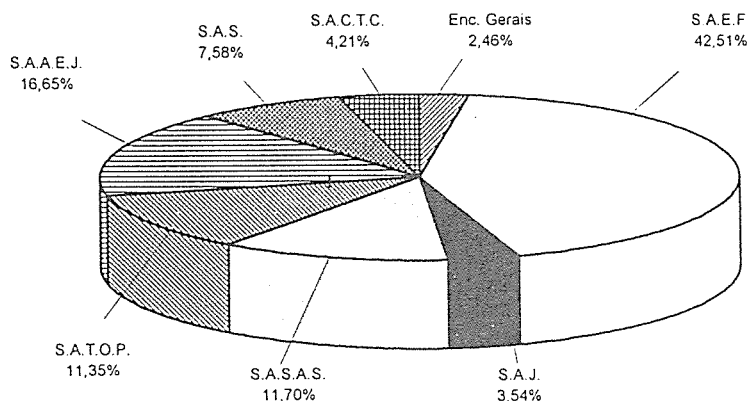
E por que a situação se repete, o Tribunal volta a recomendar a adopção de uma classificação orgânica que agregue as despesas por entidades governamentais ou de tutela.⁵⁷

Numa tentativa de demonstração das vantagens de uma tal classificação orgânica esboçou-se um quadro em que se agrega a despesa orçada ao nível de Secretário-Adjunto, considerando os grandes grupos de carácter económico.

Esse quadro assenta nos dados disponíveis (reduzidos), com algumas reservas quanto à sua fidedignidade.⁵⁸

Cl. Orgânica	Tipo	Corrente	%	Capital	%	PIDDA	%	Contas de Ordem	%	Total	%
Encargos Gerais		264.557.540,10	3,55	2.066.900,00	0,30	38.327.824,40	2,56	3.460.466,00	0,12	308.412.730,50	2,46
S.A.E.Finanças		3.027.983.987,80	40,60	663.955.312,40	95,78	343.888.809,00	22,93	1.282.721.252,00	44,84	5.318.549.361,20	42,51
S.A. Justiça		347.273.567,20	4,66	1.332.600,00	0,20	28.973.120,00	1,93	65.280.679,00	2,29	442.859.966,20	3,54
S.A.S.A. Sociais		952.621.199,00	12,78	188.000,00	0,03	33.075.000,00	2,21	478.421.094,00	16,73	1.464.305.293,00	11,70
S.A.T.O. Públicas		274.936.128,00	3,69	1.788.090,00	0,26	859.851.937,50	57,32	283.269.172,00	9,91	1.419.845.327,50	11,35
S.A.A.E. Juventude		1.401.789.547,40	18,80	21.473.687,00	3,10	54.581.755,90	3,64	605.066.736,00	21,16	2.082.911.726,30	16,65
S.A. Segurança		810.114.550,00	10,87	-----	--	81.673.085,70	5,44	57.047.805,00	2,00	948.835.440,70	7,58
S.A.C.T. Cultura		379.562.697,10	5,09	2.405.300,00	0,35	59.628.467,50	3,98	85.416.819,00	2,99	527.013.283,60	4,21
Total		7.458.839.216,60	100	693.209.889,40	100	1.500.000.000,00	100	2.860.684.023,00	100	12.512.733.129,00	100

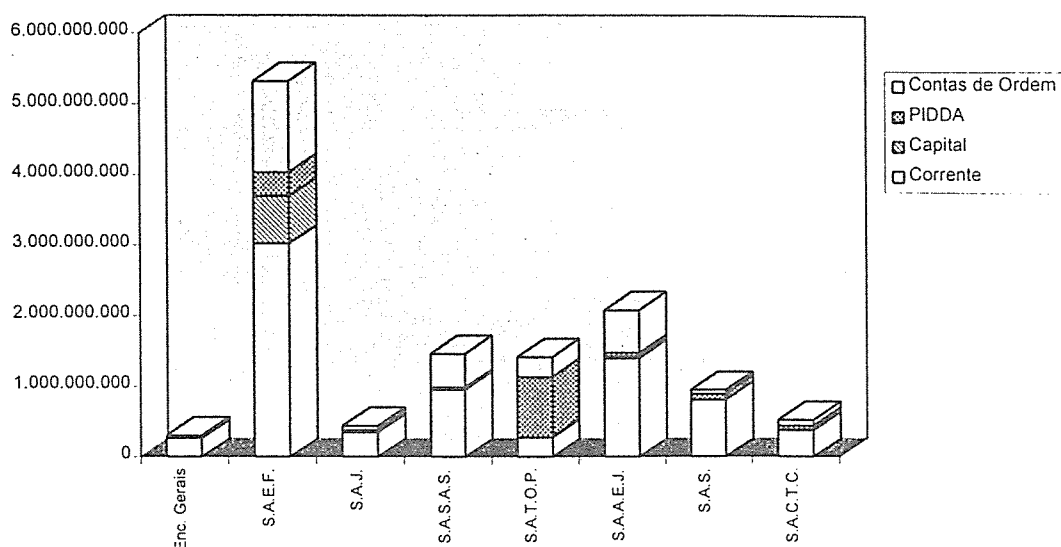
Sob a forma gráfica, a distribuição da despesa apresenta-se assim:



⁵⁷ - Cfr. Cap. III, 9.3. deste Parecer.

⁵⁸ - Ao facto também não é estranha a dificuldade de imputação, em especial, das despesas comuns.

E a composição de cada unidade orgânica, da seguinte forma:



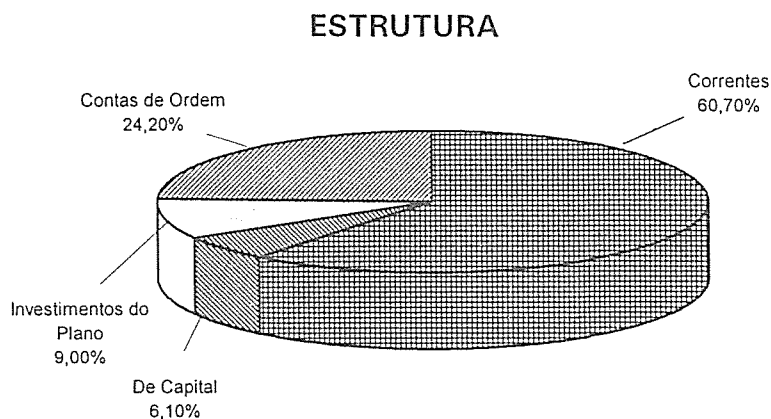
13.2. - Na Conta

Na Conta do Território a despesa paga segundo os macro-agregados económicos assume a estrutura que o quadro seguinte exhibe, apurando-se aí, igualmente, a taxa de execução orçamental.

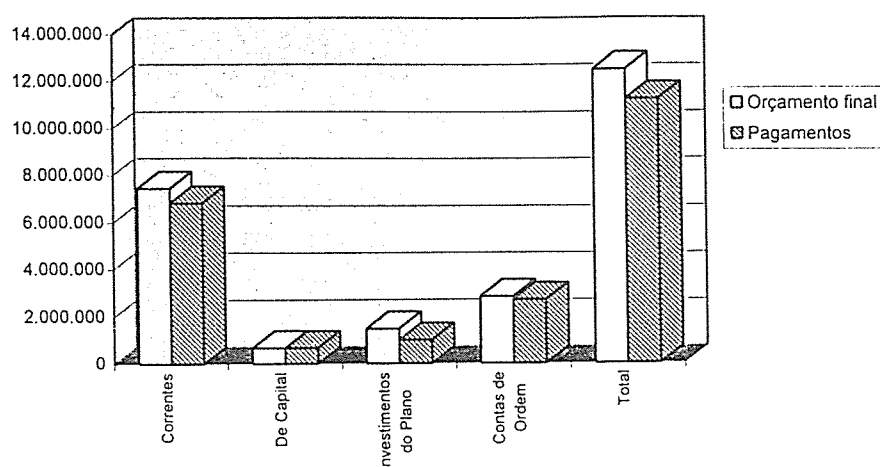
(1.000 Pataca)

Tipo	Orçamento Final		Pagamentos		Realização
	Montante	%	Montante	%	%
Correntes	7.458.839	59,6	6.826.828	60,7	91,5
De Capital	693.210	5,5	689.670	6,1	99,5
Investimentos do Plano	1.500.000	12,0	1.010.343	9,0	67,4
Contas de Ordem	2.860.684	22,9	2.724.498	24,2	95,2
Total	12.512.733	100,0	11.251.339	100,0	89,9

De forma gráfica representa-se assim:



REALIZAÇÃO ORÇAMENTAL

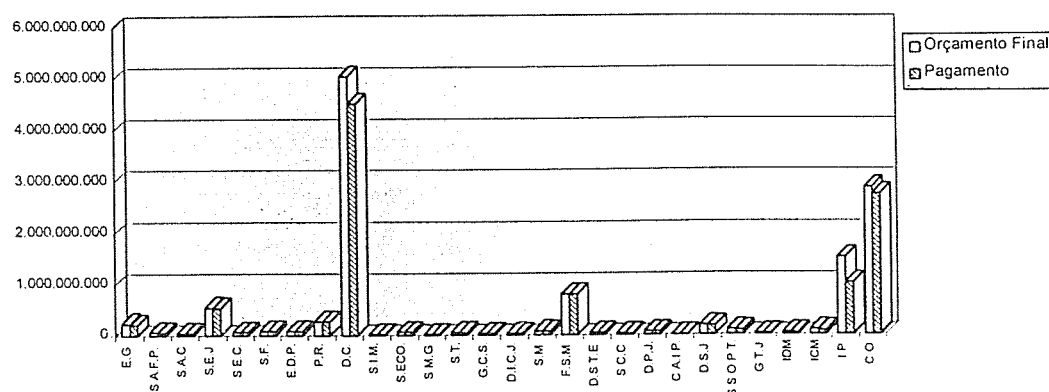


A estrutura da despesa paga pode ser analisada tendo por base a sua distribuição orgânica.

É o que o quadro a seguir faz, procedendo ainda à comparação da despesa orçada com a despesa paga.

Código	Designação	Ano	Orçamento Final		Pagamentos		Realização
			Montante	%	Montante	%	%
01-00	Encargos Gerais		237.562.615,40	1,90	214.112.384,70	1,90	90,13
03-00	Serviços de Administração e Função Pública		69.910.200,70	0,56	57.626.660,00	0,51	82,43
04-00	Serviços de Assuntos Chineses		41.662.873,70	0,33	41.662.873,70	0,37	100,00
05-00	Serviços de Educação e Juventude		548.012.700,00	4,38	536.602.834,70	4,77	97,92
07-00	Serviços de Estatística e Censos		68.137.011,00	0,54	67.730.494,50	0,60	99,41
09-00	Serviços de Finanças		88.513.900,00	0,71	86.161.205,90	0,77	97,35
10-00	Encargos de Dívida Pública		88.827.512,40	0,71	86.986.309,90	0,77	97,93
11-00	Pensões e Reformas		278.736.000,00	2,23	277.988.721,50	2,47	99,74
12-00	Despesas Comuns		5.031.570.854,50	40,21	4.502.708.948,50	40,02	89,49
18-00	Serviços de Identificação de Macau		25.172.000,00	0,20	24.135.271,80	0,21	95,89
19-00	Serviços de Economia		67.289.626,30	0,54	66.835.205,70	0,59	99,33
22-00	Serviços Meteorológicos e Geofísicos		18.266.250,00	0,15	17.981.657,90	0,16	98,45
23-00	Serviços de Turismo		50.901.022,10	0,41	49.773.353,70	0,44	97,79
24-00	Gabinete de Comunicação Social		30.150.000,00	0,24	28.938.872,50	0,26	95,99
26-00	Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos		35.194.000,00	0,28	33.180.097,00	0,29	94,28
27-00	Serviços de Marinha		82.432.939,30	0,66	80.959.129,10	0,72	98,22
28-00	Forças de Segurança de Macau		799.626.000,00	6,39	796.292.801,80	7,08	99,59
29-00	Serviços de Trabalho e Emprego		45.862.000,00	0,37	42.440.183,00	0,38	92,54
31-00	Serviços de Cartografia e Cadastro		28.121.000,00	0,22	26.716.116,20	0,24	95,01
32-00	Directoria da Polícia Judiciária		63.807.800,00	0,51	61.769.243,80	0,55	96,81
33-00	Centro de Atendimento e Informação ao Público		4.273.225,60	0,03	4.273.225,60	0,04	100,00
34-00	Serviços de Justiça		184.477.880,00	1,47	178.401.482,80	1,59	96,71
35-00	Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes		97.064.317,40	0,78	91.217.424,30	0,81	93,98
36-00	Gabinete para a Tradução Jurídica		23.152.800,60	0,18	20.847.819,20	0,19	90,05
37-00	Instituto dos Desportos de Macau		41.035.677,00	0,33	38.794.145,90	0,35	94,54
38-00	Instituto Cultural de Macau		102.288.900,00	0,82	82.361.267,30	0,73	80,52
40-00	Investimentos do Plano		1.500.000.000,00	11,99	1.010.342.790,40	8,98	67,36
50-00	Contas de Ordem		2.860.684.023,00	22,86	2.724.498.167,00	24,21	95,24
Total			12.512.733.129,00	100,00	11.251.338.688,40	100,00	89,92

Em gráfico visualiza-se assim a realização orçamental alcançada em cada capítulo orgânico:

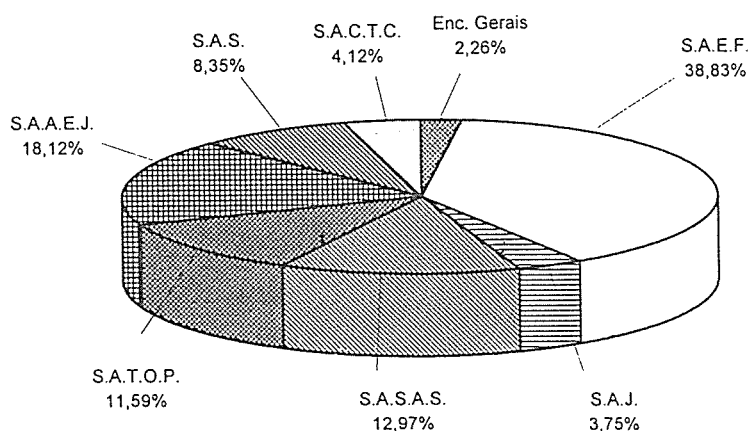


Mantendo o propósito de mostrar a vantagem de uma classificação orgânica por áreas governativas - a que já por diversas vezes se fez referência⁵⁹ - elaborou-se o quadro seguinte que, com as limitações conhecidas, mostra a despesa paga por cada área governativa.

Departamentos Governamentais	Orçamento Final		Pagamentos		Realização
	Montante	%	Montante	%	
Encargos Gerais	308.412.730,50	2,46	254.804.063,90	2,26	82,62
S.A. Economia e Finanças	5.318.549.361,20	42,51	4.368.364.963,50	38,83	82,13
S.A. Justiça	442.859.966,20	3,54	421.705.846,20	3,75	95,22
S.A. Saúde e Assuntos Sociais	1.464.305.293,00	11,70	1.459.130.550,30	12,97	99,65
S.A. Transportes e Obras Públicas	1.419.845.327,50	11,35	1.304.308.445,90	11,59	91,86
S.A. Administração, Educação e Juventude	2.082.911.726,30	16,65	2.038.624.181,80	18,12	97,87
S.A. Segurança	948.835.440,70	7,58	939.761.708,30	8,35	99,04
S.A. Comunicação, Turismo e Cultura	527.013.283,60	4,21	464.638.928,50	4,12	88,16
Total	12.512.733.129,00	100,00	11.251.338.688,40	100,00	89,92

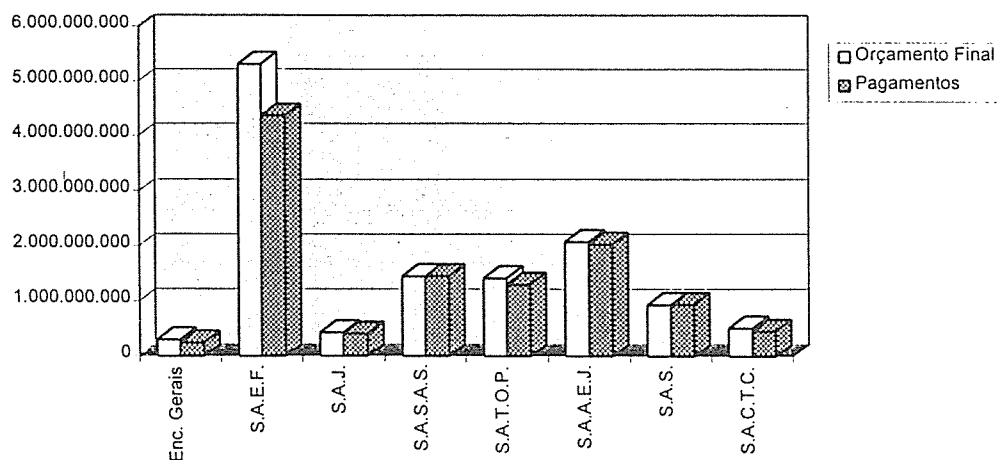
E que em representação gráfica toma a seguinte forma:

ESTRUTURA



⁵⁹ - Cfr. neste Parecer o Cap. III, 9.3. e neste Capítulo o ponto 13.1.

REALIZAÇÃO ORÇAMENTAL



Uma análise dos quadros e gráficos que antecedem conduz-nos às seguintes conclusões:

- elevada taxa de execução global do Orçamento, que atingiu valores significativos (89,9%), sendo também elevadas as taxas correspondentes às Despesas Correntes (91,5%), às Despesas de Capital (99,5%), e às Contas de Ordem (95,2%), todas, portanto, acima da média de execução. Quanto à taxa de execução do PIDDA, o seu valor foi menos positivo (apenas 67,4%);
- acentuação do peso das Despesas Correntes (60,7%) em relação ao que detinham no Orçamento (59,6%), o mesmo sucedendo com as Contas de Ordem (24,2% contra 22,9%, respectivamente);
- redução do peso, já de si diminuto, das despesas do PIDDA, que passou de 12,0% no Orçamento para 9,0% na Conta;
- predominância, em termos orgânicos, das Despesas Comuns (40,02% da despesa paga), ainda que se tenha registado uma ligeira diminuição face à percentagem que detinham no Orçamento (40,21%). Esta predominância, e como já se assinalou, ao invés de constituir um mérito, representa antes uma irregularidade, por traduzir uma negação do princípio da especificação orgânica;
- não concretização na Conta do aumento do peso das Despesas Comuns nos diferentes agregados da despesa que o Orçamento anunciava⁶⁰ (abrandamento de cerca de dois pontos percentuais relativamente ao ano de 1993, excepto na despesa total, onde se registou um aumento sem qualquer significado).:

⁶⁰ - Cfr. 13.1. deste Capítulo

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

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

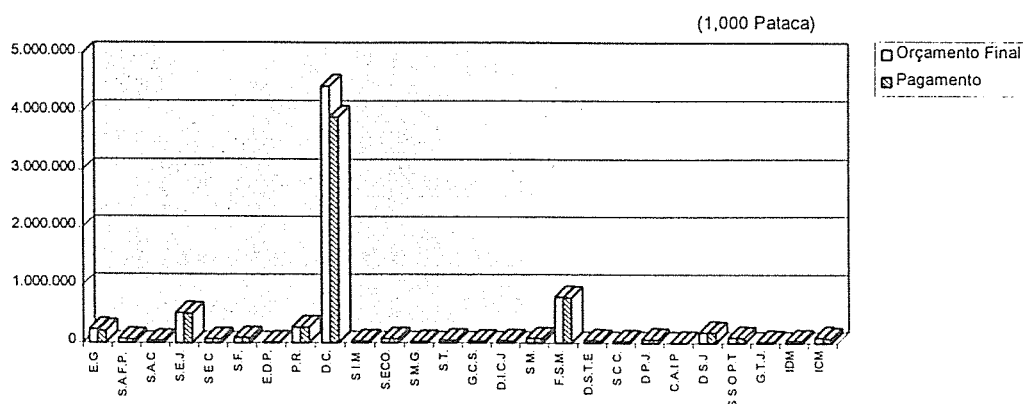
elevadas taxas de execução orçamental conseguidas pelas unidades orgânicas (quase todas superiores a 90%), a que só fogem os “Serviços de Administração e Função Pública” (82,43%) e o “Instituto Cultural” (80,52%). Resta fazer referência às taxas enganadoras de 100% conseguidas pelos “Serviços de Assuntos Chineses” e pelo “Centro de Atendimento e Informação ao Público”, que se explicam, não por uma gestão eficiente, mas pelo facto de tais unidades terem sido integradas nos Serviços de Administração e Função Pública (SAFP), que vieram assim a beneficiar das dotações residuais transferidas;
expressivas taxas de execução alcançadas por algumas áreas governativas [Secretários-Adjuntos da Saúde e Assuntos Sociais (99,65%), Segurança (99,04%), Administração, Educação e Juventude (97,87%) e Justiça (95,22%)]

13.2.1. - As Despesas Correntes

A estrutura orgânica da Despesa Corrente, bem como a taxa de realização orçamental atingida mostram-se no quadro seguinte:

Código	Designação	Ano	(1.000Pataca)			
			Orçamento Final		Pagamentos	Realização
			Montante	%	Montante	%
01-00	Encargos Gerais		235.496	3,16	212.046	3,11
03-00	Serviços de Administração e Função Pública		69.531	0,93	57.273	0,84
04-00	Serviços de Assuntos Chineses		41.562	0,56	41.562	0,61
05-00	Serviços de Educação e Juventude		527.201	7,07	515.911	7,56
07-00	Serviços de Estatística e Censos		68.102	0,91	67.696	0,99
09-00	Serviços de Finanças		88.264	1,18	86.004	1,26
10-00	Encargos da Dívida Pública		10.980	0,15	10.121	0,15
11-00	Pensões e Reformas		278.736	3,74	277.989	4,07
12-00	Despesas Comuns		4.446.333	59,61	3.917.489	57,38
18-00	Serviços de Identificação de Macau		25.172	0,34	24.135	0,35
19-00	Serviços de Economia		66.805	0,90	66.359	0,97
22-00	Serviços Meteorológicos e Geofísicos		18.047	0,24	17.763	0,26
23-00	Serviços de Turismo		50.795	0,68	49.668	0,73
24-00	Gabinete de Comunicação Social		29.855	0,40	28.644	0,42
26-00	Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos		35.094	0,47	33.180	0,49
27-00	Serviços de Marinha		81.756	1,09	80.282	1,18
28-00	Forças de Segurança de Macau		799.626	10,72	796.293	11,66
29-00	Serviços de Trabalho e Emprego		45.674	0,61	42.291	0,62
31-00	Serviços de Cartografia e Cadastro		27.645	0,37	26.246	0,38
32-00	Directoria da Polícia Judiciária		63.000	0,84	61.039	0,89
33-00	Centro de Atendimento e Informação ao Público		4.273	0,06	4.273	0,06
34-00	Serviços de Justiça		184.023	2,47	178.158	2,61
35-00	Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes		96.648	1,30	90.992	1,33
36-00	Gabinete para a Tradução Jurídica		23.083	0,31	20.848	0,31
37-00	Instituto dos Desportos de Macau		40.854	0,55	38.613	0,57
38-00	Instituto Cultural de Macau		100.284	1,34	81.952	1,20
	Total		7.458.839	100,00	6.826.827	100,00
						91,53

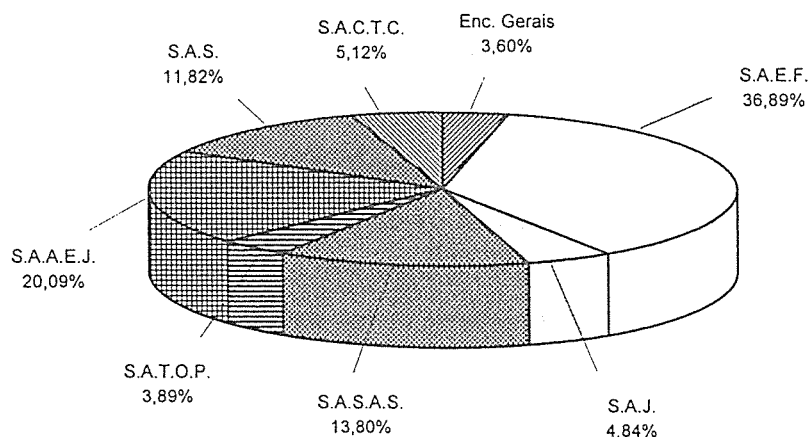
A realização orçamental, por capítulos orgânicos, toma a seguinte forma:



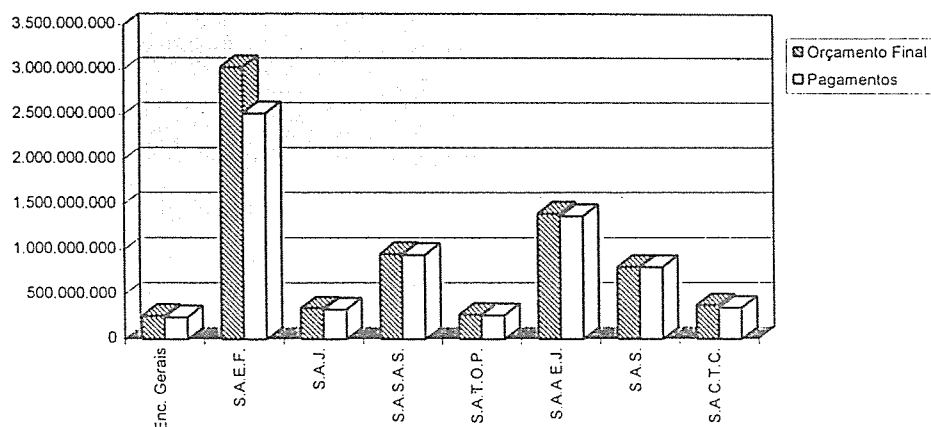
Por áreas governamentais as despesas correntes assumiram a estrutura e registaram a execução que o quadro imediatamente a seguir exprime.

Departamentos Governamentais	Orçamento Final		Pagamentos		Realização
	Montante	%	Montante	%	
Encargos Gerais	264.557.540,10	3,55	245.673.742,70	3,60	92,87
S.A. Economia e Finanças	3.027.983.987,80	40,60	2.514.926.684,00	36,89	83,16
S.A. Justiça	347.273.567,20	4,66	331.692.078,70	4,86	95,52
S.A. Saúde e Assuntos Sociais	952.621.199,00	12,78	942.130.974,00	13,80	98,90
S.A. Transportes e Obras Públicas	274.936.128,00	3,69	265.359.449,80	3,89	96,52
S.A. Administração, Educação e Juventude	1.401.789.547,40	18,80	1.371.131.657,30	20,09	97,82
S.A. Segurança	810.114.550,00	10,87	806.619.226,10	11,82	99,57
S.A. Comunicação, Turismo e Cultura	379.562.697,10	5,09	349.294.177,30	5,12	92,03
Total	7.458.839.216,60	100,00	6.826.827.989,90	100,00	91,53

Perspectivando graficamente a estrutura temos:



E a realização orçamental:

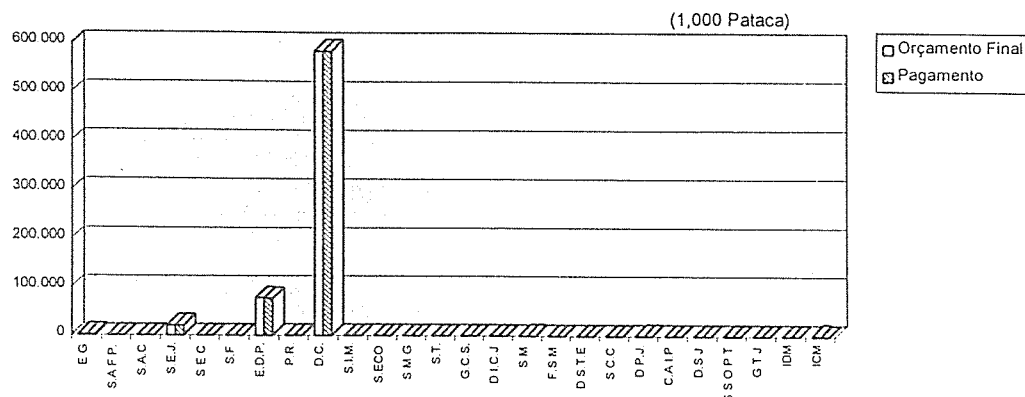


13.2.2. - As Despesas de Capital

Este tipo de despesa, de representatividade quase insignificante no conjunto da despesa, foi paga, como já se viu antes, pelos capítulos orgânicos e nos montantes expressos no quadro seguinte, que igualmente testemunha a respectiva taxa de realização.

		(1.000Pataca)				
Código	Designação	Ano	Orçamento Final		Pagamentos	
			Montante	%	Montante	%
01-00	Encargos Gerais		2.067	0,30	2.066	0,30
03-00	Serviços de Administração e Função Pública		379	0,05	354	0,05
04-00	Serviços de Assuntos Chineses		101	0,01	101	0,01
05-00	Serviços de Educação e Juventude		20.812	3,00	20.692	3,00
07-00	Serviços de Estatística e Censos		35	0,00	35	0,00
09-00	Serviços de Finanças		250	0,04	157	0,02
10-00	Encargos da Dívida Pública		77.848	11,23	76.865	11,15
11-00	Pensões e Reformas		---	---	---	---
12-00	Despesas Comuns		585.238	84,42	585.220	84,85
18-00	Serviços de Identificação de Macau		---	---	---	---
19-00	Serviços de Economia		485	0,07	476	0,07
22-00	Serviços Meteorológicos e Geofísicos		219	0,03	219	0,03
23-00	Serviços de Turismo		106	0,02	106	0,02
24-00	Gabinete de Comunicação Social		295	0,04	295	0,04
26-00	Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos		100	0,01	---	---
27-00	Serviços de Marinha		677	0,10	677	0,10
28-00	Forças de Segurança de Macau		---	---	---	---
29-00	Serviços de Trabalho e Emprego		188	0,03	149	0,02
31-00	Serviços de Cartografia e Cadastro		476	0,07	470	0,07
32-00	Directoria da Polícia Judiciária		808	0,12	730	0,11
33-00	Centro de Atendimento e Informação ao Público		---	---	---	---
34-00	Serviços de Justiça		455	0,07	244	0,04
35-00	Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes		416	0,06	225	0,03
36-00	Gabinete para a Tradução Jurídica		70	0,01	---	---
37-00	Instituto dos Desportos de Macau		182	0,03	181	0,03
38-00	Instituto Cultural de Macau		2.005	0,29	409	0,06
Total			693.212	100,00	689.671	100,00
						99,49

Para a representação gráfica da realização orçamental conseguida adopta-se esta forma:

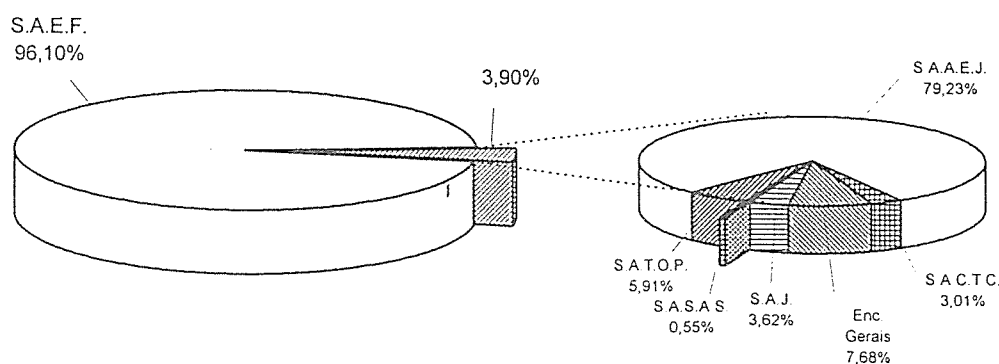


As diferentes áreas governativas realizaram despesas de capital nos montantes e com a execução orçamental exibidas pelo quadro que se segue:

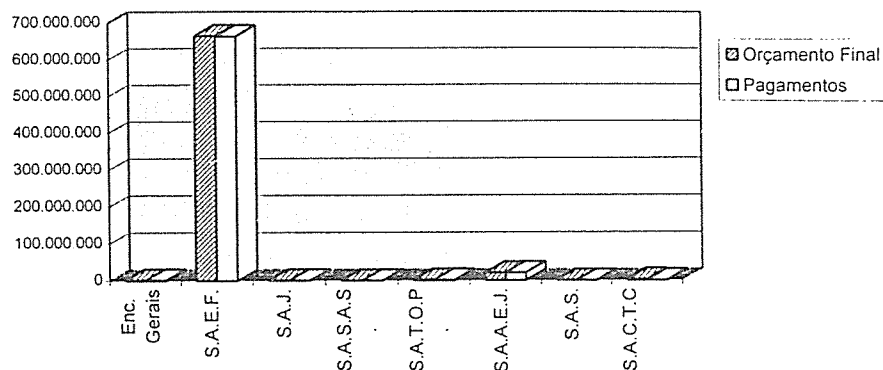
Departamentos Governamentais	Orçamento Final		Pagamentos		Realização
	Montante	%	Montante	%	
Encargos Gerais	2.066.900,00	0,30	2.066.043,80	0,30	99,96
S.A. Economia e Finanças	663.955.312,40	95,78	662.753.006,90	96,10	99,82
S.A. Justiça	1.332.600,00	0,20	973.684,80	0,15	73,07
S.A. Saúde e Assuntos Sociais	188.000,00	0,03	148.600,00	0,03	79,05
S.A. Transportes e Obras Públicas	1.788.090,00	0,26	1.591.331,00	0,23	89,00
S.A. Administração, Educação e Juventude	21.473.687,00	3,10	21.327.274,60	3,10	99,32
S.A. Segurança	-----	---	-----	---	---
S.A. Comunicação, Turismo e Cultura	2.405.300,00	0,35	809.800,00	0,12	33,67
Total	693.209.889,40	100,00	689.669.741,10	100,00	99,49

Com a seguinte representação gráfica:

ESTRUTURA



REALIZAÇÃO ORÇAMENTAL



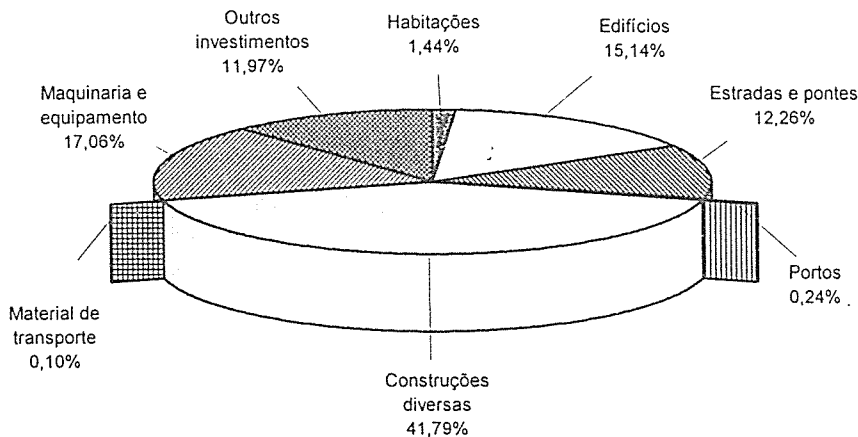
13.2.3. - As Despesas de Investimentos do Plano

No Capítulo anterior deste Parecer⁶¹ já se fez referência à insuficiência da desagregação que o Orçamento Geral do Território (e consequentemente a Conta) apresenta deste tipo de despesa, quer na perspectiva orgânica quer na vertente económica, demonstrando-se que tal procedimento configura uma violação do princípio da especificação, além de limitar a análise que se impunha e se pretendia detalhada.

Assim, com base no Orçamento e na Conta, apenas se conseguiu elaborar um quadro como o que se segue, onde se tenta demonstrar o que foi orçamentado e pago por cada agrupamento económico.

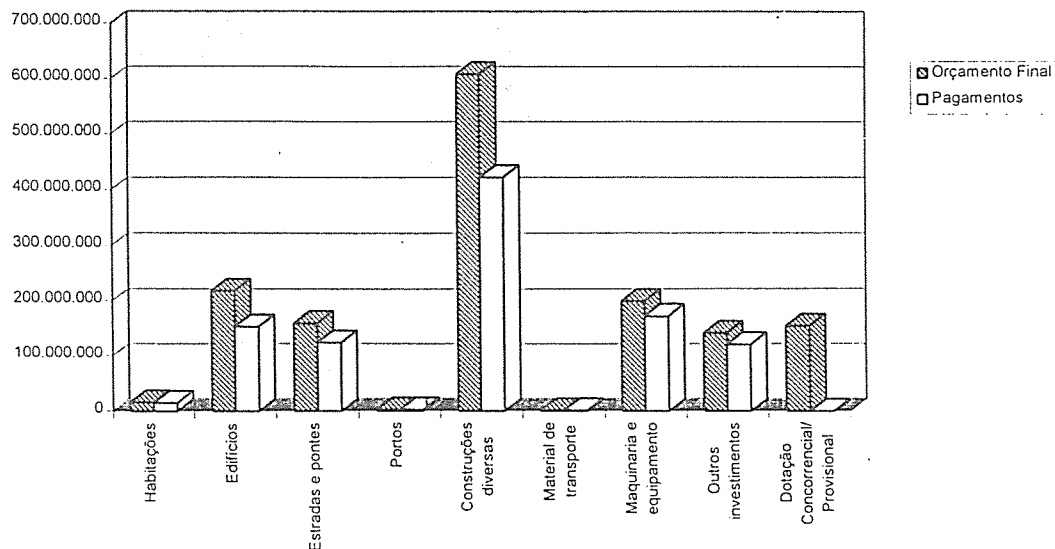
TIPO		Orçamento Final		Pagamentos		Realização
C.E.	Descrição	Montante	%	Montante	%	
07-02-00-00	Habitaciones	16,335,533.20	1,10	14,558,399.60	1,44	88,04
07-03-00-00	Edifícios	217,857,632.20	14,52	152,968,814.80	15,14	70,22
07-04-00-00	Estradas e pontes	159,594,130.10	10,64	123,887,943.30	12,26	77,63
07-05-00-00	Portos	2,495,302.90	0,17	2,385,063.20	0,24	95,58
07-06-00-00	Construções diversas	607,944,091.60	40,53	422,197,523.10	41,79	69,45
07-09-00-00	Material de transporte	973,200.00	0,06	973,200.00	0,10	100,00
07-10-00-00	Maquinaria e equipamento	199,324,749.80	13,29	172,394,054.80	17,06	86,49
07-12-00-00	Outros investimentos	141,270,519.10	9,42	120,977,591.60	11,97	85,64
10-00-00-00-02	Dotação Concorrencial/Provisional	154,004,821.10	10,27	---	---	---
TOTAL		1,500,000,000.00	100,00	1,010,342,790.40	100,00	67,36

Graficamente os pagamentos estruturam-se desta forma:



⁶¹ - Cfr. 9.3.

E a realização orçamental representa-se assim:

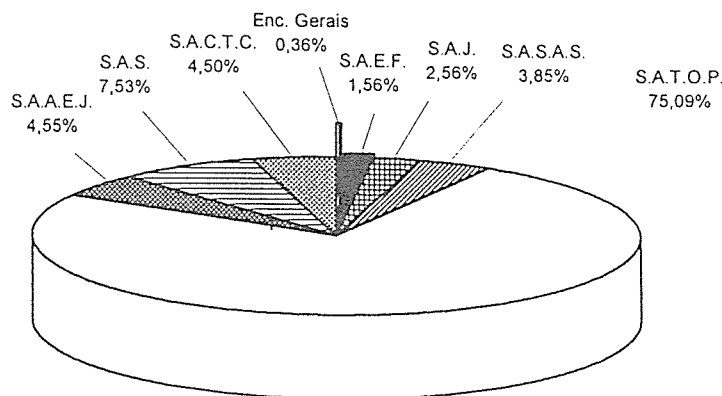


Porém, com base no Relatório de Acompanhamento Financeiro do Plano de Investimentos de 1994⁶² foi possível gizar o quadro que se segue e que mostra a divisão das despesas do PIDDA por áreas governativas, bem como as taxas de realização alcançadas por cada uma.

Departamentos Governamentais	Orçamento Final		Pagamentos		Realização
	Montante	%	Montante	%	
Encargos Gerais	38.327.824,40	2,56	3.603.811,40	0,36	9,40
S.A. Economia e Finanças	343.888.809,00	22,93	15.793.882,60	1,56	4,59
S.A. Justiça	28.973.120,00	1,93	25.908.488,70	2,56	89,42
S.A. Saúde e Assuntos Sociais	33.075.000,00	2,21	38.854.919,30	3,85	117,48
S.A. Transportes e Obras Públicas	859.851.937,50	57,32	758.652.285,10	75,09	88,23
S.A. Administração, Educação e Juventude	54.581.755,90	3,64	45.990.653,90	4,55	84,26
S.A. Segurança	81.673.085,70	5,44	76.094.677,20	7,53	93,17
S.A. Comunicação, Turismo e Cultura	59.628.467,50	3,98	45.444.072,20	4,50	76,21
Total	1.500.000.000,00	100,00	1.010.342.790,40	100,00	67,36

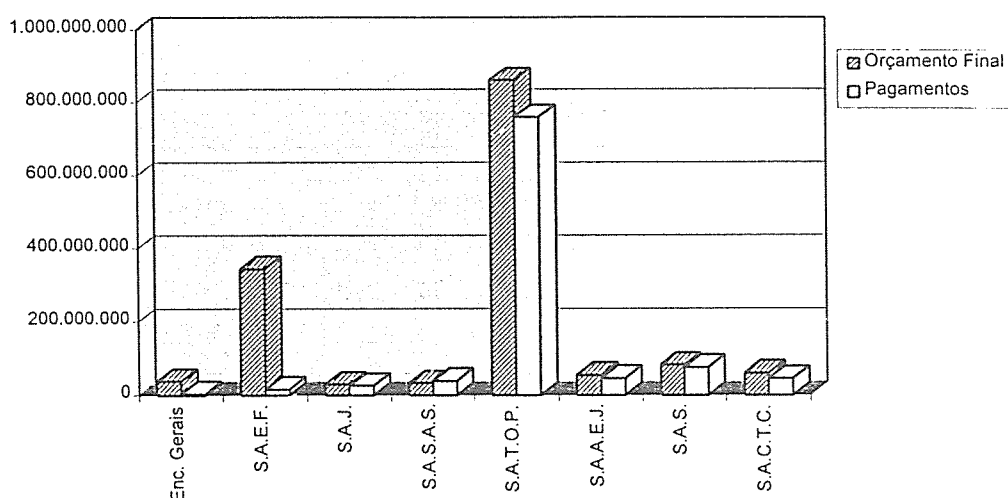
Assumindo graficamente esta forma:

ESTRUTURA



⁶² - Remetido ao Tribunal em 30/10/95 pela D.S.F. (of. nº 1934/DSF/95)

REALIZAÇÃO ORÇAMENTAL



Com base no mesmo Relatório, mas tomando como referência os valores que ali figuram na coluna "liquidado"⁶³ e utilizando critérios de imputação assentes nas atribuições dos serviços e entidades executoras, deu-se forma ao quadro seguinte, que faz a distribuição das despesas de Investimentos do Plano por áreas governativas e dentro destas por áreas de intervenção, por sua vez divididas em funções.

Arcas de intervenção	Social					Modernização da Adm. Pública		Económico	TOTAL
Função Serviços executantes	Segurança Pública	Educação	Saúde	Previdência Social	Habitação	Serviços Gerais	Outros Serviços	Serviços Económicos	
Encargos Gerais	-----	-----	-----	-----	-----	31.489.192,40	-----	-----	31.489.192,40
S.A.E. Finanças	-----	-----	-----	-----	-----	3.050.540,30	-----	881.453,90	3.931.994,20
S.A. Segurança	102.745.106,80	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	102.745.106,80
S.A. Justiça	-----	-----	-----	-----	-----	34.282.090,10	-----	-----	34.282.090,10
S.A.A.E. Juventude	-----	19.987.213,80	-----	-----	-----	36.821.167,80	42.261.770,60	-----	99.070.152,20
S.A.S.A. Sociais	-----	-----	18.911.356,90	15.276.290,90	-----	-----	945.032,30	203.274.374,00	238.407.054,10
S.A.T.O.Públicas	-----	-----	-----	-----	14.558.599,60	-----	6.776.378,60	418.238.400,60	439.573.378,80
S.A.C.T. Cultura	-----	-----	-----	-----	-----	-----	24.149.987,00	37.294.806,80	61.444.793,80
TOTAL	102.745.106,80	19.987.213,80	18.911.356,90	15.276.290,90	14.558.599,60	105.642.990,60	74.133.168,50	659.689.035,30	1.010.943.762,40

⁶³ - Para facilitar a distribuição por "áreas de intervenção" e "funções", como no quadro se verá.
Por esta razão os valores parciais e total do quadro seguinte não são coincidentes com os do quadro anterior.

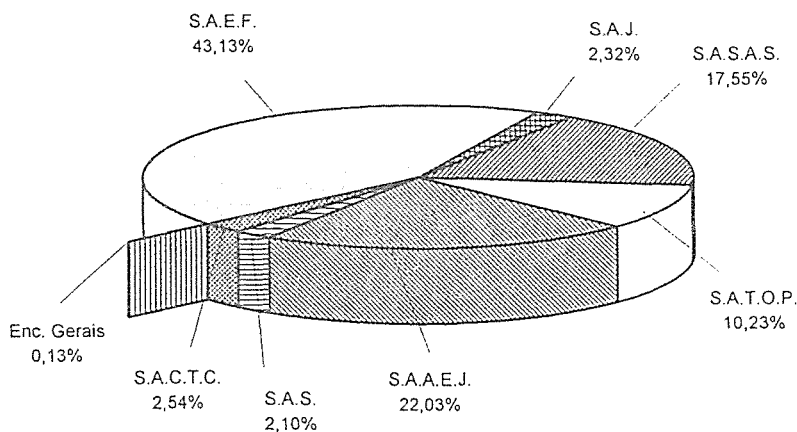
13.2.4. - As Contas de Ordem

A repartição por áreas governamentais deste tipo de despesa e a execução alcançada por cada uma foram as que o quadro seguinte mostra:

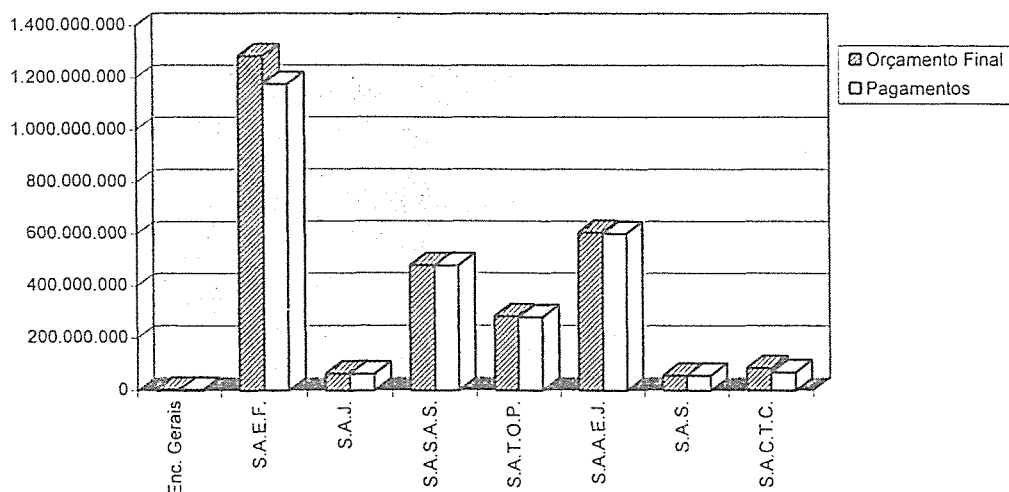
Departamentos Governamentais	Orçamento Final		Pagamentos		Realização
	Montante	%	Montante	%	
Encargos Gerais	3.460.466,00	0,12	3.460.466,00	0,13	100
S.A. Economia e Finanças	1.282.721.252,00	44,84	1.174.891.390,00	43,13	91,60
S.A. Justiça	65.280.679,00	2,29	63.131.594,00	2,32	96,71
S.A. Saúde e Assuntos Sociais	478.421.094,00	16,73	477.996.057,00	17,55	99,92
S.A. Transportes e Obras Públicas	283.269.172,00	9,91	278.705.380,00	10,23	98,39
S.A. Administração, Educação e Juventude	605.066.736,00	21,16	600.174.596,00	22,03	99,20
S.A. Segurança	57.047.805,00	2,00	57.047.805,00	2,10	100
S.A. Comunicação, Turismo e Cultura	85.416.819,00	2,99	69.090.879,00	2,54	80,89
Total	2.860.684.023,00	100,00	2.724.498.167,00	100,00	95,24

Assim, se apresentando graficamente:

ESTRUTURA



REALIZAÇÃO ORÇAMENTAL

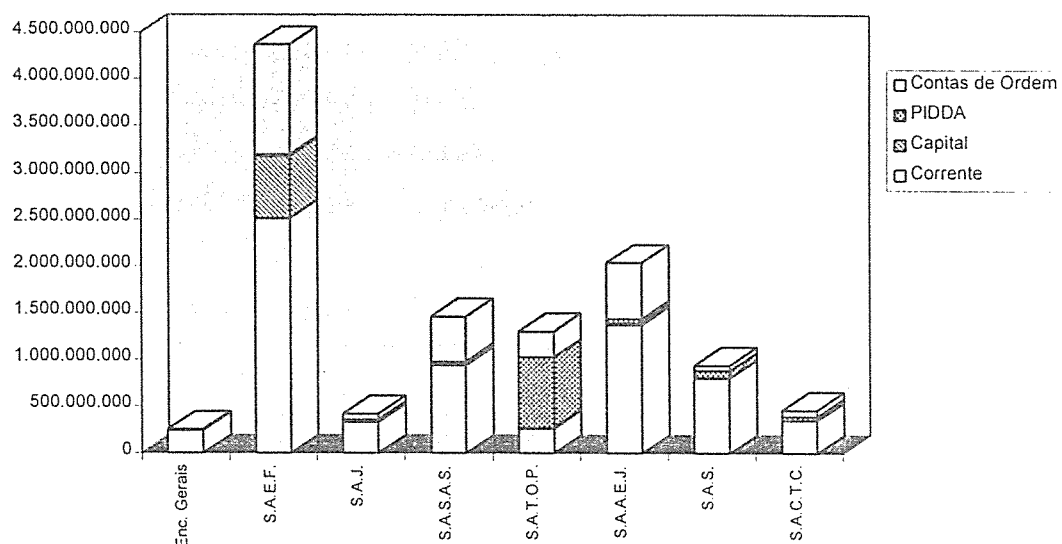


13.2.5. - Síntese

Para fazer a síntese das despesas pagas por áreas governativas, considerando os grandes agregados económicos, elaborou-se este quadro:

Cl. Orgânica	Tipo	Corrente	%	Capital	%	PIDDA	%	Contas de Ordem	%	Total	%
Encargos Gerais		245.673.742,70	3,60	2.066.043,80	0,30	3.603.811,40	0,36	3.460.466,00	0,13	254.804.063,90	2,26
S.A.E.Finanças		2.514.926.684,00	36,89	662.753.006,90	96,10	15.793.882,60	1,56	1.174.891.390,00	43,13	4.368.364.963,50	38,83
S.A. Justiça		331.692.078,70	4,86	973.684,80	0,15	25.908.488,70	2,56	63.131.594,00	2,32	421.705.846,20	3,75
S.A.S.A. Sociais		942.130.974,00	13,80	148.600,00	0,03	38.854.919,30	3,85	477.996.057,00	17,55	1.459.130.550,30	12,97
S.A.T.O. Públicas		265.359.449,80	3,89	1.591.331,00	0,23	758.652.285,10	75,09	278.705.380,00	10,23	1.304.308.445,90	11,59
S.A.A.E. Juventude		1.371.131.657,30	20,09	21.327.274,60	3,10	45.990.653,90	4,55	600.174.596,00	22,03	2.038.624.181,80	18,12
S.A. Segurança		806.619.226,10	11,82	-----	---	76.094.677,20	7,53	57.047.805,00	2,10	939.761.708,30	8,35
S.A.C.T. Cultura		349.294.177,30	5,12	809.800,00	0,12	45.444.072,20	4,50	69.090.879,00	2,54	464.638.928,50	4,13
Total		6.826.827.989,90	100	689.669.741,10	100	1.010.342.790,40	100	2.724.498.167,00	100	11.251.338.688,40	100

Que tem a seguinte expressão gráfica



13.3. - O Pagamento das Despesas

13.3.1. - Certificação dos Valores

A certificação quantificativa das despesas consegue-se cruzando os valores da Conta Geral do Território com os da conta da entidade pagadora, o Banco Nacional Ultramarino.⁶⁴

Antes, porém, de se proceder a tal certificação impõe-se salientar dois pormenores técnicos: por um lado, a necessidade de deduzir ao total da despesa paga

⁶⁴ - Como se sabe, o BNU desempenha, por força de contrato, as funções de Caixa Geral do Tesouro do Território.

o montante de contas de ordem na Conta Geral do Território e, por outro, a obrigação de, na Conta de Gerência do BNU, apenas se considerarem os valores inscritos a crédito na “conta de dinheiro”, com excepção da “entrega do saldo do ano anterior”^{65 66}

Assim:

- Conta do Território 11.251.338.688,40MOP
- Contas de Ordem - 2.724.498.167,00MOP 8.526.840.521,40MOP
- Conta do BNU (Proc. nº 30/94)
- Conta de Dinheiro 10.309.217.309,10MOP
- Entrega do Saldo - 1.782.376.787,70MOP 8.526.840.521,40MOP

Durante a conferência assinalaram-se diferenças entre os valores parciais contabilizados pela Conta Geral do Território e pela conta de gerência do B.N.U. nos diferentes capítulos orgânicos.

Confrontada a Direcção de Serviços de Finanças e o B.N.U. (respectivamente ofs. deste Tribunal nºs 3714 e 3715, ambos de 22 de Setembro de 1995), apurou-se, quer pela análise dos documentos, quer pelas respostas fornecidas (B.N.U. - carta de 10 de Outubro de 1995 e D.S.F. - of. nº 18431 de 16 de Outubro de 1995), que a divergência se deveu a critérios diferentes de contabilização (com base no Capítulo - D.S.F. e no serviço processador- B.N.U.), critérios que se compreendem mas que não dispensam a sua harmonização.

13.3.2. - O Princípio do Duplo Cabimento

Uma despesa está sujeita a “duplo cabimento” quando a legalidade da sua realização depende simultaneamente de cobertura na dotação orçamental que a suporta (e no duodécimo, se porventura a rubrica estiver sujeita a ele) e na cobrança efectiva da receita que a essa despesa está consignada.⁶⁷

O que vale por dizer que uma despesa se não pode realizar se tiver cabimento na dotação orçamental mas não tiver sido arrecadada receita suficiente; e, por outro lado, que se não pode realizar uma despesa que exceda a dotação orçamental (ou o duodécimo se for caso disso) mesmo que tenha sido cobrada receita de montante superior.

Portanto, tais requisitos são de verificação cumulativa.

⁶⁵ - A conta de gerência apresentada pelo BNU ao Tribunal de Contas subdivide-se em “Conta de Dinheiro”, “Conta de Valores Selados” e “Conta de Jóias e Outros Valores”.

⁶⁶ - A “entrega do saldo do ano anterior” não é considerada porque, como a epígrafe indica, aquele movimento corresponde à passagem do denominado (na Conta Geral do Território) de “saldo do exercício” do ano anterior para a Conta de Operações de Tesouraria, nada tendo a ver, por isso, com a execução orçamental do ano a que a conta diz respeito.

⁶⁷ - Cfr. a propósito deste conceito o artº 14º do D.L. nº 53/93/M, de 27/9 (regime das entidades autónomas).

Como se infere do que acaba de ser dito, estão sujeitas a este princípio as despesas que assentam em receitas consignadas, que são, em regra, as despesas de transferência.⁶⁸

Estão neste caso as despesas de “Contas de Ordem” (Cap. 50), que não são mais do que a entrega às entidades autónomas das receitas arrecadadas⁶⁹ e contabilizadas no Cap. 15 (Contas de Ordem, igualmente) e as despesas inscritas em “Transferências”, no Cap. 12 - Despesas Comuns, que correspondem à entrega às entidades autónomas das receitas que por lei lhes estão consignadas e se encontram inscritas em rubrica específica na tabela da receita.

A comprovar o que vem de dizer-se estão os montantes exactamente iguais orçamentados nas dotações correspondentes da receita e da despesa. Só se prevê pagar o que se prevê receber.

Em suma: é a expressão orçamental (e na Conta) das excepções ao princípio da não consignação.

Ora, na Conta em apreço, Cap. 12 - Despesas Comuns, C.E. 04.01.02.00.06 - Cofre de Justiça e dos Registos e Notariado (rubrica através da qual são entregues àquele Cofre as receitas, consignadas, provenientes da comparticipação nas taxas dos Serviços de Registo e Notariado, contabilizadas na Receita na rubrica 03.01.16,00) vem inscrita como despesa paga a importância de 33.229.661,00MOP, quando na receita arrecadada apenas figura o montante de 32.787.111,00MOP.

Foram, portanto, entregues ao Cofre mais 442.550,00MOP do que a receita arrecadada, violando-se, assim, o princípio do duplo cabimento.

Posta a questão à Direcção dos Serviços de Finanças (of. deste Tribunal nº 4072, de 27/10/95), veio a mesma (of. nº 188/DIR/95 de 31 do mesmo mês) prestar os seguintes esclarecimentos:

“1. O diferencial constatado (MOP 442.550,00) decorre do facto de, por lapso desta Direcção de Serviços, ter sido escriturada na rubrica de receita “03-01-16-00- Comparticipação do Cofre de Justiça e dos Registos e Notariado um montante que, pela sua natureza, deveria ter sido lançado na rubrica “03-01-06-00 - Taxas de entrada, permanência e fixação de residência em Macau”.

2. Em consequência deste registo, atendendo a que se tratava de numa receita consignada, foi o referido montante efectivamente transferido a favor do C.R.J.N.

⁶⁸ - Nas despesas de transferência sujeitas ao princípio do duplo cabimento a regra geral de que “uma despesa não pode realizar-se se tiver cabimento na dotação mas não tiver sido arrecadada receita suficiente” sofre uma excepção no caso de ter transitado saldo do ano anterior, isto é, quando nesse ano não foi entregue toda a receita arrecadada. Então a despesa - transferência pode ser igual ao saldo mais a receita arrecadada, desde que caiba na dotação orçamental.

⁶⁹ - Utilizamos as expressões “entrega” e “arrecadadas” em sentido técnico, pois sabe-se que não é essa a realidade.

3. Esse erro de escrituração efectuado viria a ser detectado após o fecho do exercício de 1994 e em data que, face ao disposto no n.º 2 do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 41/83/M, de 21 de Novembro e às observações pertinentes introduzidas por esse Tribunal, aquando do parecer sobre a Conta de 1993, se optou por o não corrigir no âmbito da execução referente a 1994.

4. Assim, os acertos a efectuar afectarão o exercício de 1995, aspecto particular que, desde já, se leva ao conhecimento de V. Ex.ª..”

Salvo o devido respeito não se entende a justificação apresentada.

É que se houve um lapso ao ter-se escriturado erradamente na rubrica da receita 03.01.16.00 uma quantia que deveria ter sido contabilizada noutra (no caso a 03.01.06.00), lapso não corrigido dentro do ano económico em que ocorreu (n.ºs 3 e 4 do ofício), estaríamos apenas perante uma errada classificação orçamental de uma receita e nunca perante uma diferença de valores entre a receita arrecadada e a entregue à entidade a quem se encontra consignada.

Por isso o Tribunal mantém que foi violado o princípio do duplo cabimento.

13.3.3. - Os Fundos Permanentes

Sob a epígrafe “Fundos Permanentes” estipula o art.º 34.º do Decreto-Lei n.º 41/83/M, de 21 de Novembro (Lei de Equadramento do Orçamento Geral do Território - LEOGT) que:

“1. Em casos de reconhecida necessidade, e mediante despacho do Governador, poderá ser autorizada a constituição de fundos permanentes, de conta das dotações orçamentais dos Serviços, por importâncias não superiores a um duodécimo das mesmas, visando o pagamento de pequenas despesas urgentes e inadiáveis.

2. Pode ser autorizada a constituição de fundos permanentes por importâncias superiores a um duodécimo das respectivas dotações, em casos devidamente fundamentados.

3. A constituição e a reposição dos fundos permanentes determina a movimentação da correspondente rubrica de «Operações de Tesouraria».

4. Os responsáveis pelos fundos permanentes deverão proceder mensalmente à sua reconstituição, mediante o processamento de folha acompanhada dos documentos justificativos das despesas efectuadas.

5. Os fundos permanentes serão repostos nos cofres do Território até 31 de Janeiro do ano seguinte àquele a que respeitam.”

Este preceito suscita, desde logo, um comentário: há contradição nítida entre o n.º 1 [que prevê a possibilidade de o Governador autorizar a “constituição de fundos permanentes, de conta das dotações orçamentais dos serviços, por importâncias não superiores a um duodécimo das mesmas,...” (sublinhado nosso)] e o n.º 3 [quando prescreve que “a constituição e a reposição dos fundos permanentes determina a movimentação da correspondente rubrica de “Operações de Tesouraria”” (de novo sublinhado nosso)].

É que se prevêem para a mesma situação dois procedimentos distintos e incompatíveis entre si.

Ora, no entender do Tribunal, só se pode seguir um dos expedientes, e naturalmente que a opção vai para a regra do nº 1, por parecer ilegal a que se contém no nº 3.

Em Pareceres anteriores⁷⁰, já se referiu que a ilegalidade desta norma resulta do facto de através dos fundos permanentes se pagarem despesas orçamentais, assim se violando o disposto no nº 2 do artº 18º da L.E.O.G.T., sendo irrelevante para o caso a sua posterior conversão em despesa orçamental.

Um outro registo se justifica ainda aqui.

Como diz o nº 1 citado, a constituição dos fundos permanentes visa “o pagamento de pequenas despesas urgentes e inadiáveis”.

E, por sua vez, reforçando tal prescrição, vieram as “Instruções para o processamento e liquidação de despesas com a aquisição de bens e serviços”, aprovadas pelo Despacho nº 49/85, (B.O. de 9 de Março), que no seu Cap. III (nº 2) - pagamento de pequenas despesas com a aquisição de bens e serviços por conta do fundo permanente atribuído aos serviços públicos, esclarecer o seguinte (nº 2): “Ficarão, em regra, sujeitas a este regime simplificado as despesas com aquisição de bens e serviços de valor total, por cada aquisição, inferior a 1000 patacas. Esta orientação aplica-se ainda a despesas com o pessoal relativas a compensação de encargos (deslocações, alimentação e alojamento, vestuário e artigos pessoais, representação variável ou eventual e abonos diversos não especificados), desde que não envolvam, por documento, despesa superior a 500 patacas”.

Ora, será de lembrar que nem aquela norma da L.E.O.G.T., nem as “Instruções” aludidas, comportam qualquer disposição quanto ao procedimento a adoptar na “constituição” dos fundos permanentes, mas tão só quanto à sua reconstituição e liquidação ou reposição.

A prática utilizada vem-se traduzindo na prolação pelo Secretário-Adjunto para a Economia e Finanças de um despacho a publicar no B.O., que toma, invariavelmente, a seguinte formula:

“É atribuído a ... um fundo permanente de MOP..., para ser gerido por uma comissão administrativa composta pelo...”

⁷⁰ - Designadamente o Parecer sobre a Conta de 1992, Cap. V, 2.

Ou seja:

Os fundos permanentes são constituídos a favor de um serviço, por um montante global e geridos por uma comissão administrativa.

Após publicação do despacho é entregue à respectiva comissão administrativa o montante correspondente através da conta de operações de tesouraria.

De posse desse dinheiro a comissão administrativa realiza e paga despesas, reconstituindo depois o fundo nos termos de nº 4 das “Instruções” citadas, isto é, requisitando à Direcção dos Serviços de Finanças até ao dia 10 do mês seguinte o montante equivalente às despesas realizadas, juntando os documentos comprovativos.

Autorizada a requisição é entregue à comissão administrativa o diferencial de modo a no início de cada mês (em termos teóricos será assim) esta deter na sua posse o valor integral do fundo permanente.

Até 31 de Janeiro do ano seguinte, a comissão administrativa liquida o fundo, entregando a sua totalidade contabilizada como receita na conta de operações de tesouraria ficando esta então saldada.

Este procedimento merece do Tribunal alguns reparos, a saber:

- ilegalidade da constituição e consequente 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 de Serviços de Finanças venha tradicionalmente entendendo que essa delegação está implícita na Portaria nº84/91/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, nº 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.

O quadro seguinte inventaria os fundos permanentes constituídos durante o ano de 1994 e realça o montante de cada um.

SERVIÇOS SIMPLES E AUTONOMIA ADMINISTRATIVA	DESPACHO Nº	BOLETIM OFICIAL	MONTANTE
Gabinete do Governador de Macau	4/GM/94	9/2 Nº6 II	\$3.000.000,00
Gabinete do Secretário-Adjunto para a Economia e Finanças	2/SAEF/94	Idem	\$150.000,00
Gabinete do Secretário-Adjunto para os Transportes e Obras Públicas	3/SAEF/94	Idem	\$150.000,00
Gabinete do Secretário-Adjunto para a Justiça	4/SAEF/94	Idem	\$150.000,00
Gabinete do Secretário-Adjunto para a Saúde e Assuntos Sociais	5/SAEF/94	Idem	\$150.000,00
Gabinete do Secretário-Adjunto para a Segurança	6/SAEF/94	Idem	\$150.000,00
Gabinete do Secretário-Adjunto para a Comunicação, Turismo e Cultura	7/SAEF/94	Idem	\$150.000,00
Direcção dos Serviços de Finanças - Administração Patrimonial	8/SAEF/94	Idem	\$100.000,00
Direcção dos Serviços de Finanças	9/SAEF/94	Idem	\$400.000,00
Serviço de Administração e Função Pública	10/SAEF/94	Idem	\$250.000,00
Gabinete do Secretário-Adjunto para a Administração, Educação e Juventude	11/SAEF/94	16/2 Nº7 II	\$200.000,00
Representação Portuguesa ao Grupo de Ligação Conjunto Luso-Chinês e Grupo de Terras Luso-Chinês	12/SAEF/94	Idem	\$100.000,00
Gabinetes Coordenadores de Empreendimentos	19/SAEF/94	Idem	\$200.000,00
Direcção dos Serviços de Cartografia e Cadastro	20/SAEF/94	23/2 Nº8 II	\$100.000,00
Serviços Meteorológicos e Geológicos	21/SAEF/94	Idem	\$70.000,00
Gabinete de Comunicação Social	22/SAEF/94	Idem	\$50.000,00
Direcção dos Serviços de Estatística e Censos	23/SAEF/94	Idem	\$200.000,00
Gabinete para os Assuntos Legislativos	24/SAEF/94	Idem	\$50.000,00
Centro de Atendimento e Informação ao Público	25/SAEF/94	Idem	\$50.000,00
Direcção dos Serviços de Economia	26/SAEF/94	Idem	\$200.000,00
Serviços de Identificação de Macau	27/SAEF/94	Idem	\$50.000,00
Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos	28/SAEF/94	2/3 Nº9 II	\$50.000,00
Direcção de Serviços de Justiça	29/SAEF/94	9/3 Nº10 II	\$450.000,00
Directora da Polícia Judiciária de Macau	34/SAEF/94	23/3 Nº12 II	\$50.000,00
Gabinete para a Tradução Jurídica	35/SAEF/94	Idem	\$50.000,00
Serviços de Marinha	36/SAEF/94	Idem	\$300.000,00
Missão de Macau em Lisboa	38/SAEF/94	30/3 Nº13 II	\$4.000.000,00
Direcção dos Serviços de Educação e Juventude	39/SAEF/94	Idem	\$150.000,00
Instituto Cultural de Macau	40/SAEF/94	Idem	\$500.000,00
Direcção de Serviços de Trabalho e Emprego	41/SAEF/94	Idem	\$50.000,00
Direcção dos Serviços de Solos, Obras Públicas e Transportes	42/SAEF/94	Idem	\$150.000,00
Liceu de Macau	47/SAEF/94	6/4 Nº14 II	\$50.000,00
Departamento da Juventude	54/SAEF/94	8/6 Nº11	\$50.000,00
Direcção dos Serviços de Turismo	62/SAEF/94	10/8 Nº32 II	\$50.000,00
TOTAL			\$11.820.000,00

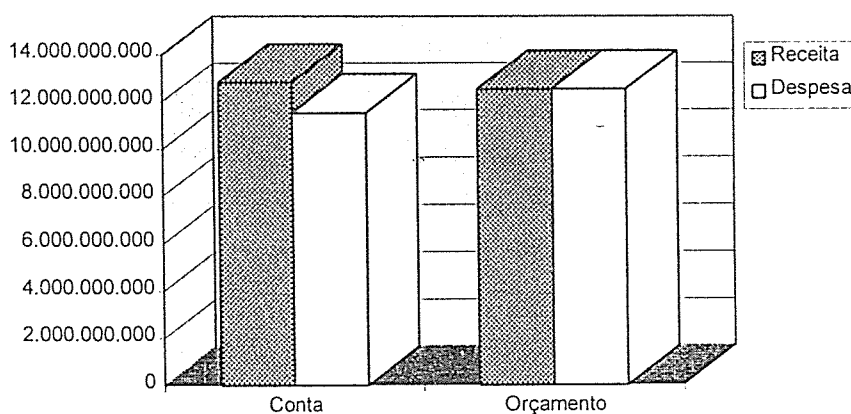
14. A Relação Receita/Despesa

O apuramento de “ratios”, por comparação sob diferentes perspectivas da receita com a despesa, permite conclusões que podem ajudar a compreender melhor a situação financeira do Território e a adoptar as medidas mais adequadas à sua eficiente gestão.

Os quadros que se seguem apuram esses “ratios” relativamente ao que estava previsto (Orçamento) e ao que foi conseguido (Conta).

14.1. - Receita Total/Despesa Total

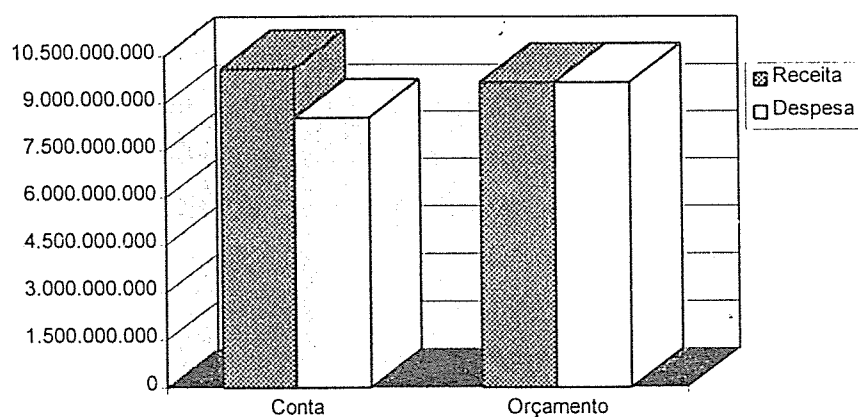
	Receita	Despesa	Diferença	Taxa de Cobertura %
Na Conta	12.811.236.429,0	11.251.338.688,4	1.559.897.740,6	113,86
No orçamento	12.512.570.541,0	12.512.733.129,0	-162.588,0	99,99



De uma situação deficitária no Orçamento (desiquilíbrio) passou-se para uma situação superavitária na Conta, apurando-se um saldo de execução orçamental de 1.559.897.740.60MOP.

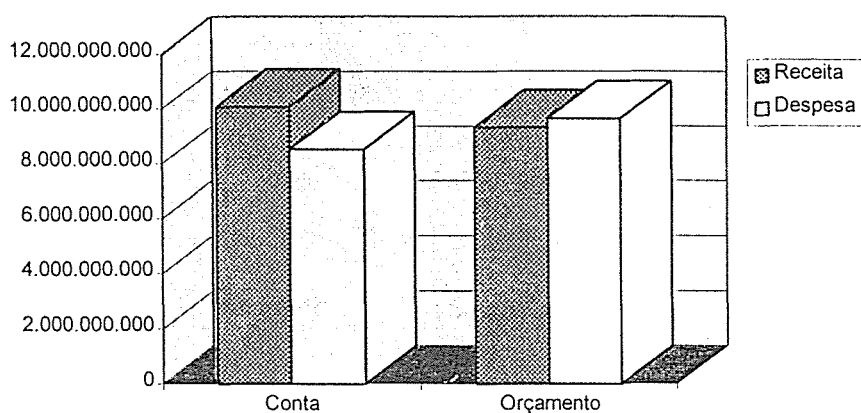
14.2. - Receita Total sem Contas de Ordem/Despesa Total sem Contas de Ordem

	Receita	Despesa	Diferença	Taxa de Cobertura%
Na Conta	10.086.736.262,0	8.526.840.521,4	1.559.897.740,6	118,29
No orçamento	9.651.886.518,0	9.652.049.106,0	-162.588,0	99,99



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

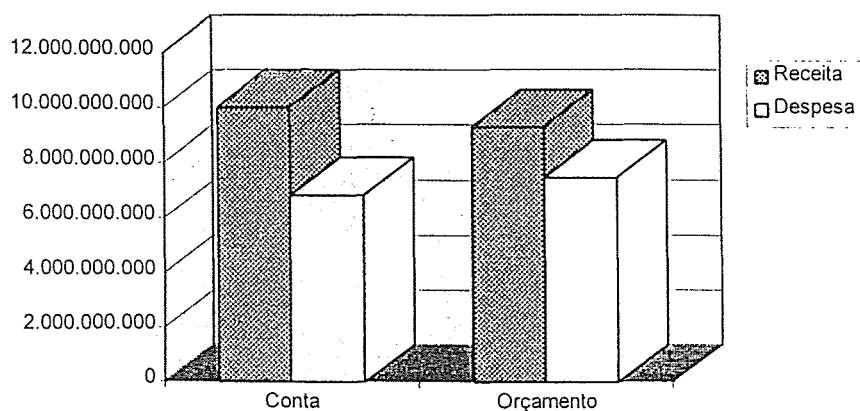
	Receita	Despesa	Diferença	Taxa de Cobertura%
Na Conta	10.086.736.262,0	8.526.840.521,4	1.559.897.740,6	118,29
No orçamento	9.320.418.618,0	9.652.049.106,0	-331.630.488,0	96,56



Ainda que tenha sido orçamentada a utilização de saldos de anos anteriores, eles não foram, de facto, utilizados, donde a diferença significativa entre as duas taxas de cobertura calculadas.

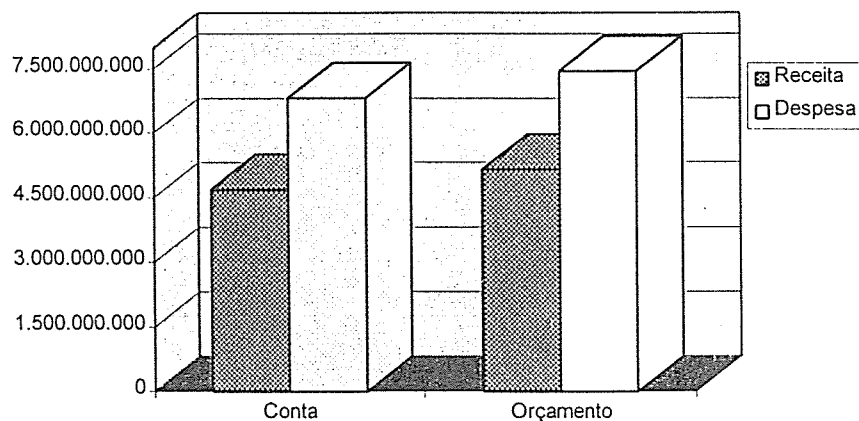
14.4. - Receita Corrente/Despesa Corrente

	Receita	Despesa	Diferença	Taxa de Cobertura %
Na Conta	10.000.244.003,0	6.826.827.989,9	3.173.416.013,1	146,48
No orçamento	9.281.018.618,0	7.458.839.216,6	1.822.179.401,4	124,43

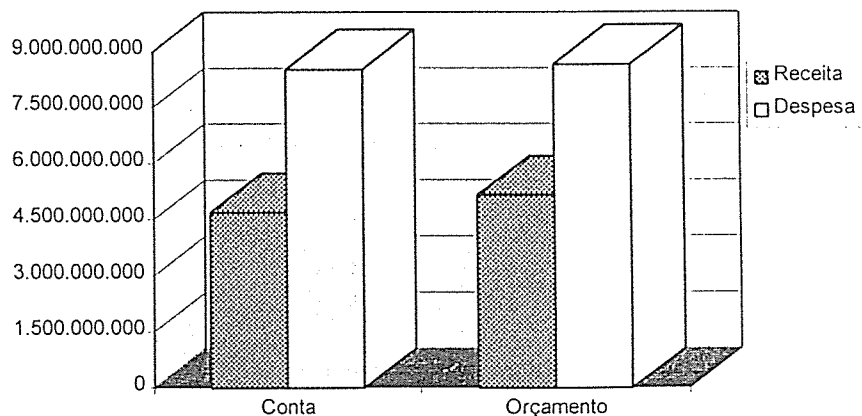


14.5. - Receitas do Jogo/Despesa Corrente

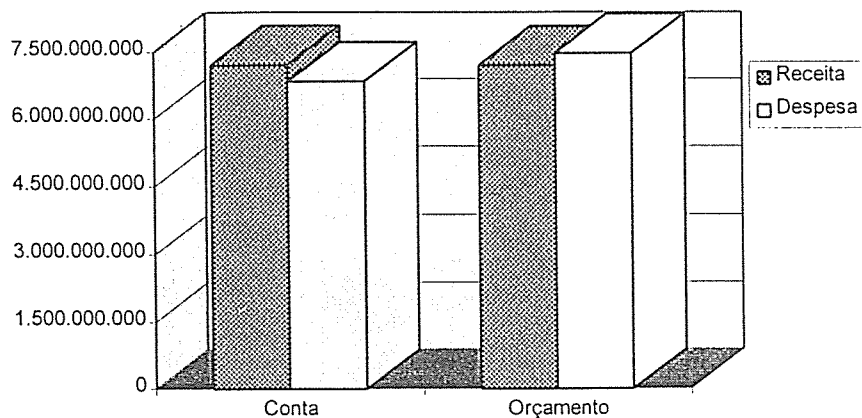
	Receita	Despesa	Diferença	Taxa de Cobertura %
Na Conta	4.695.309.466,0	6.826.827.989,9	-2.131.518.523,9	68,78
No orçamento	5.153.685.604,0	7.458.839.216,6	-2.305.153.612,6	69,10

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

	Receita	Despesa	Diferença	Taxa de Cobertura %
Na Conta	4.695.309.466,0	8.526.840.521,4	-3.831.531.055,4	55,07
No orçamento	5.153.685.604,0	9.652.049.106,0	-4.498.363.502,0	53,39

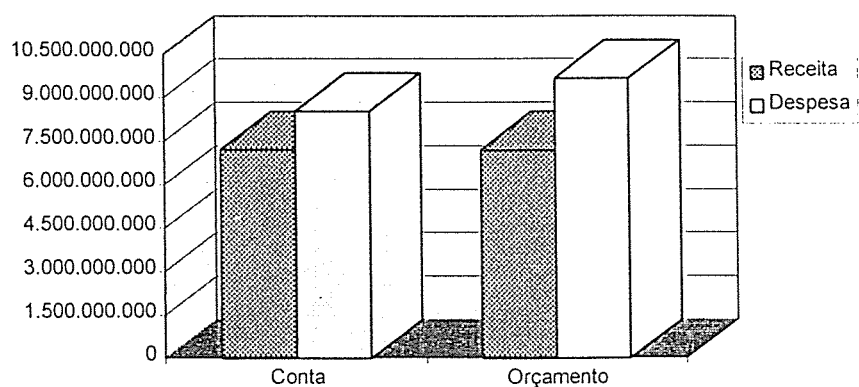
**14.7. - Receitas do Jogo mais Concessão de Terrenos/Despesa Corrente**

	Receita	Despesa	Diferença	Taxa de Cobertura %
Na Conta	7.202.098.145,0	6.826.827.989,9	375.270.155,1	105,50
No orçamento	7.184.185.604,0	7.458.839.216,6	-274.653.612,6	96,32



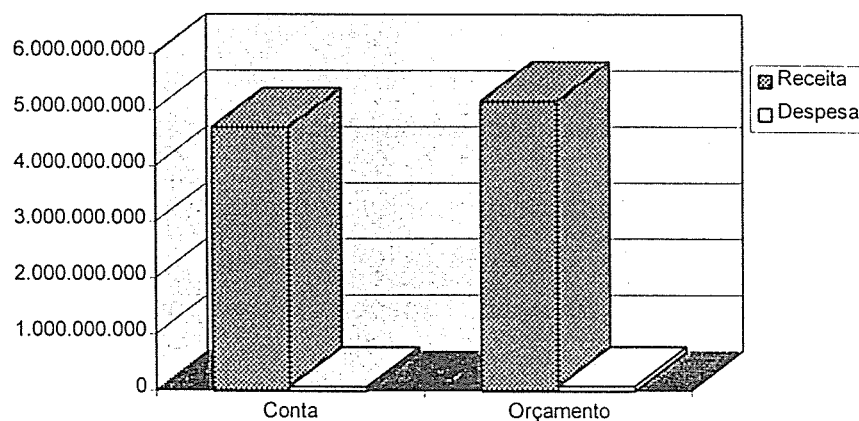
14.8. - Receitas do Jogo mais concessão de Terrenos/Despesa Total sem Contas de Ordem

	Receita	Despesa	Diferença	Taxa de Cobertura %
Na Conta	7.202.098.145,0	8.526.840.521,4	-1.324.742.376,4	84,46
No orçamento	7.184.185.604,0	9.652.049.106,0	-2.467.863.502,0	74,43



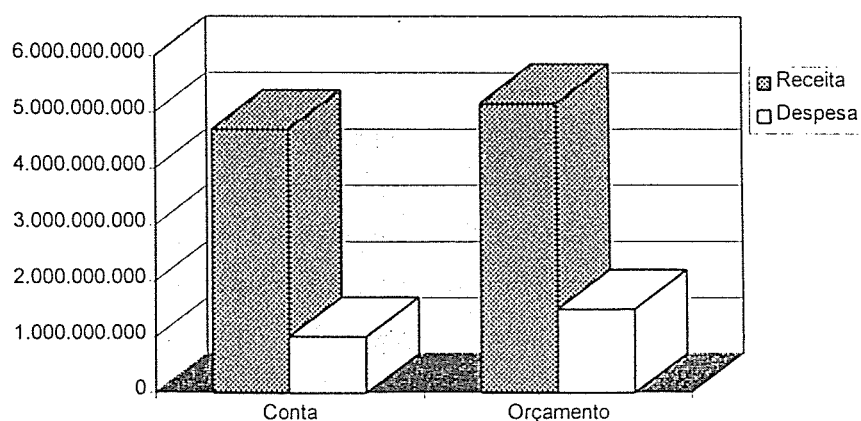
14.9. - Receitas do Jogo/Serviço da Dívida

	Receita	Despesa	Diferença	Taxa de Cobertura%
Na Conta	4.695.309.466,0	86.986.309,9	4.608.323.156,1	5.397,76
No orçamento	5.153.685.604,0	88.827.512,4	5.064.858.091,6	5.801,90



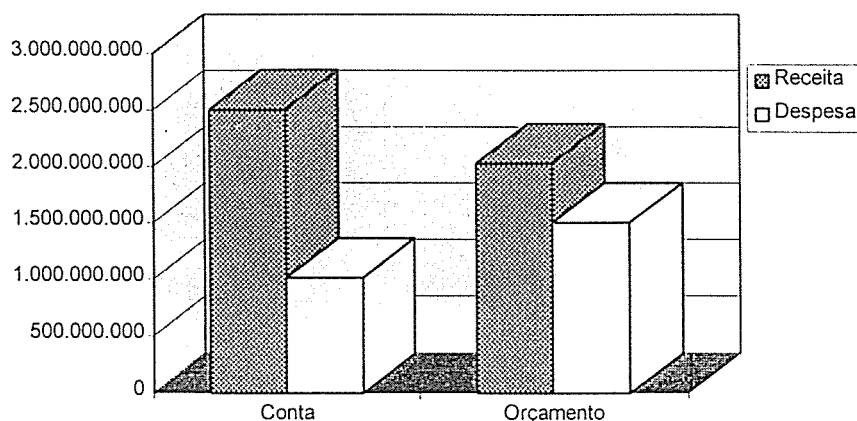
14.10. - Receitas do Jogo/PIDDA

	Receita	Despesa	Diferença	Taxa de Cobertura%
Na Conta	4.695.309.466,0	1.010.342.790,4	3.684.966.675,6	464,72
No orçamento	5.153.685.604,0	1.500.000.000,0	3.653.685.604,0	343,58



14.11. - Receita de Concessão de Terras/PIDDA

	Receita	Despesa	Diferença	Taxa de Cobertura%
Na Conta	2.506.788.679,0	1.010.342.790,4	1.496.455.888,6	248,11
No orçamento	2.030.500.000,0	1.500.000.000,0	530.500.000,0	135,37



15. O Relatório da Conta

O Relatório da Conta, da responsabilidade da Direcção dos Serviços de Finanças, continua a acusar erros técnicos, sobre os quais o Tribunal já se pronunciou no Parecer sobre a Conta de 1993, onde apontou mesmo soluções correctivas⁷¹.

No que se refere à matéria deste Capítulo, tratado nos Pontos III - Resultados Gerais e Comparação com o Orçamento, IV - Receitas - Previsão, Cobrança e Comparação e V - Despesas - Dotação, Execução e Comparação, serão de arrolar os seguintes:

- insistência num conceito restritivo de "Receitas Públicas" e de "Despesas Públicas" (receitas públicas são todas menos as de "capital", as "reposições não abatidas nos pagamentos" e os "saldos de anos económicos anteriores"; e despesas públicas são igualmente todas menos as de "capital", do "PIDDA" e de "amortização da dívida pública" - Ponto III. O correcto seria, pois, reportar-se a análise às classificações legais existentes);
- cálculo das taxas de execução orçamental com base no orçamento inicial e não no orçamento final (quadros III 2, IV 1, V 1, V 3), do que resulta o seu empolamento e o reconhecimento da ilegalidade de certas despesas por excesso das dotações orçamentais - desde que a taxa de execução seja superior a 100%, o que sucede em vários casos e situações).

⁷¹ - Cap. IV, 5. para onde se remete.

CAPITULO V

SUBSÍDIOS, SUBVENÇÕES E PATRIMÓNIO

16. Notas Gerais

Já no Cap. III deste Parecer⁷² se deu conta das lacunas e insuficiências encontradas na Conta Geral do Território, tendo-se então registado uma que se reporta à matéria do presente Capítulo.

Como se vem dizendo, o Relatório da Conta é omissos quanto à concessão de subsídios, subvenções, outras formas de apoio, créditos atribuídos ou benefícios fiscais concedidos.

Por sua vez os mapas, organizados segundo os códigos de classificação orgânica e económica, não atingem um grau de desagregação que permita uma análise detalhada da situação.

A concessão de subsídios, subvenções e outras formas de apoios são contabilizados em “Transferências”, correntes ou de capital, consoante os casos, agrupadas de acordo com a natureza da entidade para quem são efectuadas.

Através destas rubricas são igualmente pagas outras despesas que nada têm a ver com subsídios ou apoios, o que necessariamente dificulta a análise.

Em relação aos créditos concedidos ou reembolsados a dificuldade é idêntica, porquanto as rubricas, quer da despesa (concessão), quer da receita (reembolso) - Activos Financeiros - comportam outro tipo de operações, designadamente as relacionadas com as posições activas da dívida pública do Território.

Acresce que na receita a dotação foi inscrita e dotada no Orçamento, mas aparece sem movimento na Conta⁷³, e na despesa não chegou sequer a ser orçamentada.

Quanto aos benefícios fiscais a situação é ainda mais complexa pois que, tratando-se de uma receita cessante, não tem qualquer expressão contabilística quer no Orçamento quer na Conta.

⁷² - Ponto 10.2.

⁷³ - Cfr. cap. IV, 12.2.2. deste Parecer.

Assim, a única maneira de conseguir alguma informação específica sobre estas matérias foi solicitá-la em concreto à Direcção dos Serviços de Finanças.

Foi o que se fez através do ofício nº 3673, expedido em 21/9/95.

17. Subsídios, Subvenções e Outras Formas de Apoios

De acordo com os elementos remetidos pela D.S.F.⁷⁴ através dos ofs. nºs 18339, de 12/10/95 e 18948, de 23 do mesmo mês e ano, foi possível chegar-se aos quadros que se seguem, utilizando-se, porém, valores cujo rigor se não garante, em razão da falta de sistematização e escassez da informação disponível.

No quadro abaixo tiveram-se também em conta e, no que se refere às entidades autónomas (EA), as listagens publicadas no B.O. (Despacho Conjunto nº 5/86, dado à estampa a 9 de Agosto).

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										
O G T	G.G.M.	1,827,661.50	20,030.00	---	---	14,375,000.00	500,000.00	---	360,000.00	17,082,691.50
	G.S.A.A.E.J.	389,000.00	10,000.00	60,000.00	---	20,000.00	---	183,000.00	18,000.00	680,000.00
	G.S.A.T.O.P.	---	---	10,000.00	---	---	15,000.00	---	---	25,000.00
	G.S.A.S.A.S.	---	---	---	64,000.00	35,300.00	---	---	---	99,300.00
	G.S.A.C.T.C	1,558,000.00	100,000.00	---	---	---	---	---	47,300.00	1,705,300.00
	G.S.A.J.	---	---	---	---	---	---	---	100,000.00	100,000.00
	G.S.A.E.F.	82,000.00	---	---	---	---	150,000.00	---	105,000.00	337,000.00
	Dire. Serv. Finanças	4,500,000.00	---	---	---	1,800,000.00	45,560,759.00	---	---	51,860,759.00
	Dir. Serv. Educação	2,991,450.00	---	---	---	---	---	---	---	2,991,450.00
	S.A.F.P.	82,000.00	---	33,000.00	---	---	---	255,000.00	10,000.00	380,000.00
E A	Instituto Cultural	2,595,644.10	---	---	---	---	---	23,000.00	44,000.00	2,662,644.10
	Instituto dos Desportos	40,950.00	---	12,805,128.20	---	25,500.00	---	112,500.00	48,000.00	13,032,078.20
	TOTAL	14,066,705.60	130,030.00	12,908,128.20	64,000.00	16,255,800.00	46,225,759.00	573,500.00	732,300.00	90,956,222.80

SUBSÍDIOS CONCEDIDOS A TRABALHADORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Entidades Concedentes	Tipo	Subsídio de Arrendamento e Equipamento		Bolsas de Estudo	Total
		Reembolsáveis	Não reembolsáveis		
Serviços de Finanças		11,425,401.80	6,867,000.00	---	18,292,401.80
S.A.F.P.		---	---	2,510,144.40	2,510,144.40

⁷⁴ - Resumem-se à listagem da execução orçamental das rubricas da Cl. Ec. 04... "Transferências Correntes" do Cap. 1 - Encargos Gerais, Divisões correspondentes ao Gabinete do Governador (02) e dos Secretários-Adjuntos (06 a 10, 12 e 13) e Cap. 12 - Despesas Comuns, com a indicação da entidade a quem foi processada e paga a despesa.

Para além de algumas rubricas que nada têm a ver com a atribuição de subsídios ou apoios, nelas constam também as transferências para as entidades autónomas efectuadas ao abrigo do artº 10º do D.L. nº 53/93/M, de 27 de Setembro e que se destinam ao financiamento destas por falta de receitas próprias.

É, pois, patente a dificuldade da análise e a obtenção de resultados rigorosos e definitivos.

Em 1994 os reembolsos arrecadados ascenderam a 998.128,90MOP (of. da D.S.F. nº 18948, de 23 de Outubro).

18. Créditos Concedidos

No ano em apreço, e segundo a Conta do Território, não se registou a concessão de qualquer crédito.

18.1. - Caixa Económica Postal

No ofício atrás citado, a D.S.F. continua a mencionar apenas os empréstimos concedidos à Caixa Económica Postal em 1979 e em 1981.

A natureza e o regime destes empréstimos foram analisados no Parecer sobre a Conta de 1993, para onde se remete ⁷⁵

Resta, pois, apurar o movimento destes empréstimos durante o ano de 1994 e calcular a posição da dívida em 31 de Dezembro.

Assim:

A - Empréstimo de 1979

-	Posição em 31/12/93	999.990,00MOP
-	Amortização em 1994	<u>333.330,00MOP</u>
-	Posição em 31/12/94	666.660,00MOP

B - Empréstimo de 1981

-	Posição em 31/12/93	2.525.625,00MOP
-	Amortização em 1994	<u>505.125,00MOP</u>
-	Posição em 31/12/94	2.020.500,00MOP

Os valores assim calculados com base no Parecer sobre a Conta de 1993 (Posição em 31/12/93)⁷⁶ e na conta de gerência da Caixa Económica Postal do ano de 1994 (amortização em 1994), coincidem com os do of. da D.S.F. nº 18948, ponto nº 2.⁷⁷

⁷⁵ - Cap. V, 2.

⁷⁶ - Cfr. Cap. V, 2.

⁷⁷ - Há uma divergência em relação à conta de Operações de Tesouraria que contabiliza os movimentos deste empréstimo e que será analisado no Cap. VI,22, deste Parecer.

18.2. - MACAUPORT - Sociedade de Administração de Portos, SARL

Como já se referiu, a D.S.F., respondendo ao nosso pedido (of. nº.3673, de 21/09/95) de envio de uma relação dos créditos concedidos pelo Território, apenas mencionou os atribuídos à Caixa Económica Postal (of. nº.18948).

No entanto, quando questionada (of. deste Tribunal nº.3955, de 13/10/95) sobre a razão de não ter sido arrecadada qualquer receita através da C.E. 11-14-00-00 (Activos Financeiros - Empréstimos a médio e longo prazos), para onde haviam sido orçamentadas 4.400.000,00MOP, apresentou a seguinte explicação (of. nº.74/GES/DIR/95, 25/10):

“O valor orçamentado (Mop\$4.400.000,00) se destinava a dar cobertura à receita proveniente da amortização do empréstimo concedido, em 20 de Fevereiro de 1989, à MACAUPORT - Sociedade de Administração de Portos, SARL, no valor de MOP\$22.000.000,00, e concedido por despacho de Sua Excelência o Governador, em 16 de Fevereiro de 1989, conforme se pode constatar da cópia do ofício anexo. Mais se informa que não foram ainda amortizados quaisquer montantes, uma vez que não se concretizaram, até à data, as condições exigíveis para o efeito e que constam do referido anexo. É intenção desta DSF propor superiormente a regularização urgente da situação deste empréstimo, dado que o mesmo foi concretizado através da emissão de um título respeitante a “operações de tesouraria”.

Em complemento junta a Carta da Macauport, a informação do então Director dos Serviços de Finanças, o despacho do então Governador e o título de Operações de Tesouraria⁷⁸ através do qual se procedeu à entrega da referida importância àquela sociedade anónima.

Para melhor compreensão do problema transcreve-se parte da carta da Macauport, com a referência 0254, de 10.02.89, que desencadeou o processo:

“Por decisão do Governo do Território, concretizou-se no passado dia 31.01.89 a alienação à firma Marban Corportion de parte das acções representativas do capital social da Macauport, detidas pelo Território.

Após a referida alienação, a Marban Corporation e o Território passaram a assumir as duas maiores posições accionistas desta empresa.

Durante as negociações que precederam a presente decisão de alienação por parte do Governo do Território, ficou acordado que os dois maiores accionistas concretizariam apoios à Macauport nesta fase inicial do investimento, em que não é possível a obtenção de receitas, apoio este que foi desde logo concretizado pela Marban Corporation.

⁷⁸ - A conta de Operações de Tesouraria movimentada foi a que tem por epígrafe “Diversos - Despesas a liquidar”

Nestes termos, vimos solicitar a V. Ex^a., e uma vez que se encontra já concretizada a alienação dos acções à Marban Corporation, que o Território, na sua qualidade de accionista, proceda, na forma oportunamente acordada, ao adiantamento à Macauport, no valor de MOP\$22.000.000,00 (VINTE E DOIS MILHÕES DE PATACAS).

Nos termos acordados, este adiantamento será reembolsado em 5 (cinco) anuidades contadas a partir do primeiro aniversário em que ambos os Terminais de contentores e de combustíveis da Macauport fiquem operacionais, o que, de acordo com os prazos estabelecidos contratualmente, se estima se venha a concretizar em Agosto de 1990. Os juros incidirão sobre o capital em dívida e serão pagos em 30 de Junho e 31 de Dezembro de cada ano em relação ao número de dias contados desde a data do último pagamento de juros (ou desde a primeira utilização, quando se tratar do primeiro pagamento de juros, o qual se efectuará em 30 de junho de 1989). A taxa de juro será o maior valor entre 3,5 por cento ao ano e o valor equivalente a um terço da HIBOR a seis meses (taxa de juro de referência)".

Perante o pedido formulado, o então Director dos Serviços de Finanças propôs «o seguinte procedimento:

- a) - Liquidação imediata do montante solicitado, por "operações de tesouraria", sob a epégrafe "Diversos - Despesas a Liquidar";
- b) - Inscrição orçamental, na primeira oportunidade, de dotação adequada que permita realizar esta operação;
- c) - Incrção no OGT das previsões de receita relativas aos reembolsos de capital e pagamento de juros;
- d) - Apresentação à Assembleia Legislativa de proposta de lei que permita executar o que se propõe em (b) e (c), tendo em atenção o disposto na alínea q) do nº1 do artigo 31º do Estatuto Orgânico de Macau».

Por sua vez o Governador lavrou despacho de "Concordo e autorizo - 16.02.89".

Como se constata, a concessão deste empréstimo está recheada de ilegalidades que, como é óbvio, não podem ser imputadas aos responsáveis pela Administração no ano de 1994, nomeadamente:

- 1) - A concessão de um empréstimo remunerado sem autorização da Assembleia Legislativa, com violação da al. q) do nº1 do artº31º do Estatuto Orgânico de Macau, então em vigor⁷⁹;
- 2) - A concessão do empréstimo sem base legal substantiva; e
- 3) - O pagamento por operações de tesouraria daquilo que é uma operação orçamental típica, cuja previsão e execução deve operar-se

⁷⁹ - Depois das alterações introduzidas pela Lei nº13/90, de 10 Maio a necessidade de autorização da Assembleia Legislativa para o Governador conceder empréstimos passou a figurar na al. h) do nº1 do artº30º.

pela Classificação Económica da Despesa 09.01.05.00 - Activos Financeiros - Empréstimos a médio e longo prazos.

Aos responsáveis pela gestão financeira de 1994 deve, no entanto, fazer-se o reparo de ainda não ter sido regularizada a situação (passagem de operações de tesouraria para operações orçamentais, eventualmente por via legislativa, aproveitando a lei de autorização das receitas e despesas), registando, no entanto, as intenções nesse sentido manifestadas.

Reparo merece também o facto de a mesma ter sido omitida na relação dos créditos concedidos pelo Território, o que revela descoordenação quanto ao problema da dívida activa.

18.3. - Síntese

Do que acaba de se expor resulta que:

- Foram arrecadadas receitas de amortização de empréstimos no montante de :

- CEP:	\$333.330,00
	<u>\$505.125,00</u>
Total	\$838.455,00

- Em 31/12/94 os créditos do Território por empréstimos concedidos ascendiam a:

- CEP:	\$666.660,00	
	<u>\$2.020.500,00</u>	
Total	\$2.687.160,00	\$2.687.160,00
- MACAUPORT		<u>\$22.000.000,00</u>
Total		\$24.687.160,00

19. Benefícios fiscais

À questão colocada sobre benefícios fiscais concedidos durante o ano, seus beneficiários e respectivos montantes, bem como sobre legislação ao abrigo da qual eram os mesmos concedidos (of. nº. 3673, de 27 de Setembro do Tribunal de Contas), a Direcção dos Serviços de Finanças nada disse.

Assim, nada mais há do que registar o facto.

20. Património

O Relatório da Conta dedica o Capítulo VII à “Situação Patrimonial do Território”.

Porém, apenas se refere ao património financeiro, passando ao lado do imobiliário, mobiliário e semovente.

Dando particular destaque à Conta de Operações de Tesouraria (que se analisará no próximo Capítulo) e ao movimento das respectivas subcontas, o realce vai para o volume dos saldos acumulados que, considerando já o saldo da execução orçamental de 1994, atinge 4.979.016.777MOP.

Uma nota ainda para o quadro VII. 4, que mostra o montante das participações do Território no capital social de diversas sociedades e que atingia, no final de 1994, 2.296.229.500MOP.

Sobre o património imobiliário, mobiliário ou semovente, dirigiu o Tribunal à Direcção dos Serviços de Finanças, em 21 de Setembro passado, o of. nº 3671, solicitando elementos sobre a posição do Inventário dos bens duradouros do Território em 31/12/94, ofício esse que, inexplicavelmente, não obteve resposta daquela entidade.

Este silêncio, além de significar ausência de controlo por parte da D.S.F. dos bens duradouros do Território, revela quão pertinentes e oportunas se mostram as recomendações sucessivamente subscritas pelo Tribunal de Contas quanto à necessidade de publicação de legislação adequada respeitante à organização do Inventário e ao controlo do património duradouro.⁸⁰

CAPITULO VI

AS OPERAÇÕES DE TESOURARIA

21. Criação de Contas de Operações de Tesouraria

No B.O., II Série, de 16 de Março de 1994, foi publicada uma Declaração que reza assim:

«De harmonia com a legislação aplicável se declara que, por despacho do Ex^o. Senhor Secretário-Adjunto para a Economia e Finanças, de 28 de Fevereiro de 1994, foi autorizada a criação de uma conta de «Operações de Tesouraria» sob a epígrafe «Adiantamento de Fundos à DSEJ».»

⁸⁰ - Em especial o Parecer sobre a Conta de 1993, Cap. V, 4.

E no B.O., II Série, de 27 de Julho do mesmo ano foram publicadas duas Declarações de igual teor, respeitantes à criação das seguintes Contas de Operações de Tesouraria:

- 1ª - Renda de Prédios Urbanos - Cofre de Justiça dos Registos e Notariado;
- Adiantamento de Fundos - Instituto Cultural de Macau;
- Adiantamento de Fundos - Instituto dos Desportos de Macau.
- 2ª - C.M.I. - Quota do Grupo Desportivo;
- C.M.I. - Desconto para Renda de Prédios Urbanos.

Face a tais declarações interpelou-se a Direcção dos Serviços de Finanças (ofs. nºs 1335 e 1838 de 17 de Março e 14 de Abril, respectivamente) pedindo informação sobre a legislação aplicável à criação das referidas contas, nomeadamente às que se reportavam a “Adiantamento de Fundos” e “Renda de Prédios Urbanos”, a que , porém, só se deu resposta após ofício de insistência (nº 2516, de 13 de Maio de 1994):

“informamos que não existe legislação específica, publicada em Macau, aplicável à criação de uma conta de “Operações de Tesouraria” e em especial sob a epígrafe Adiantamento de Fundos.

Mesmo o Decreto-Lei nº 41/83/M, de 21 de Novembro, ao abrigo do qual são feitos os pedidos de adiantamento de fundos pelos respectivos serviços, não contém norma expressa sobre o assunto.

Quanto aos trâmites a seguir para abertura e publicação de novas contas pensamos que a possível base legislativa seja a Portaria nº 7158, publicada no Boletim Oficial da Colónia de Angola, de 5 de Junho de 1950” (of. nº 424/SRP-E, de 13.07.94 da D.S.F.).

Esta resposta, para além de outras considerações que viesse a merecer, vem indubitavelmente reforçar tudo quanto o Tribunal tem subscrito sobre a matéria⁸¹ e assumir a total desregulação que grassa em área tão sensível e importante da gestão das finanças públicas do Território.

É que, se em relação à conta “CMI - Quota do Grupo Desportivo” nada haveria a considerar (por na mesma se registarem movimentos de entrada e saída de fundos que constituem efectivamente Operações de Tesouraria), já quanto às demais, especialmente quanto às contas de “Adiantamento de Fundos”⁸², é de concluir que se trata de verdadeiras operações orçamentais, portanto operações ilegais, além do mais, porque violam o disposto no artº 18º do D.L. nº 41/83/M, de 21 de Novembro.

⁸¹ - Cfr. Pareceres sobre as Contas de 1992 (Cap. V) e de 1993 (Cap. VI) e respectivas “conclusões”.

⁸² - As contas de “Desconto para Renda de Prédios Urbanos” gozam para o Tribunal do benefício da dúvida, dado que pela simples epígrafe não é possível determinar, com precisão, o respectivo conteúdo, designadamente a titularidade da propriedade do prédio a quem a renda diz respeito.

Por fim será de referir que as contas abertas sob a epígrafe “C.M.I.” não registaram qualquer movimento durante o ano de 1994.

22. A Conta de Operações de Tesouraria

A Conta Geral do Território refere-se às Operações de Tesouraria no Cap. VII do Relatório - Situação Patrimonial do Território e na conta de Operações de Tesouraria, designada por “Relação por Epígrafes das Operações de Tesouraria Efectuadas no ano de 1994”.

O conteúdo do Relatório não desperta qualquer comentário particular.

Já a Conta em si levanta questões merecedoras de alguma análise.

Assim:

- I. - *A subconta “Caixa Económica Postal” regista os movimentos de entrada e saída de fundos resultantes dos “Empréstimos” concedidos em 1979 e 1981 à Caixa Económica Postal*⁸³.

Esta conta apresentava em 31-12-93 um saldo credor de 7.583.414,00MOP e durante o ano registou entradas (“receitas” na terminologia da Relação) no montante de 1.677.066,50MOP, saídas (“despesas”) de 156,50MOP, apurando um saldo também credor em 31-12-94 de 5.906.504,00MOP.

No entanto, a conta de gerência da C.E.P. do ano de 1994 apresenta, no mapa de “Origem e Aplicação de Fundos”, sob a rubrica “Reduções de Passivo - Empréstimos e Financiamentos”, o montante de 838.455,00MOP (amortizações efectuadas) e o Balanço regista no passivo, em “Recursos de Outras Entidades Locais”, o valor de 2.687.160,00MOP (importância em dívida).

Perante diferenças tão significativas, quer quanto às amortizações efectuadas (+ 838.611,50MOP na conta de Operações de Tesouraria), quer quanto à importância em dívida (+ 3.219.344,00MOP igualmente na conta de Operações de Tesouraria), questionou-se a Direcção dos Serviços de Finanças (of. nº 3955, de 13 de Outubro do corrente ano) que prestou os seguintes esclarecimentos (of. nº 78GES/IS/95, de 7 de Novembro):⁸⁴

⁸³ - O movimento e a posição destes empréstimos no fim do ano foi assunto tratado no Capítulo anterior, 18.

⁸⁴ - Divergência do mesmo tipo, mas com outros valores, como é óbvio, registava-se já na Conta de 1993, o que foi analisado no respectivo Parecer, (Cap. VI, 3).
Fez-se agora nova insistência sobre a questão e com outro desenvolvimento, porquanto no ano transacto a D.S.F. não respondeu ao ofício onde o Tribunal havia colocado o problema.

- Amortização:

“As receitas da Conta do Território (Relação por Epígrafes) para além da amortização respeitante ao ano de 1994, no montante de MOP838.455,00, releva ainda movimentos de regularização referentes a anos transactos, um dos quais, e mais importante, no montante de MOP838.455,00 respeitante à 8ª e 6ª anuidade que, incorrectamente, em 1989, tinha sido contabilizado, através da guia M/11 nº 1348, sob a epígrafe “703 - Caixa Económica Postal - Adiantamento Compra de Casa”.”

- Montante em Dívida:

“Antes da informatização da D.S.F. os movimentos contabilísticos das Operações de Tesouraria eram registados manualmente em livro próprio. Acontece que, no caso da Caixa Económica Postal, existia uma única epígrafe, “5910 - Caixa Económica Postal”, onde eram registados todos os movimentos independentemente da sua natureza.

Já intentou o DAP/SRP proceder à regularização dos registos feitos, manualmente, à época, mas mostrou-se uma tarefa inglória pois foi praticamente impossível destrinçar as várias naturezas dos movimentos contabilizados.

Assim, o montante de saldo credor que a Relação por Epígrafes demonstra em 1994, para além do saldo real respeitante à importância efectivamente em dívida pela C.E.P., e que se confirma ser de MOP2.687.160,00 engloba ainda o saldo credor resultante de todos os outros registos feitos antes da informatização, e já acima referidos.”

Compreendem-se estes esclarecimentos, mas não se antolha fácil aceitar os resultados conseguidos.

É que se as diferenças resultam de movimentos de regularização e se se confirma correcta a importância que a Caixa Económica regista como em dívida, então será de perguntar por que razão se não faz nesta conta - pelo menos - a correcção integral e a apresentação do saldo credor com os valores exactos.

Não o fazendo, torna-se óbvio que a conta de Operações de Tesouraria fica despida de credibilidade.

II. *Em 1994 continuaram a realizar-se despesas e a arrecadar-se receitas por Operações de Tesouraria que são substancialmente operações orçamentais.*

O quadro subsequente apresenta as contas e respectivos movimentos que, na qualificação efectuada pelo Tribunal (em função dos dados disponíveis), configuram operações orçamentais.

Epígrafes	Saldo em 1/1/94		Receitas	Despesas	Saldo em 31/12/94	
	Devedores	Credores			Devedores	Credores
Adiant. Aquis. Viat. Estado	---	2.512.508,80	909.720,80	796,00	---	1.603.584,00
Adiant. Fundos - F. Pensões	---	58.433.623,00	279.638.721,70	266.526.841,30	---	43.321.744,60
Adiant. Fundos - G. M. Lisboa	---	1.672.709,25	---	1.293.438,50	---	2.067.491,83
Adiant. Fundos - DSEJ	---	---	104.418.423,00	60.077.904,00	44.340.519,00	---
Adiant. Fundos - ICM	---	---	20.415.674,90	21.546.454,00	---	1.130.779,10
Adiant. Fundos - IDM	---	---	13.123.483,70	12.932.901,70	190.582,00	---
Adiant. Fundos - Servs. Marinha	659.610,45	---	4.622.406,10	4.294.011,20	988.003,35	---
Adiant. Fundos - Servs. Saúde	---	120.540.687,90	---	1.650.000,00	---	122.190.687,90
Adiant. Fundos Vencimentos	---	3.143.084,70	---	---	---	3.143.084,70
Adiant. Fundos Vencimentos (C. Regul.)	---	5.102,69	---	---	---	5.102,69
Adiant. Fundos - C.F.S. Macau	---	5.231.292,60	32.103.059,30	32.103.059,30	---	5.231.292,60
Adiant. Fundos Vencimentos (Especial)	---	7.155.584,30	5.232.632,20	8.810.890,00	---	10.713.822,10
Adiant. Fundos Vencimentos (Normal)	355.990,00	---	608.918,00	372.762,00	592.146,00	---
Bolsas de Estudo a Estudantes	---	10.283,10	---	---	---	10.283,10
Caixa Económica Postal	---	7.583.414,00	1.677.066,50	156,50	---	5.906.504,00
Compensação de Aposentação	11.880,00	---	186.968,60	9.900,00	188.948,60	---
Conts. Imps. Devidos ao Estado	2.592,12	---	---	---	2.592,12	---
Débito Compensação de Aposent.	---	---	46.617,00	---	46.617,00	---
Desp. Diversas - Desp. Liquidar	163.473.724,35	---	24.081.416,70	54.235.750,80	133.319.390,25	---
Diversos - A. de A. Custo Diárias	---	924.246,40	999.875,30	1.081.539,40	---	1.005.910,50
Diversos - Desp. Liquidar	---	51.127.862,47	144.980,00	20.282,00	---	51.003.164,47
Donativo - Refugiados Chineses	1.217,69	---	---	---	1.217,69	---
Emolumentos T. A.	20.804,00	---	23.988,70	---	44.792,70	---
Fundo de Caracter Social e Assistencial	334.298,80	---	1.000.000,00	702.600,00	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	---	16.270.847,49	9.127.757,20	11.820.050,00	---	18.963.140,29
Inst. 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 Venci.	1.000,00	---	---	---	1.000,00	---
Leal Senado de Macau- Compens. de Apo.	---	2.338,80	10.488,00	10.488,00	---	2.338,80
M.O. M. - Adiantamento de Vencimentos	5.882.236,90	---	17.911.996,70	16.421.547,20	7.372.686,40	---
O.S. dos Serviços de Marinha-Empréstimo	---	---	142.111,00	142.111,00	---	---
O.S.P.S.P. - Adiantamento de Vencimento	---	---	2.146.741,00	2.146.741,00	---	---
O.S.P.S.P. - Diversos	294.187,90	---	47.207,40	47.207,40	294.187,90	---
Oficinas Navais - Comp. Aposentação	17,00	---	---	---	17,00	---
Padroado do Oriente	73.685,06	---	---	---	73.685,06	---
Sub. Arrenda/o - Adiantamento Especial	---	988.187,10	1.007.093,90	1.736.800,00	---	1.717.893,20
Total	544.800.703,67	275.601.774,60	520.548.611,60	497.986.819,30	561.777.545,27	270.016.823,90

A inclusão de duas contas no quadro precedente - “Caixa Económica Postal” e “Fundo Permanente” - carecem de uma breve explicação.

A conta “Caixa Económica Postal” regista actualmente os reembolsos e a posição do crédito no final do ano relativos aos empréstimos concedidos àquela entidade em 1979 e 1981, a que O Tribunal se referiu acima e também no Capítulo anterior.

A sua criação resulta do estipulado na cláusula terceira dos protocolos que prevêem que “O reembolso de adiantamento será feito pela epígrafe de Operações de Tesouraria, “Caixa Económica Postal”.”

Não obstante o que os protocolos estipulam, procedeu-se à respectiva inclusão no quadro, porquanto a concessão de empréstimos são típicas operações orçamentais contabilizadas em Activos Financeiros da Despesa (para a concessão) ou da Receita (para os reembolsos).

Por sua vez a conta “Fundo Permanente” tem o suporte legal no nº3 do artº34º do D.L. nº 41/83/M, de 21 de Novembro, mas como resulta do próprio preceito, a constituição dos fundos permanentes destina-se ao pagamento de despesas urgentes e inadiáveis, “de conta das dotações orçamentais”, por isso incompatíveis com o regime de Operações de Tesouraria.⁸⁵

Como dela flui, no ano de 1994, ascenderam a 520.548.611,60MOP as receitas arrecadadas e a 497.986.819,30MOP as despesas pagas com natureza orçamental, sendo os saldos para regularizar de 561.777.545,27MOP (devedores) e de 270.016.823,90MOP (credores).

⁸⁵ - A problemática dos Fundos Permanentes foi analisada com algum detalhe no Capítulo IV, 13.3.3. deste Parecer, para onde se remete.

Continuou, pois, violado o artº 35º do Decreto nº 22257, de 25 de Fevereiro de 1933.

III. Elaborou ainda o Tribunal um quadro onde se juntaram as contas que, apesar de apresentarem saldos de abertura e de encerramento (credores ou devedores), se não mostram registados movimentos de entrada (receitas) ou saída (despesa) de fundos entre 3 e 5 anos.

Epígrafes	Saldo em 1/1/94		Receitas	Despesas	Saldo em 31/12/94	
	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
B.N.U. Empt. Intercalar	---	135.960.000,00	---	---	---	135.960.000,00
Defesa Nacional - Forças Armadas	191.283,69	---	---	---	191.283,69	---
Depósitos Defuntos e Ausentes	1.910,73	---	---	---	1.910,73	---
Depósitos Tropas do Ultramar	476,77	---	---	---	476,77	---
Depósitos Orfanológicos	16.185,75	---	---	---	16.185,75	---
Encerramento C.O.T.M. desde 1.1.36	---	1.065.864,71	---	---	---	1.065.864,71
Guiné - 1947	---	5.196,00	---	---	---	5.196,00
Guiné - 1973	---	11.043,98	---	---	---	11.043,98
Guiné - 1974	---	5.481,86	---	---	---	5.481,86
Guiné - 1975	187,20	---	---	---	187,20	---
Índia - 1961	---	10.479,54	---	---	---	10.479,54
Min. Marinha - Direcção Serviços Abast.	429,30	---	---	---	429,30	---
Ministério do Exército	---	88.264,82	---	---	---	88.264,82
Min. Negócios Estrangeiros	---	80.562,84	---	---	---	80.562,84
Moçambique - 1947	4.942,32	---	---	---	4.942,32	---
Moçambique - 1971	---	32.311,87	---	---	---	32.311,87
Moçambique - 1972	---	32.256,12	---	---	---	32.256,12
Moçambique - 1973	---	224.537,66	---	---	---	224.537,66
Moçambique - 1974	---	759.241,12	---	---	---	759.241,12
Moçambique - 1975	---	241.094,44	---	---	---	241.094,44
Obra Social Servidores do Estado/Macau	115.555,00	---	---	---	115.555,00	---
Pensões de Risco - Adiantamento a Funcionários	9.449,16	---	---	---	9.449,16	---
Pensões Deixadas a Famílias	10.223,13	---	---	---	10.223,13	---
Pensões Judiciais	119,23	---	---	---	119,23	---
São Tomé e Príncipe - 1947	---	44.927,09	---	---	---	44.927,09
São Tomé e Príncipe - 1974	---	42.228,75	---	---	---	42.228,75
São Tomé e Príncipe - 1975	---	375,10	---	---	---	375,10
Sec. Est. Adm. Púb. - Desp. C. Ref. Xangai	---	37.825,71	---	---	---	37.825,71
Sec. Est. Adm. Púb. - Desc. a Rest. na Met.	---	3.686,07	---	---	---	3.686,07
Sec. Estado Administração 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	---	---	352.404,76	140.461.208,78

Em todos os Pareceres até agora emitidos sempre o Tribunal chamou a atenção para a conveniência de , em nome do rigor e da transparência, se regularizarem estas contas, naturalmente por via legislativa e da forma mais simples, como seria de dar por extintas tais contas na própria Lei de Autorização de Receitas e Despesas.

IV. A relação por epígrafes das Operações de Tesouraria integra ainda um outro grupo de "contas" que não registam qualquer valor ou movimento durante o ano.

São as seguintes:

Epígrafes	Saldo em 1/1/94		Receitas	Despesas	Saldo em 31/12/94	
	Devedores	Credores			Devedores	Credores
Adiantamento à TDM	---	---	---	---	---	---
Adiant. F. Cons. - Geral P em HK	---	---	---	---	---	---
Adiant. F. G. Coordenador da Habitação	---	---	---	---	---	---
Banco de Fomento e Exterior - Portugal	---	---	---	---	---	---
CMI - desconto p/Renda Predios Urbanos	---	---	---	---	---	---
CTM- Diversos	---	---	---	---	---	---
Cofre Justica Registos Notariado - R. P. U.	---	---	---	---	---	---
Cont. Jogos 29/9/86 - Claus. 30A. Proj. Taipa	---	---	---	---	---	---
Conta de Emp. M. C. Despesas Públicas	---	---	---	---	---	---
ICM - Adiantamento de Vencimentos	---	---	---	---	---	---
ICM - Empr. Aquis. Viatura	---	---	---	---	---	---
ICM - Resposições	---	---	---	---	---	---
ICM - Compensação de Aposentação	---	---	---	---	---	---
Instituto Desportos Macau - Adiant. Venci.	---	---	---	---	---	---
Total	---	---	---	---	---	---

A sua inclusão na referida relação, para além de gerar confusão, evidencia o pouco cuidado com que é tratada uma matéria de tamanha importância e melindre, uma vez que se não colhe qualquer justificação para que se reincida num relacionamento de contas que não acusam qualquer movimento.

Quando muito, essa relação só teria razão de ser se existisse um elenco taxativo de “contas” ou “epígrafes”, caso em que se impunha a publicitação dos respectivos movimentos e posição final, ainda que nula.

V. *Em síntese, e apurando os valores que, segundo o Tribunal, mais se aproximam da situação real das Operações de Tesouraria, temos:*

Designação	Saldo em 1/1/94		Receitas	Despesas	Saldo em 31/12/94	
	Devedores	Credores			Devedores	Credores
Total de O. Tesouraria	2.270.474.125,59	2.270.474.125,59	8.509.921.483,30	9.930.830.836,25	4.067.277.059,61	5.488.186.412,56
A deduzir:						
- Oper. Orçamentais	544.800.703,67	275.601.774,60	520.548.611,60	497.986.819,30	561.777.545,27	270.016.823,90
- Contas a regularizar	352.404,76	140.461.208,78	---	---	352.404,76	140.461.208,78
Saldo	1.725.321.017,16	1.854.411.142,21	7.989.372.871,70	9.432.844.016,95	3.505.147.109,58	5.077.708.379,88

CAPITULO VII

A DÍVIDA PÚBLICA DO TERRITÓRIO

23. A Dívida Directa

23.1. - A Dívida Fundada

23.1.1. - A Dívida Contratual

Em 1994 o Território não contraía qualquer dívida com carácter duradouro.

É a conclusão que se extrai do facto de nem o Orçamento nem a conta acusarem qualquer receita em “Passivos Financeiros”.

Assim, no tocante a este tipo de dívida tudo se resumiu ao cumprimento das obrigações decorrentes dos contratos celebrados em 30 de Março de 1978 com o Estado Português e em 17 de Outubro de 1990 com um sindicato bancário liderado pelo Banco Nacional Ultramarino.

No quadro seguinte, elaborado a partir do Cap. VI do Relatório da Conta e da execução orçamental do Cap. 10 da Despesa (Encargos da Dívida Pública), mostra-se o valor das amortizações efectuadas e dos juros pagos, calculando-se a posição de cada empréstimo no final do ano.

DESIGNAÇÃO DA DÍVIDA	SITUAÇÃO EM 31/12/93	ENCARGOS EM 1994		EM DÍVIDA EM 31/12/94
		AMORTIZAÇÕES	JUROS	
- Empréstimo de Esc: 150.000.000\$00 concedido pelo Governo da República, para financiar o Plano de Fomento de 1977	8.871	970	195	7.901
- Empréstimo interno, junto de um consórcio bancário liderado pelo B.N.U. no valor de MOP\$260.000.000,00 (Lei 11/89/M, de 29/12)	227.684	75.895	9.927	151.789
Total	236.555	76.865	10.122	159.690

(1 000 Mops)

23.1.2. - A Dívida à AMCM/CAM

No Parecer sobre a Conta Geral do Território de 1993⁸⁶ analisou-se o crédito que sobre o Território a Autoridade Monetária e Cambial de Macau apresentava no activo do seu Balanço e que a Conta Geral do Território omitia (72.592.000,00MOP).

Relembrando a questão, será de dizer que se tratou da disponibilização daquela importância à CAM - Sociedade do Aeroporto Internacional de Macau, SARL, como suprimento do Território à referida sociedade, efectuada em cumprimento de um Despacho de Sua Excelência Governador.

Na correspondência então recebida da D.S.F. a este propósito apontava-se para a solução do problema o ano de 1994.

E, na realidade, no balanço da AMCM desse ano deixou de figurar o dito crédito sobre o Território, se bem que a respectiva Conta Geral não registasse qualquer pagamento nesse sentido.

Questionada a AMCM (of. nº 3935, de 12/10/95 do Tribunal de Contas) sobre quem e como tinha sido regularizado o mencionado crédito, veio aquela entidade a informar (of. nº 2927/95, de 16 do mesmo mês) que “a CAM - Sociedade do Aeroporto Internacional de Macau, S.A.R.L., procedeu à integral liquidação, através de cheque sobre o B.N.U. de 30.12.94, da disponibilização financeira efectuada pela AMCM, ao abrigo do Despacho de Sua Excelência o Governador, de 09.12.93.”

Colocada a mesma questão à Direcção dos Serviços de Finanças (of. nº 3945, de 13/10/95) obteve-se a informação (of. nº 73/GES/DIR/95 de 24 de Outubro) de que “o Território de Macau subscreveu um aumento de capital à CAM - Companhia do Aeroporto Internacional de Macau, SA, no exacto montante do adiantamento efectuada pela Autoridade Monetária e Cambial de Macau, tendo pago essa subscrição através do Título de Pagamento nº

⁸⁶ - Cfr. Cap. VII, I.1.

21536, de 26/12/94⁸⁷ » e que «Conforme se pode observar pelas cópias dos ofícios da CAM, ref^a 2740/1994 e 2741/1994, em anexo, esta sociedade liquidou directamente à AMCM o valor do adiantamente efectuado,...”.

Com esta informação a entidade informante juntou documentos comprovativos.

A solução que foi adoptada justifica que se aprecie e ajuize o expediente pelo seguinte prisma:

- o Território nunca assumiu a dívida perante a Autoridade Monetária e Cambial;
- apesar disso, o crédito sobre o Território nunca foi convertido pela AMCM em crédito sobre a CAM;
- a CAM, por sua vez, também nunca assumiu (eventualmente por subrogação) a dívida em causa;
- a CAM pagou essa “dívida” apenas em cumprimento de uma ordem da tutela e não como o verdadeiro devedor.

Em suma, o procedimento utilizado viabilizou a solução do problema, mas não pela forma juridicamente correcta.

23.1.3. - A Dívida à AMCM (Tesouraria 1991)

Na Conta em apreço, e designadamente no Capítulo dedicado à Dívida Pública, nada se refere em relação à dívida do Território junto da AMCM, em razão das dificuldades de tesouraria ocorridas em 1991.

Recorda-se que esta questão foi analisada, pela primeira vez, no Parecer sobre a Conta de 1993⁸⁸, procedendo-se então à sua qualificação e apuramento em 31 de Dezembro desse ano.

E recorda-se ainda que, como então se concluiu, a despeito de contraída como dívida flutuante, a sua duração ultrapassou o prazo de 1 ano, pelo que se converteu em dívida fundada, estando em dívida, em 01.01.94, a importância de 960.809,71MOP⁸⁹

⁸⁷ - Esta referência é também confirmada pela execução orçamental da C.E. 09.01.03.00 - Títulos de participação, do Cap. 12 - Despesas Comuns.

⁸⁸ - Cfr. Cap. VII, 1.2., para onde se remete.

⁸⁹ - O montante inicial da dívida era de 2.960.809,71MOP.

Presente tal omissão, indagou-se da D.S.F. (of. nº 3955, de 13 de Outubro) sobre os pagamentos efectuados e a posição da dívida em 31/12/94, não tendo sido recebida, até ao momento, qualquer resposta.

Porém, a Conta, no mapa da despesa (Cap. 12 - Despesas Comuns, C.E. 04.01.01.00.16 - "Autoridade Monetária e Cambial - Juros Depósitos no BNU", rubrica por onde, nos anos de 1992 e 1993, foram pagas as respectivas amortizações) contabiliza o pagamento de 960.809,80MOP, o que deixa pressupor que essa dívida esteja já saldada.

Em jeito de conclusão reafirma-se o que já se disse a propósito no Parecer de 1993, isto é, que tal dívida se tratava efectivamente de uma dívida do Território (fundada), ainda que este a não assumisse como tal, pelo que deveria ser contabilizada como Passivo Financeiro no Cap. 10 - Encargos da Dívida Pública.

23.2. - A Dívida Flutuante

Segundo informação da D.S.F. (of. nº 74/GES/DIR/95, de 25 de Outubro), em 1994 não se recorreu a este tipo de dívida.

Anualmente, e no âmbito da dívida flutuante, tem o Tribunal questionado as entidades envolvidas (BNU, D.S.F. e AMCM) sobre a movimentação pela AMCM da conta do Tesouro no BNU, com vista a apurar se o depósito gratuito permanente, a que se refere a cláusula segunda do contrato celebrado entre o Território e aquele Banco, desceu abaixo do mínimo estabelecido (800 milhões de patacas) e, nesse caso, se foram contabilizados juros.

Segundo o BNU (of. nº DG/098/95, de 11 de Outubro) "no ano de 1994 a descida abaixo do mínimo estabelecido, do depósito gratuito permanente a que se refere a cláusula segunda do contrato celebrado em 12/07/89 entre o Território e este Banco, somente ocorreu no dia 28/04/94, quando o saldo do fim do dia nos livros do BNU registou o montante de MOP791.535.605,94. O diferencial para os 800 milhões de patacas referido no contrato, foi portanto de MOP8.464.394,06, pelo que recebemos da AMCM o montante de MOP 1.101,50, correspondente a 1 dia de juros à taxa de 4,75%"⁹⁰

24. A Dívida Indirecta

No ano de 1994 o Território não avalizou qualquer operação de crédito realizada por terceiros, nem foi publicada legislação que, com carácter genérico, regule a concessão e execução de avales.

⁹⁰ - A cláusula 3ª do contrato referido comete ao Território o pagamento dos juros devidos. Porém, por força de um Despacho proferido em 1990 pelo então Secretário-Adjunto para os Assuntos Económicos, transferiu-se esse encargo para a A.M.C.M. Sobre esta questão e a legalidade deste Despacho cfr. o Parecer sobre a Conta Geral do Território de 1993, Cap. VII, 1.2.

Assim, em termos de dívida indirecta, ou dívida garantida, há apenas que avaliar a utilização pela CAM do aval que lhe foi concedido pela lei nº 5/93/M, de 19 de Julho, designadamente se foi ou não excedido o limite autorizado pela Assembleia Legislativa que, recorda-se, é de 2.000.000.000,00MOP para o capital, acrescido dos juros e demais encargos devidos.

E essa avaliação far-se-á numa dupla vertente: total de crédito contratado e total de crédito utilizado.

Nos quadros que se seguem apuram-se esses totais com referências a 31 de Dezembro de 1994, sendo ainda possível verificar, através deles, a respectiva evolução.

CRÉDITO CONTRATADO

Data	Empréstimo		Movimento				Responsabilidade acumulada (MOP)
			Subscrição		Amortização		
	Nº *	Mutuante	na moeda original	conversão em MOP	na moeda origina	conversão em MOP	
11/8/93	1	BNU		416.000.000,00			416.000.000,00
15/10/93	2	BCM		416.000.000,00			832.000.000,00
17/12/93	3	BCP	US\$7.500.000,00	a) 59.775.750,00			891.775.750,00
17/12/93	4	BCM		60.000.000,00			951.775.750,00
25/2/94	5	ANZBGL	US\$41.284.405,00	a) 329.040.836,29			1.280.816.586,29
25/2/94	6	ANZBGL e BLG	US\$27.507.116,00	a) 219.234.465,23			1.500.051.051,52
25/2/94	7	ANZBGL	US\$6.796.365,00	a) 54.167.708,69			1.554.218.760,21
25/2/94	8	BCM e BFE	US\$11.544.249,00	a) 92.008.818,95			1.646.227.579,16
Fev.94	3	BCP			US\$7.500.000,00	a) 59.775.750,00	1.586.451.829,16
Fev.94	4	BCM				60.000.000,00	1.526.541.829,16
18/4/94	9	ANZBGL	US\$15.353.088,00	a) 122.365.646,67			1.648.817.475,83
18/7/94	10	BNU e BCM		238.000.000,00			1.886.817.475,83
			HK\$126.213.592,23	b) 129.999.999,99			2.016.817.475,82
31/12/94	9	ANZBGL			US\$11.124,30	a) 88.661,78	2.016.728.814,04
TOTAL (MOP)				2.136.593.225,82		119.864.411,78	

* O número ordenado cronologicamente

a) apuramento com taxa de câmbio no dia 31 de Dezembro 1994 USD/MOP 7,9701

b) apuramento com taxa de câmbio no dia 31 de Dezembro 1994 HKD/MOP 1,0300

CRÉDITO UTILIZADO

Data	Empréstimo		Movimento				Responsabilidade acumulada (MOP)
			Adiantamento		Amortização		
	Nº *	Mutuante	na moeda origina	conversão em MOP	na moeda original	conversão em MOP	
11/8/93	1	BNU		416.000.000,00			416.000.000,00
15/10/93	2	BCM		416.000.000,00			832.000.000,00
17/12/93	3	BCP	US\$7.500.000,00	a) 59.775.750,00			891.775.750,00
17/12/93	4	BCM		60.000.000,00			951.775.750,00
25/2/94	5	ANZBGL	US\$15.713.404,51	a) 125.237.405,29			1.077.013.155,29
25/2/94	6	ANZBGL e BLG	US\$7.787.238,35	a) 62.065.068,37			1.139.078.223,66
25/2/94	7	ANZBGL	US\$1.833.876,63	a) 14.616.180,13			1.153.694.403,79
25/2/94	8	BCM e BFE	US\$1.792.267,28	a) 14.284.549,45			1.167.978.953,24
Fev.94	3	BCP			US\$7.500.000,00	a) 59.775.750,00	1.108.203.203,24
Fev.94	4	BCM				60.000.000,00	1.048.203.203,24
18/4/94	9	ANZBGL	US\$15.353.088,00	a) 122.365.646,67			1.170.568.849,91
18/7/94	10	BNU e BCM		238.000.000,00			1.408.568.849,91
			HK\$126.213.592,23	b) 129.999.999,99			1.538.568.849,90
31/12/94	9	ANZBGL			US\$11.124,30	a) 88.661,78	1.538.480.188,12
TOTAL (MOP)				1.658.344.599,90		119.864.411,78	

* O número ordenado cronologicamente

a) apuramento com taxa de câmbio no dia 31 de Dezembro 1994 USD/MOP 7,9701

b) apuramento com taxa de câmbio no dia 31 de Dezembro 1994 HKD/MOP 1,0300

O que se constata é que em termos de crédito contratado o limite fixado foi excedido a partir de 18/7/94, sendo, portanto, a responsabilidade virtual do Território superior à autorizada, e que em relação ao crédito utilizado (responsabilidade real) ainda existia saldo disponível em 31 de Dezembro.

25. Serviço da Dívida

A - Pagamentos efectuados em 1994:

-	Cap. 10 - Encargos da Dívida Pública	
-	Juros	10.121.518,00MOP
-	Amortização	76.864.791,90MOP
	Sub - Total (A)	86.986.309,90MOP
-	Cap. 12 - Despesas Comuns	
-	A.M.C.M. - Juros depósitos no BNU	960.809,80MOP
-	Títulos de participação (CAM)	72.592.000,00MOP
	Sub - Total (B)	160.539.119,70MOP
	Total (A + B)	160.539.119,70MOP

B - Posição da Dívida Fundada em 31 de Dezembro de 1994.

Empréstimos contraídos 159.690.000,00MOP (arred.)

CAPITULO VIII***O TESOURO*****26. Nota Prévia**

Desde o primeiro Parecer que o Tribunal de Contas vem sistematicamente a recomendar a elaboração de uma conta consolidada do Tesouro do Território, em substituição da denominada conta de gerência.

E voltou a fazê-lo agora neste mesmo Parecer⁹¹.

Uma conta consolidada traria, sem dúvida, maior transparência, rigor e eficácia às contas públicas.

A despeito da escassez e insegura fiabilidade dos dados disponíveis, tem o Tribunal vindo a proceder a essa consolidação, tentando assim suprir aquela falta.

Aqui, tal consolidação assenta nos saldos das contas dos Cofres principais ou afluentes.

27. Na conta do B.N.U.

A conta do ano de 1994 do B.N.U, enquanto Caixa Geral do Tesouro⁹², encerra com um saldo em dinheiro de 74.221.042, 65MOP.

É, sem dúvida, um montante substancialmente inferior ao saldo da execução orçamental (1.559.897.740,60MOP) e que se explica em face dos movimentos operados na conta do tesouro pela Autoridade Monetária e Cambial enquanto entidade gestora das disponibilidades do Território.

28. Na Autoridade Monetária e Cambial de Macau

Para apuramento do saldo na AMCM em 31 de Dezembro, o Tribunal adoptou como fonte a conta de Operações de Tesouraria com a epígrafe "Conta de Tesouraria de Fazenda na AMCM", por onde são movimentadas as entradas e saídas de fundos operadas por esta entidade.

⁹¹ - Cfr. Cap. III, 2.2.

⁹² - Registada neste Tribunal com o nº 30/94.

No final do ano esta conta apresentava um saldo credor de 4.971.001.171,76MOP.

Este valor diverge do apresentado pela AMCM no seu of. nº 2086, de 21 de Julho passado.⁹³

Com efeito, aí se refere que em 31 de Dezembro de 1994 o saldo “a favor da DSF” era, na “Conta Tesouraria da Fazenda Pública”, de 4.095.000.000,00MOP.

Tal diferença resulta dos diversos sistemas de contabilidade utilizados - contabilidade geral pela AMCM e contabilidade pública na D.S.F. - com tratamento desigual das operações de fim de ano, nomeadamente do período complementar para pagamento de despesas.

29. Na Conta da Caixa do Tesouro em Portugal

Os únicos elementos de análise de que o Tribunal dispõe sobre esta matéria são os constantes do quadro VII - 3 do Relatório da Conta, que refere ser o saldo em 31/12/94 de 5.980.000,00MOP., equivalente a Esc. 119.598.351\$90, ao câmbio orçamental de 1 pataca = 20\$00.⁹⁴

30. No Fundo de Reserva do Futuro Governo da Região Administrativa Especial de Macau (R.A.E.M.).

As importâncias entregues ao Fundo de Reserva do Futuro Governo da Região Administrativa Especial de Macau, pertencentes ao Tesouro do Território, resultam do estabelecido no nº 1, al. d) e nº 3, al. e) do Anexo II - Arranjos Relativos ao Período de Transição; II - Grupo de Terras Luso-Chinês, da Declaração Conjunta assinada em 1987 por Portugal e a República Popular da China.

Que esses valores pertencem efectivamente e ainda ao Tesouro do Território não tem o Tribunal dúvidas, face ao que dispõe a parte final da al. d) citada e que reza assim:

“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”.

⁹³ - Com este ofício respondia à solicitação feita pelo Tribunal de Contas veiculada através do of. nº 2908, de 13/7/95.

⁹⁴ - Sobre a natureza e movimento desta conta, Cfr. Parecer sobre a Conta Geral do Território de 1992, Cap. IV, 6.2.2.

Falta acrescentar é que o texto do Anexo II é omissivo quanto à gestão do Fundo,⁹⁵ apenas referindo que os valores correspondentes devem ser depositados em bancos registados em Macau.

Além disso, também não é do conhecimento do Tribunal que existam em qualquer outro texto disposições que contemplem a situação.

Será importante referir que, ainda que pertencendo tal Fundo ao Tesouro do Território, não pode ser livremente utilizado pela actual Administração de Macau, mas apenas nos precisos termos do acordado ou seja: em “caso de necessidade” (devidamente fundamentada), com “consentimento da parte chinesa” do Grupo de Terras e para o “desenvolvimento de terras” e “obras públicas”.

Os valores apurados são os seguintes:

-	Posição em 31/12/93 ⁹⁶	3.689.298.043,50MOP
-	Entregue em 1994 (Cap. 12)	<u>1.371.186.260,00MOP</u>
	Total	5.060.484.303,50MOP

31. A Situação do Tesouro em 31.12.94.

Em síntese, a posição do Tesouro Financeiro do Território em 31 de Dezembro de 1994, seria:

No BNU (Macau)	74.221.042,65MOP	
No BNU (Lisboa)	<u>5.980.000,00MOP</u>	80.201.042,65MOP
Na AMCM		4.971.001.171,76MOP
No Fundo da RAEM		<u>5.060.484.303,50MOP</u>
Total		10.111.686.517,91MOP

III

CONCLUSÕES, RECOMENDAÇÕES E RESERVAS

32. Conclusões

32.1. - Ajustamento

A execução orçamental do ano de 1994 exprime-se no seguinte ajustamento.

⁹⁵ - Recorde-se que a “Comissão de Investimento” e a “Comissão Consultiva” entretanto criadas (Cfr. Jornais “Ou Mun”, “Va Kio”, “Tai Chung” e “Cheng Pou” de 16/11/94, referidos no “Resumo da Imprensa Chinesa” da mesma data e distribuído pelo Gabinete de Comunicação Social) não estão previstas no Anexo II referido.

⁹⁶ - Fonte: Parecer sobre a Conta de 1993, Cap. VIII, 5.

Débito

- Saldo do ano anterior	0,00	
- Receita arrecadada	<u>12.811.236.429,00</u>	12.811.236.429,00MOP

Crédito

- Pagamentos efectuados	11.251.338.688,40	
- Saldo	<u>1.559.897.740,60</u>	12.811.236.429,00MOP

32.2. - Acatamento das Recomendações Formuladas nos Pareceres sobre as Contas Gerais do Território de 1992 e 1993

Nos Pareceres em epígrafe o Tribunal alinhou uma série de recomendações que, em seu entender, viriam corrigir as deficiências encontradas nas contas em questão e contribuir decisivamente para o aperfeiçoamento do regime jurídico-financeiro do Território e para a melhoria da gestão dos dinheiros públicos.

Porém, essas recomendações só poderão ser implementadas se conhecidas em tempo útil, isto é, antes de concluída (ou de ter atingido um ponto já irreversível) uma fase do ciclo financeiro que, sendo embora anual, começa antes do início do ano a que respeita (elaboração e aprovação do Orçamento Geral do Território) e termina muito para além de 31 de Dezembro desse ano (elaboração da conta, Parecer do Tribunal de Contas e tomada da Conta pela Assembleia Legislativa).

Assim sendo, necessário se torna ter presente em que data os Pareceres foram emitidos para depois concluir da possibilidade de implementação das medidas recomendadas.

A emissão do Parecer sobre a Conta de 1993 teve lugar em 25 de Novembro de 1994 e foi publicado no 2.º Suplemento do Boletim Oficial de Macau, II Série, do dia 30 de Dezembro do mesmo ano, pelo que não seria possível adoptar e pôr em execução as recomendações ali formuladas em especial as dirigidas à elaboração e execução do Orçamento Geral do Território.

Por sua vez, o Parecer sobre a Conta de 1992 foi aprovado em plenário de 25 de Novembro de 1993 e publicado no Suplemento do Boletim Oficial de Macau, II Série, do dia 31 de Dezembro.

Nesta altura já tinha sido aprovado o Orçamento Geral do Território do ano de 1994 (D.L. n.º 74/93/M, de 31/12), daí que também as medidas relacionadas com a elaboração do Orçamento ali sugeridas não pudessem ser acatadas.

Já o mesmo não sucede com as recomendações formuladas no âmbito legislativo e as que se prendem com a elaboração da Conta Geral do Território. Senão todas, pelo menos algumas delas eram perfeitamente exequíveis.

Mas os resultados da análise que se acaba de fazer não nos permitem conclusões animadoras. É que a actividade legislativa nesta matéria limitou-se à publicação do D.L. n.º 59/94/M, de 5 de Dezembro sobre o regime jurídico da reposição de dinheiros públicos⁹⁷.

Relativamente às “Outras Recomendações”, em especial “Quanto à Conta”, não se constatou que alguma delas tivesse sido adoptada.

33. Recomendações

A. Âmbito Legislativo

Como antes se referiu, apenas foi publicada legislação sobre o regime jurídico da reposição de dinheiros públicos⁹⁸, continuando, assim, por regulamentar e disciplinar vastas e importantes áreas e matérias.

Justifica-se então que o Tribunal, uma vez mais, recorde a necessidade da aprovação de normas que, dado o vazio existente, se revestem de uma importância vital para o rigor e transparência da gestão pública.

Como áreas mais carenciadas encontramos:

- a) Estrutura e conteúdo da Conta Geral do Território, dando cumprimento ao disposto no n.º 2 do art.º 35.º do D.L. n.º 41/83/M, de 21 de Novembro tomando em consideração o consagrado no n.º 3 do art.º 9.º do D.L. n.º 18/92/M, de 2 de Março (Cfr. Cap. III - 10.2.);
- b) Regime jurídico das alterações orçamentais, com definição dos princípios, procedimentos e regras a observar na respectiva utilização (Cfr. Cap. III - 9.5);
- c) Regime jurídico dos Fundos Permanentes, sua constituição, reconstituição e liquidação e competência dos respectivos gestores (Cfr. Cap. IV - 13.3.);
- d) Regime jurídico das Operações de Tesouraria - criação e movimentação de contas e sua repercussão na Conta do Tesouro (Cfr. Caps. III - 9.2.1. e VI);

⁹⁷ - Analisado no Cap. I, 4. deste Parecer

⁹⁸ - O D.L. n.º 59/94/M, de 5 de Dezembro.

- e) Funcionamento das Recebedorias e responsabilidade dos Recebedores (Cfr. Cap. III - 9.2.1.);
- f) Regime jurídico da Dívida do Território, directa ou indirecta, fundada ou flutuante - art.º 61.º do E.O.M. (Cfr. Cap. VII - 23.);
- g) Processo de concessão de avales, sua execução e garantias com vista ao cumprimento do art.º 63.º do E.O.M. (Cfr. Cap. VII - 24.);
- h) Processo de concessão, controlo e coordenação geral da atribuição de subsídios, subvenções ou outras formas de apoio, gratuitos ou reembolsáveis (Cfr. Cap. V - 17.);
- l) Organização e actualização do Inventário dos Bens Duradouros e gestão do património do Território (Cfr. Caps. III - 9.2.1. e V - 2a).

B. Outros Âmbitos

I. Quanto ao Orçamento

- a) Orçamentação dos Descontos - por não se tratar de receitas ou de despesas, os descontos a efectuar não deverão ser orçamentados (nem a arrecadação nem a entrega), mas antes movimentados como operações de tesouraria (Cfr. Cap. III - 9.2.1.);
- b) Lei de Autorização das Receitas e Despesas - inserção de normas expressas sobre a aprovação das “Linhas de Acção Governativa”, do “Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração” e quantificação das receitas e das despesas a realizar (Cfr. Cap. III - 9.2.1.);
- c) Lei de Autorização das Receitas e Despesas - conteúdo - sua utilização para solucionar algumas das deficiências apontadas nos Pareceres deste Tribunal (Cfr. Caps. III - 9.2.1. e VI - 22.);
- d) Classificação Orçamental - Orgânica - adopção de uma classificação orgânica que agregue as despesas por departamentos governamentais (Cfr. Caps. III - 9.3 e IV - 13.1. e 13.2.);
- e) Classificação Orçamental - PIDDA - desagregação orgânica por entidades executoras e, dentro destas, por programas e projectos (Cfr. Cap. III - 9.3.);

- f) 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 económica (Cfr. Cap. III - 9.2.2. e 9.3.);
- g) Orçamento dos Serviços com Autonomia Administrativa - o orçamento dos serviços dotados apenas de autonomia administrativa deve figurar, desagregado pela classificação económica da despesa, no Orçamento Geral do Território e não em simples dotações de “Transferência” (Cfr. Cap. III - 9.3.);
- h) Despesas Comuns - até à sua extinção, utilização do Capítulo “Despesas Comuns” para a previsão exclusiva das despesas impossíveis de imputar às diferentes unidades orgânicas (Cfr. Caps. III - 9.3. e IV - 13.1. e 13.2.);
- i) Lei de Autorização das Receitas e Despesas e Decreto-Lei que aprova e põe em Execução o Orçamento - Publicação/Distribuição - sua publicação e distribuição atempada de forma a que possam iniciar a produção de efeitos efectivamente em 1 de Janeiro do ano a que respeitam (Cfr. Cap. III - 9.3.);
- j) Princípio da Não Consignação - Excepções - moderação na consignação de receitas, evitando que a excepção se transforme em regra ou princípio ou vice-versa (Cfr. Cap. III - 9.3.);
- l) Instruções - Execução Orçamental - emissão de instruções sobre a execução global do Orçamento Geral do Território de forma a esclarecer os Serviços e sensibilizá-los para o atingir das metas propostas (Cfr. Cap. III - 9.4.);
- m) Alterações Orçamentais - adopção de procedimentos que se ajustem ao regime previsto nos art.ºs 21.º e 22.º do D.L. n.º 41/83/M, na redacção do D.L. n.º 22/87/M, de 27 de Abril, e aos princípios da universalidade, do equilíbrio e da publicidade (Cfr. Cap. III - 9.5.);
- n) Princípio do Equilíbrio - respeito por este princípio, tanto do ponto de vista formal como material, depois de efectuadas as revisões ou alterações orçamentais (Cfr. Cap. III - 9.5.3.);
- o) Orçamentação das Receitas - rigor na sua previsão, só devendo ser inscritas em Orçamento quando haja fortes probabilidades de virem a ser cobradas (Cfr. Cap. IV - 12.2.2.);

- p) Fontes de Financiamento do O.G.T. - diversificação das receitas, evitando-se a dependência excessiva de um só tipo (Cfr. Cap. IV - 12.2.1.).

II. Quanto à Conta

- a) Conta Geral do Território - conteúdo - inserção 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 - 10.2., V e VII);
- b) Conta Geral do Território - Relatório - maior rigor técnico na sua elaboração (Cfr. Cap. IV - 15.);
- c) Conta Geral do Território - Forma - aprovação formal por Sua Excelência o Governador (Cfr. Cap. III - 10.3.);
- d) Contas Provisórias sobre a Execução Orçamental - cumprimento do disposto no art.º 36.º do D.L. n.º 41/83/M, promovendo-se a sua publicação trimestral (cfr. Cap. III - 10.2.);
- e) Conta de Gerência/Conta de Exercício - autonomia entre a Conta de Execução Orçamental (gerência) e a Conta do Tesouro, tornando coerente a elaboração da Conta com o sistema orçamental vigente (de gerência) (Cfr. Cap. III - 10.2.);
- f) Reposições Não Abatidas nos Pagamentos - contabilização das respectivas receitas quando constituam reentrada exclusiva de importâncias indevidamente ou a mais pagas em anos anteriores àquele a que respeita a execução orçamental (Cfr. Cap. IV - 12.2.3)⁹⁹;
- g) Reposições Abatidas nos Pagamentos - utilização deste mecanismo na escrituração e contabilização da reentrada nos cofres do Tesouro das quantias pagas a mais ou indevidamente no mesmo ano em que deles saíram (Cfr. Cap. IV - 12.2.3.)¹⁰⁰;
- h) Contas de Ordem - Contabilização e Escrituração - coincidência dos valores inscritos e contabilizados no Orçamento e na Conta Geral do Território com as que constituem as receitas próprias nos orçamentos privativos e nas contas de gerência das entidades autónomas (Cfr. Cap. IV - 12.2.4.);

⁹⁹ - Foi publicado, como se referiu, o D.L. n.º 59/94/M que veio regulamentar esta matéria. Porém, como não se conhecem, por enquanto, os resultados práticos, entende o Tribunal que ainda se justifica esta recomendação.

¹⁰⁰ - idem (nota anterior).

- l) 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, devendo ser, por isso, revogado o art.º 21.º do D.L. n.º 53/93/M, de 27 de Setembro (Cfr. Cap. IV - 12.2.4.);
- j) Princípio do Duplo Cabimento - observância e cumprimento deste princípio na realização e pagamento das despesas que têm contrapartida em receitas consignadas (Cfr. Cap. IV - 13.3.2.);
- l) Taxa de Execução Orçamental - o cálculo deve tomar como base o orçamento final ou revisto e não o orçamento inicial (Cfr. Cap. IV - 15.);
- m) 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);
- n) Subsídios - Orçamentação - até se estender a todos os serviços a obrigatoriedade de publicitação, proceder ao desdobramento das rubricas de "Transferências" de forma a separar as despesas com a atribuição de subsídios das outras transferências (Cfr. Cap. V - 17.);
- o) 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);
- p) 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 - 18.);
- q) Créditos Concedidos - Regularização - conversão em operações orçamentais dos créditos concedidos por operações de tesouraria (Cfr. Cap. V - 18.2.);
- r) Património - Inventário dos Bens Duradouros - necessidade da sua organização urgente, rigorosa e integral (Cfr. Cap. V - 20.);
- s) Operações de Tesouraria - Criação de Contas - fim desta prática relativamente às contas que suportam verdadeiras operações orçamentais (Cfr. Cap. VI - 21.);

- t) 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 - 22.)
- u) Operações de Tesouraria - Contas sem Movimento - extinção quando não movimentadas (Cfr. Cap. VI - 22.);
- v) Operações de Tesouraria - Contas sem Registos - supressão da “relação por epígrafes...” (Cfr. Cap. VI - 22.);
- x) Dívida Pública - Regularização - transparência nos processos de regularização, assumindo frontalmente a dívida e a respectiva natureza (Cfr. Cap. VII - 23.1.2. e 23.1.3.);
- z) Dívida Indirecta - Utilização de Avals - respeito pelos limites fixados mesmo na fase de contratação dos empréstimos (Cfr. Cap. VII - 24.)
- z1) Conta da Caixa do Tesouro em Lisboa - obrigatoriedade de submissão a julgamento, pois se trata de uma verdadeira exactoria (Cfr. Cap. VIII - 29.);
- z2) 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).

*

Para além das deficiências encontradas e que motivaram as recomendações que acabaram de se formular, outras surgiram ainda que merecem:

34. Reservas

- a) - Alterações Orçamentais - o processo de realização das alterações orçamentais tem merecido reservas do Tribunal em todos os Pareceres até agora emitidos.

O recurso aos “aumentos tácitos”, além de desrespeitador do princípio da publicidade, tem conduzido à violação do princípio do equilíbrio orçamental, tornando problemática a observância do princípio do cabimento prévio das despesas.

Na Conta em apreço, para além desta situação irregular, uma outra se detectou que reforça os motivos da reserva formulada.

Foi a utilização da figura da “alteração” (em sentido estrito) em vez da “revisão” orçamental, para aumentar o “total da receita e da despesa orçamentada, violando, assim, o disposto no n.º 2 do art.º 21.º do D.L. n.º 41/83/M, de 21 de Novembro. (Cfr. Cap. III - 9.5.).

Quanto à primeira das ilegalidades apontadas, logo no Parecer sobre a Conta de 1992 o Tribunal indicou a forma de correctamente tratar estas situações. Porque a ilegalidade persiste continua válida a indicação feita, que se transcreve:

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

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

Sobre a segunda ilegalidade, e porque neste aspecto a lei é clara e suficiente (art.º 21.º, n.º 2 e 22.º do D.L. n.º 41/83/M citado), apenas se pode dizer: cumpra-se a lei.

- b) Receitas Provenientes do Prémio da Concessão do Exclusivo da Exploração de Jogos de Fortuna ou Azar (Cfr. Cap. IV - 12.2.1.1.) - 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.

- c) Fundos Permanentes - a constituição e liquidação dos fundos permanentes por operações de tesouraria, pese a base legal que as sustenta, já havia sido, por várias vezes, questionada e posta em crise pelo Tribunal.

Em relação à Conta em apreço dispôs o Tribunal de condições para proceder a uma análise mais detalhada do problema, tendo chegado às conclusões ínsitas no Cap. IV - 13.3.3. que aqui se não repetem.

É convicção do Tribunal que a solução deste delicado problema só é possível com a publicação de legislação específica, rigorosa e completa sobre o assunto, que por isso urgentemente se reclama.

- d) Controlo das Posições Activas do Território - a falta de rigor, assumida pela Direcção dos Serviços de Finanças, dos valores que figuram na conta de Operações de Tesouraria no que a esta situação se refere (v.g. a conta sob a epígrafe “Caixa Económica Postal” - cfr. Cap. VI - 22.) ou o facto de o crédito concedido à MACAUPORT só ter sido revelado ao Tribunal de forma indirecta e não em resposta à pergunta concreta sobre a existência de créditos concedidos pelo Território (cfr. Cap. V - 18.2.), revelam um descontrolo das posições activas do Território, que não pode merecer o assentimento deste Tribunal.
- 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 1994 a situação repetiu-se, pelo que o Tribunal uma vez mais a assinalou (cfr. Cap. VI - 22.).

Sem necessidade de nos alongarmos sobre o assunto, e porque actuais, repetem-se as considerações que a este propósito se teceram no Parecer sobre a Conta de 1993:

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

Esta prática, inequivocamente ilegal, retira credibilidade e rigor ao Orçamento e à Conta Geral do Território.

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

Tribunal de Contas, em Macau, aos 25 de Novembro de 1995. — O Juiz-Presidente (Relator), *Manuel de Oliveira Leal-Henriques* — O Juiz da Secção de Fiscalização Prévia, *José Luís da Silva Teixeira* — O Juiz da Secção de Fiscalização Sucessiva, *José Luís Pinto Almeida*. — Fui presente. — O Procurador da República, *José Alberto Varela Martins*.

(Custo desta publicação \$ 221 560,00)



Imprensa Oficial de Macau
澳門政府印刷署

PREÇO DESTE NÚMERO \$ 116,00
每份價銀一百一十六元正