

PERSPECTIVAS DO NOVO PODER ORÇAMENTAL EM MACAU: MUDANÇA NO PARADIGMA ORÇAMENTAL

Rui Amaral

Jurista, Serviços de Saúde da RAEM

Assistente, tempo parcial, Faculdade de Direito, Universidade de Macau

Sumário: É opinião maioritária que só uma fiscalização eficaz pode assegurar a aplicação de fundos de acordo com as orientações políticas e sem desvios durante a fase de execução do orçamento. Uma gestão eficaz do orçamento exige uma cuidada distribuição de poderes entre os poderes legislativo e executivo pelo que o enquadramento legal desse equilíbrio de poderes deve ser adequadamente concebido. A concorrência, no poder orçamental, é de tal forma normal que as tensões entre estes dois poderes é aceite como um dos pilares essenciais de uma sociedade aberta e virada para o futuro. Com um adequado equilíbrio, os poderes de cada um vão no sentido de reforçar o outro. É critério aceite da organização política de uma sociedade que o parlamento eleito detém «the power of the purse», ou seja, tem de autorizar todas as despesas, todas as receitas a cobrar pelo Estado. Em um aparente paradoxo, o poder do parlamento sai reforçado pela concessão de um poder forte ao poder executivo. A acção do parlamento actua no sentido de responsabilizar o poder executivo, mas se este não tiver os instrumentos necessários para a gestão adequada do dinheiro público, o controlo parlamentar ao executivo fica desprovido de qualquer sentido. O que se vem em tese defender, através de uma análise comparativa das aspectos legais e constrangimentos à participação parlamentar no processo orçamental, globalmente considerado, em diversos ordenamentos jurídicos - (1) preparação, (2) aprovação, (3) execução e (4) controlo – é, através da análise dos pontos

fortes e fracos da participação da Assembleia Legislativa no processo orçamental da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China, o eventual reforço dos meios que possam colmatar eventuais insuficiências do vigente sistema orçamental da RAEM.

Palavras-chave: poder orçamental; processo orçamental; fiscalização orçamental; Assembleia Legislativa.

1. Introdução

Embora haja autores que preferissem uma participação menos significativa dos parlamentos no processo orçamental, vem-se reconhecendo a importância que um controlo positivo tem no que é muitas vezes referido como «boa governança». Esse reconhecimento reflecte-se em vários estudos e códigos de conduta acerca da transparência orçamental que têm sido elaborados, de entre as quais destacamos *Best Practices on Budget Transparency*, elaborado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e o *Code of Good Practices on Fiscal Transparency* do Fundo Monetário Internacional (FMI). É opinião unânime que só uma fiscalização eficaz pode assegurar a aplicação de fundos de acordo com orientações políticas e sem desvios durante a fase de execução do orçamento.

Importa, ainda, salientar diversos trabalhos de investigação que confirmam o contributo particularmente importante do quadro institucional do processo orçamental para o nível de disciplina fiscal dos diversos países. Em particular, destacamos os trabalhos de Mark Hallerberg, Rolf Strauch e Jurgen von Hagen¹ e de Alberto Alesina e Roberto Perotti².

Uma gestão eficaz do orçamento exige uma cuidada distribuição de poderes entre os poderes legislativo e executivo pelo que o enquadramento legal desse equilíbrio de poderes deve ser adequadamente concebido³. A concorrência, no poder orçamental, é de tal forma normal que as tensões entre estas duas instituições é aceite como um dos pilares essenciais de uma sociedade aberta e virada para o futuro. Com um adequado equilíbrio, os poderes de cada um vão no sentido de

1 Mark Hallerberg, Rolf Strauch e Jurgen von Hagen: *The Use and Effectiveness of Budgetary Rules and Norms in EU Member States*, Duch Ministry of Finance, Junho 2001.

2 Alberto F. Alesina e Roberto Perotti. *Budget Deficits and Budget Institutions*

3 Veja-se a propósito o contributo de um centralized budget process como forma de limitar o incremento nas despesas resultante do “Common pool problem” em *Political Economy of Fiscal Institutions*, Jurgen von Hagen, Novembro de 2005 – Discussion Paper n.º 149.

reforçar o outro.

É um critério aceite da organização política de uma sociedade que o parlamento eleito detém «*the power of the purse*», ou seja, tem de autorizar todas as despesas, todas as receitas a cobrar pelo Estado. Num aparente paradoxo, o poder do parlamento é reforçado pela concessão de um poder forte ao poder executivo. A acção do parlamento actua no sentido de responsabilizar o poder executivo, mas se este não tiver os instrumentos necessários para a gestão adequada do dinheiro público, o controlo parlamentar ao executivo fica sem sentido⁴.

O que pretendemos neste trabalho, através de uma análise comparativa das aspectos legais e constrangimentos à participação parlamentar no processo orçamental, globalmente considerado, de diversos ordenamentos jurídicos - (1) preparação (2) aprovação, (3) execução e (4) controlo -, é analisar os pontos fortes e fracos da participação do órgão de natureza parlamentar no processo orçamental da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China e, por esta forma, perspectivar meios para colmatar as eventuais insuficiências do sistema orçamental.

Identificamos o poder legislativo com os «parlamentos» ou «legislaturas». Estas são responsáveis pela aprovação de legislação e por conceder ao governo o direito de lançar impostos. Isto contrasta com o papel do poder executivo cuja função primária, conforme o termo sugere, é a de executar ou implementar a política.

A fase inicial de preparação é, em regra, função do poder executivo e determina que diversos departamentos do governo submetam as suas propostas orçamentais a uma entidade central, normalmente o Ministério das Finanças, para que o poder executivo chegue a um consenso quanto à atribuição dos recursos financeiros disponíveis para o ano seguinte e, por vezes, para os posteriores.

Uma vez redigido o documento orçamental inicia-se a segunda fase, a aprovação ou a fase legislativa, onde o parlamento procede ao estudo e aprovação, alteração ou rejeição das propostas de despesas e receitas apresentadas pelo executivo.

Após a aprovação, inicia-se a terceira fase do processo orçamental, a execução, em regra entregue ao poder executivo onde se poderá encontrar um departamento governamental a desempenhar a importante função de assegurar que os fundos orçamentais são atribuídos de acordo com o orçamento aprovado. São, no entanto, permitidos ajustamentos ao orçamento inicialmente aprovado, por forma a permitir que, em situações excepcionais, os fundos possam ser utilizados para finalidades diferentes das inicialmente previstas.

Como garantia de que a sua autoridade não é debilitada por eventuais

4 OECD, *Managing Public Expenditure. A Reference Book for Transition Countries*.

ajustamentos ao orçamento, o parlamento pode considerar útil manter uma vigilância apertada às despesas realizadas durante a fase de execução, através da análise de um conjunto de informações fornecidas pelo poder executivo e, em fase posterior, aquando da apresentação das contas por parte do poder executivo. Resulta desta função, a fase do controlo orçamental que é exercida pelo parlamento auxiliado, normalmente, por uma instituição de auditoria independente, um Auditor-Geral ou um Tribunal conforme os países sejam de influência anglófona ou francófona. Este processo de auditoria é seguido pela apresentação ao parlamento dos resultados e dos comentários de uma das suas comissões.

2. Quadro institucional do poder legislativo

Procedemos, essencialmente, a um estudo comparativo dos aspectos legais e respectivos constrangimentos à participação do Parlamento no processo orçamental sem esquecermos a dinâmica da política partidária que constitui um contributo particularmente relevante para uma compreensão mais adequada do papel daquela instituição no processo orçamental.

Numa abordagem que entendemos abrangente sobre a influência do poder legislativo no processo orçamental poderemos encontrar, basicamente, cinco tipos de *arranjos* reflectindo diversas variações possíveis no tema⁵.

Um primeiro grupo compreende países como os Estados Unidos da América, a Itália e a Federação Russa após 1991, em que os arranjos institucionais revelam a influência dominante do poder legislativo, que pode rejeitar as propostas do poder executivo e definir as suas próprias prioridades, depois submetidas à aprovação ou ao veto presidencial.

Um segundo grupo compreende países do sistema parlamentar do tipo *Westminster* onde o papel do poder legislativo é o da simples aprovação da proposta do governo. No entanto, o órgão legislativo tem o poder de rejeitar o orçamento ou de modificá-lo desde que não haja aumento da despesa. A sua não aprovação, todavia é vista como um voto contra o governo, obrigando-o a demitir-se. São os casos do Reino Unido e alguns países ou territórios de influência britânica, como a Austrália, a Nova Zelândia e a Região Administrativa Especial de Hong Kong.

Um terceiro grupo, compreende países como a França e da sua área de influência. Concebem um papel um pouco diferente para o poder legislativo no qual se espera que se concentre em novas propostas de despesa. Para além do mais entende-se que o poder legislativo pode modificar a proposta de orçamento do governo mas essas modificações só são aceites desde que não resulte uma

5 A. Premchand, *Budgetary Management in the United States and in Australia, New Zealand and the United Kingdom*. Handbook of Government Budgeting, pág.s 85-86.

diminuição das receitas ou um agravamento da despesa pública promovendo-se, desta forma, a manutenção do equilíbrio orçamental.

Um quarto grupo, compreende países onde um plano financeiro de médio prazo tem um papel significativo e onde o poder legislativo tem uma função proeminente em todo o processo de elaboração, aprovação, execução e controlo do Orçamento em estreita cooperação com o poder executivo. Servem de exemplo a Alemanha e alguns países Nórdicos.

Um quinto grupo, onde a actuação do poder legislativo é muito reduzido, sendo relevante apenas para o debate. Na República Popular da China o orçamento é *aprovado* pela Assembleia Nacional Popular, órgão máximo do poder político, após o início do exercício orçamental⁶.

Começamos então pelo primeiro grupo de países, onde se destaca, pela sua influência os EUA.

2.1. Estados Unidos da América

Antes da aprovação, em 1921, da Lei de Enquadramento Orçamental (*Budget and Accounting Act - BAA*), não existia um orçamento consolidado⁷. Os diversos departamentos do governo federal, enviavam os seus orçamentos de forma independente às diversas Comissões do Congresso sem haver qualquer coordenação. Com a entrada em vigor do *BAA* o Presidente dos Estados Unidos da América passou a coordenar todo processo de elaboração do orçamento de todos os departamentos governamentais para posterior envio de um orçamento consolidado ao Congresso.

Foi criado, para o efeito, a Direcção do Orçamento (*Bureau of the Budget*), actualmente, a Direcção de Gestão e Orçamento (*Office of Management and Budget - OMB*), com o objectivo de auxiliar o Presidente neste processo de coordenação da preparação do Orçamento Federal.

O Congresso tem um papel preponderante no processo orçamental Norte-Americano. Aprecia a proposta orçamental apresentada pelo Presidente e pode aprová-la, modificá-la ou rejeitá-la. Tem poderes para alterar os níveis de financiamento, acrescentar programas não propostos pelo Presidente, eliminar alguns dos projectos e proceder a alterações nas fontes de financiamento do governo federal. No sistema Americano de partilha e equilíbrio dos poderes (*checks and balances*) entre o Presidente e o Congresso, este último é visto como um dos principais protagonistas do processo orçamental, com deveres e obrigações específicas, na protecção do poder de autoridade orçamental. Esta repartição de poderes torna o processo orçamental extremamente complexo e quando o controlo

6 OECD, *ibidem*, pág. 70 - citando Ahmad, Kennedy e Klering.

7 Jerry McCaffery, *Features of the Budgetary Process*. *HandBook of Government Budgeting*.

partidário está dividido no Congresso ou entre o Congresso e o Presidente, as grandes linhas de orientação do processo orçamental tornam-se tensas uma vez que nenhuma das partes pode forçar a outra a uma conclusão totalmente favorável aos seus interesses.

O processo legislativo de aprovação orçamental tem início com a recepção do orçamento presidencial por parte do Congresso, isto sucede no início de Fevereiro e conclui-se com a aprovação de uma resolução em meados de Abril. Normalmente, entre Abril a meados de Setembro, as diversas Comissões especializadas do Congresso, quer da Câmara dos Representantes quer do Senado apreciam, debatem, alteram e aprovam as diversas lei de despesas orçamentais. O final deste processo ocorre quando diversas leis são aprovadas nas duas Câmaras, normalmente sob a forma de um voto conjunto das comissões especializadas e o respectivo envio para assinatura do Presidente. As normas do *BAA* de 1974, estipulam que isso deve ocorrer antes de 1 de Outubro de cada ano, embora na maior parte dos casos as leis de despesas sejam aprovadas mais tarde. O final deste processo dura, normalmente, cerca de dois meses - de meados de Setembro a meados de Novembro - período durante o qual os diversos intervenientes no processo procuram soluções para as questões mais controversas.

A última fase do processo legislativo ocorre quando o presidente assina a proposta de lei de despesas orçamentais. O presidente pode vetar a lei com a qual não concorda e o Congresso pode sobrepor-se ao veto presidencial com uma maioria de dois terço. Uma maioria desta dimensão dificilmente é alcançável; por essa razão os vetos presidenciais dificilmente são alterados.

Durante este período, os departamentos governamentais para os quais o presidente ainda não assinou a respectiva lei de despesas orçamentais recebem o respectivo financiamento através de dotações provisórias prevista na *Continuing Resolution Appropriation (CR)* que permite aos diversos departamentos governamentais federais manter os serviços mínimos. Os CR's incluem todos créditos ainda não assinados e são fixados com base nos financiamentos do ano em curso, embora o Congresso tenha poder discricionário na escolha do nível de financiamento.

Uma vez aprovada a lei, o Tesouro (*Treasury*) emite um crédito a favor dos diversos departamentos governamentais. O *Antideficiency Act (AA)* estabelece que o *OMB* deve proceder à distribuição desses mesmo créditos por rubricas orçamentais e ao controle da despesa; proíbe os departamentos de assumirem encargos superiores às dotações estabelecidas; Requer ainda que os departamentos governamentais controlem as suas despesas e fixa sanções para situações em que a despesa seja superior ao crédito aprovado. Ao responsável pelo departamento do governo federal é exigido que estabeleça um sistema eficaz de controlo interno dos fundos concedidos.

Não há qualquer sanção administrativa ou criminal pela violação do *AA*, no entanto, ao responsável pelo departamento é exigido o relato de eventuais violações ao Presidente, através do Director do OMB e ao Congresso. O *Impoundment Control Act (ICA)*, em vigor desde 1974, estabelece a obrigatoriedade de o Presidente notificar o Congresso sempre que o Governo Federal proceda à suspensão ou redução de créditos orçamentais definidos pela autoridade orçamental.

Em matéria de controlo orçamental, o Congresso Americano, de acordo com o *BAA*, tem por atribuições o controlo e fiscalização financeira de toda a despesa pública e da execução dos planos e programas orçamentais, sendo auxiliado no exercício destas funções pelo Comissariado de Auditoria Americano (*General Accounting Office – GAO*). Os objectivos do GAO não se dissociam das necessidades de informação e de consultadoria que o Congresso possui para o desempenho das suas responsabilidades legislativas e fiscalizadoras. O GAO quando considera algumas práticas ineficientes e ineficazes ou antieconómicas embora legais, envia um relatório ao Congresso e propõe as devidas alterações.

2.2. França

No processo de elaboração da Lei do Orçamento (*Loi de Finances*) o Ministério das Finanças tem um papel preponderante nos termos do artigo 38.º da LOLF (*Lois Organique des Lois de Finances*). A elaboração da Lei do Financiamento da Segurança Social (*Loi de Financement de la Sécurité Sociale - LFSS*) é da responsabilidade do Ministério dos Assuntos Sociais.

O processo de elaboração do orçamento pode dividir-se em duas fases: a determinação do quadro geral (I) e o desenvolvimento do conteúdo dos orçamentos ministeriais (II).

A determinação do quadro geral é um processo interno do Ministério das Finanças, composta por quatro etapas sucessivas: 1) A escolha da estratégia orçamental, que tem em vista propor ao Primeiro Ministro as grandes opções em matéria de despesa e que tem por base modelos econométricos previamente desenvolvidos; 2) O envio de circulares para a preparação do orçamento, no decorrer do qual o Primeiro Ministro remete a cada ministério um ofício, onde explica as orientações do Governo e resume as directivas gerais a respeitar na elaboração do orçamento, solicitando o envio do mesmo até ao final do mês de Maio – nesta fase de elaboração têm-se apenas em conta as dotações mínimas para a manutenção do fornecimento de serviços públicos nas condições aprovadas no ano anterior pelo Parlamento (*budget de reconduction*); 3) A fixação de dotações para cada ministério, determinada pelas negociações, técnicas entre os ministérios e política ao nível do conselho de ministros, e que é concluída com um ofício do Primeiro Ministro a fixar, definitivamente a dotação a atribuir.

No desenvolvimento do conteúdo dos orçamentos ministeriais, a elaboração definitiva do projecto de lei do orçamento assenta nas dotações mínimas, nas negociações efectuadas bem como nas diversas actividades determinadas pelos diversos Ministérios no âmbito de prioridades fixadas pelo governo estabelecidas na decorrer de um debate sobre a orientação política, com o Parlamento (art.º 48.º e 50.º da *LOLF*) – surge aqui uma verdadeira intervenção por parte do Parlamento mas de natureza meramente consultiva.

A apresentação dos projectos de lei do orçamento e da lei de financiamento da Segurança Social é feita de forma conjunta. A lei do orçamento é apresentada sob a forma de diversos documentos objecto do debate orçamental, classificadas em três partes: o projecto de lei em si mesmo (A), acompanhado de documentos anexos (B) e de outros documentos de natureza financeira (C). O projecto de LFSS, compreende, em si, um projecto de lei propriamente dito acompanhado de anexos. A aprovação da lei do orçamento faz apelo tanto às regras gerais o direito parlamentar quanto a disposições específicas do procedimento orçamental.

As disposições constitucionais e orgânicas acentuam o enfraquecimento do papel do Parlamento em matéria orçamental já iniciado sob as Repúblicas precedentes, mesmo que da *LOLF* resulte uma vontade de revalorizar o papel do parlamento em matéria orçamental.

Nos termos do artigo 39.º da *LOLF*, a Assembleia Nacional deverá ser o primeiro órgão do poder legislativo a apreciar o projecto de lei do orçamento. Como em todos os debates parlamentares, a avaliação do texto em plenário é precedida da apreciação na especialidade. De acordo com o artigo 43.º da Constituição francesa existe em cada uma das Assembleias (Assembleia Nacional e o Senado), uma comissão vocacionada por estas questões: a comissão de finanças.

As Comissões não podem alterar o texto apresentado pelo governo. Têm, apenas, a possibilidade de redigir um relatório sobre o projecto apresentado elaborado por relatores especializados designados anualmente e escolhidos entre os deputados da oposição. Estes relatórios não podem ser alterados nem pela Comissão nem pelo presidente e compreendem uma análise geral dos créditos, das entidades que beneficiam dos mesmos, observações, recomendações e as emendas a propor. O artigo 49.º do *LOLF* veio instituir os questionários orçamentais aos ministros (que servem de base aos relatórios): com vista ao exame e a votação do projecto de lei, as Comissões de finanças da Assembleia Nacional e do Senado enviam os questionários ao Governo. Estes são respondidos por escrito o mais tardar oito dias úteis após o depósito do projecto de lei. O Conselho Constitucional contudo precisou que este atraso não pode ter como efeito o impedimento do exame do PLF (*Project de Loi de Finances*).

Em seguida a Comissão, adopta o Relatório Geral.

Os artigos da primeira parte do projecto (sob a forma articulada) são

examinados e votados no âmbito das condições aplicáveis ao procedimento legislativo comum, ou seja artigo a artigo e emenda a emenda. Os deputados procedem primeiro à apreciação dos créditos resultantes de novas missões fixadas pelo governo. Neste contexto, procedem à votação dos créditos orçamentais ministério a ministério. Os votos vão dirigidos, simultaneamente, às autorizações de compromisso e às dotações de pagamento (art.º 43, al. 3). Cada orçamento anexo será objecto, igualmente, de um voto; as contas especiais também são submetidas a um voto por conta; a votação está naturalmente ligada à discussão dos créditos das missões ao qual elas respeitam.

Um procedimento ainda a analisar é a da *navette* parlamentar. Este desenvolve-se de forma idêntica nas duas Assembleias, com vista à adopção de um texto idêntico. Em caso de desacordo entre as duas Assembleias, o Primeiro Ministro convoca uma reunião para a constituição de uma comissão mista paritária em aplicação do artigo 45.º da Constituição.

No quadro do ordenamento jurídico financeiro francês, os deputados dispõem mais de um direito de veto do que de um verdadeiro poder de decisão⁸. O direito de emenda dos deputados é limitado, quer em função do momento em que podem propor as alterações quer em função da matéria. Fundamentam esta afirmação com o disposto no artigo 44.º, parágrafo 2, da Constituição, que permite ao Governo opor-se à apreciação de todas as alterações que não foram previamente submetidas à comissão, o que obriga os parlamentares a propor alterações apenas enquanto o texto estiver em apreciação na especialidade. Além disso, o parágrafo 3 do mesmo artigo reconhece o direito do Governo de impedir a apreciação de todas as emendas propostas pelo Parlamento, pelo exercício do direito de veto (*vote bloqué*). Finalmente, o artigo 41.º da Constituição limita a iniciativa parlamentar às matérias de competência do Parlamento não temporariamente transferidas no quadro de uma lei de habilitação.

A estas regras, o artigo 40.º junta uma outra limitação relativa ao âmbito de aplicação das emendas em função das suas consequências financeiras. Nos termos desta norma as propostas de alteração não são admissíveis quando da sua adopção resulte quer uma diminuição dos receitas públicas, quer a criação ou o agravamento de uma despesa pública. No entanto, podem ser apresentadas emendas resultantes de uma compensação. Se uma emenda suprime uma receita e cria uma outra sem que o montante global seja alterado, esta alteração é aceite sob condição de que a receita de compensação seja real e que a compensação se opere no âmbito de receitas de uma mesma instituição (Cons. Const., 76-64 DC, 2 de Junho de 1976, RJC I-37). Em matéria de receitas o Parlamento pode criar ou

8 Michel Lascombe e Xavier Vandendriessche, *Les Finances Publiques*. *Connaissance du Droit*, pág. 120.

aumentar uma receita, o seu direito de iniciativa mantém-se, nesta matéria, sem qualquer limitação. Em matéria de despesas, tem-se como referência o projecto apresentado pelo governo no quadro dos missões inicialmente fixadas (art.º 47.º da LOLF e Conselho Constitucional de 25 de Julho de 2001, n.º 2001-448 DC).

Em caso de desacordo entre o Governo e as autoridades parlamentares sobre a aceitação de uma emenda, não é possível remeter esta questão directamente ao Conselho Constitucional. O Conselho não aceitará pronunciar-se a não ser sob condição de a questão da aceitação da emenda esteja já resolvida no decurso dos debates parlamentares (Cons. Const., 77-82 DC, 20 de Julho 1977, RJC I-49). Este princípio aplica-se igualmente às disposições orgânicas dos artigos 42.º do LO e 111-3-III CSS (Cons. Const., 96-384 DC, de 19 de Dezembro de 1996).

A duração do debate orçamental constitui das imposições mais vinculativas à acção do Parlamento. O poder constituinte definiu limites extremamente precisos nos artigos 47.º e 47.º, n.º 1, da Constituição. Nos termos destas disposições, o Parlamento dispõe de um prazo máximo de 70 dias para se pronunciar sobre o projecto de lei do orçamento (artigo 40.º da LOLF) e de 50 dias para a lei de financiamento da Segurança Social (ou seja adoptar ou rejeitar estes textos).

Uma vez aprovadas pelo Parlamento, a *LF* ou a *LFSS*, não entram imediatamente em vigor. Falta ainda a sua promulgação e publicação só depois disso a lei do orçamento e a lei do financiamento da Segurança Social entram em vigor.

Para além dos meios clássicos do controlo parlamentar (as interpelações e as comissões) existem meios específicos no domínio financeiro que permitem igualmente um controlo no decorrer da execução orçamental, bem como um controlo *a posteriori* pela lei de execução orçamental (*loi de règlement*). Os meios dados aos parlamentares para a realização do controlo no decurso da execução orçamental consistem, essencialmente, em fornecer aos membros do Parlamento informações sobre um certo número de questões. O Ministro das Finanças elabora um relatório global sobre a execução financeira enviado às diversas comissões do Parlamento.

Anualmente, o Tribunal de Contas comunica ao Parlamento as suas verificações sobre a execução da Lei do Orçamento e os estudos específicos eventualmente solicitados. As comissões podem complementar as suas informações procedendo a audições. Por outro lado, as Comissões de finanças e as comissões de inquérito podem solicitar ao Tribunal de Contas determinados inquéritos sobre a gestão dos serviços ou organismos submetidos ao seu controlo (artigo L. 132-4 *CJF*). Assim, os relatores encarregados de apresentar o relatório sobre o orçamento de um Ministério, seguem e controlam de forma permanente, com base em documentos de prestação efectiva de contas, o emprego dos créditos inscritos nesse orçamento (art. 164-IV do LO de 30 de Dezembro de 1958). O artigo 57.º

da LOLF estabelece que são as comissões da Assembleia Nacional e do Senado encarregadas das finanças as responsáveis pelo acompanhamento e controlo da execução da *LF* e avaliação de todas as questões relativas às finanças públicas. Para o efeito, procedem a todas as investigações que entendam necessárias e todas as audições que julgarem úteis.

Finalmente, o artigo 59.º da LOLF dá um fundamento orgânico à existência da missão de avaliação e do controlo. Em sede do controlo parlamentar *a posteriori* da execução do orçamento cumpre destacar a lei de execução orçamental (*loi de règlement*). Esta lei aprova o Balanço após a afectação do resultados contabilizados do exercício. O projecto da lei de execução é de resto acompanhado da Conta geral do Estado, que compreende o balanço geral de contas, as contas de resultados, o balanço e os seus anexos e uma avaliação dos compromissos não incluídos no Balanço do Estado. Junta-se também em anexo um relatório com indicação das alterações nos métodos e nas regras de contabilidade aplicadas durante o exercício.

A lei de execução é assim um elemento do debate orçamental sobre a lei do orçamento.

2.3. República Federal da Alemanha

O Estado Alemão é um Estado Federal com três níveis de governo: o Estado Federal (*Bund*), os Estados Federados (*Länder*) e os Municípios. A estrutura jurídico-constitucional do Estado tem como princípios basilares os seguintes: a) as constituições dos Estados Federados devem respeitar e ser conformes à ordem constitucional do Estado Federado; b) a regra geral é a de que a prossecução das atribuições públicas são incumbência dos Estados Federados, salvo disposição em contrário; c) nos termos do princípio do “*Bundesrecht bricht Landesrecht*”, o direito federal prevalece sobre o direito dos Estados Federados, e estes só podem legislar na medida em que a Lei Fundamental não atribua poderes legislativos reservados à República Federal. A Constituição da República Federal, o *Grundgesetz* (GG), define, nos termos do seu capítulo X, as atribuições fundamentais em matéria orçamental do Estado Federal e dos Estados Federados.

À semelhança de outros o ciclo orçamental inicia-se com um envio de uma circular a todos os departamentos governamentais para que submetam as suas propostas orçamentais ao Ministério das Finanças (*FMF*). Nos termos do seu sistema orçamental, o orçamento é subdividido em orçamentos por departamentos, capítulos e títulos. Os orçamentos dos departamentos contêm os fundos destinados a cada Ministério. Estes são subdivididos em capítulos e cada capítulo é subdividido em títulos, que são as subdivisões mais pequenas no orçamento.

É feito um controlo prévio das propostas orçamentais submetidas pelos diversos departamentos governamentais, por parte de sub-unidades orgânicas

especializadas da Direcção Geral do Orçamento do Ministério das Finanças. As propostas são depois discutidas com os diversos departamentos ao nível técnico, com base nos princípios da conformidade legal, da economia, eficiência e eficácia. Qualquer assunto que não possa ser resolvido a este nível é submetido a uma extensa discussão ao nível da Direcção Geral.

Depois das propostas serem adoptadas pelo Governo, é elaborada uma proposta de lei de orçamento e submetida à apreciação da Câmara Baixa do Parlamento (*Bundestag*, onde estão os eleitos directamente pelos cidadãos) e à Câmara Alta do Parlamento (*Bundesrat*, onde estão os representantes dos governos dos *Lands*). Essa mesma lei fixa o nível das receitas federais e mais importante, o nível das despesas. Juntamente com a proposta de lei são submetidos o plano financeiro do governo federal (âmbito e natureza das receitas e despesas para o período de 5 anos), o relatório financeiro (situação das finanças públicas e os seus eventuais desenvolvimentos) e de dois em dois anos um relatório sobre as transferências correntes.

A proposta de lei submetida ao poder legislativo pode ser aprovada, rejeitada ou modificada como qualquer outra lei. A referida proposta define quantos funcionários públicos e outro tipo de pessoal o *Chanceler* pode recrutar, bem como o seu nível salarial. Isto aplica-se a cada um dos ministros federais e também à própria Câmara Baixa. O Parlamento decide quantos funcionários podem ser contratados, as suas qualificações e as funções desempenhadas. É natural que as despesas com pessoal sejam alvo frequente de extensos debates. Para além do mais a Câmara Baixa tem a última palavra sobre o montante dos fundos que a administração federal pode gastar em despesas não relacionadas com o pessoal.

O orçamento federal segue o mesmo processo definido para as outras leis.

Em todo este processo tem particular relevância a Comissão Orçamental do Parlamento Federal, uma vez que é esta que, de facto, decide sobre os créditos orçamentais. Anualmente esta Comissão aprecia a proposta de orçamento federal bem como qualquer orçamento suplementar ou alterações ao orçamento submetidos pelo Governo federal. As decisões desta comissão requerem, no entanto, a aprovação do Parlamento. Esta comissão procede também ao escrutínio e é consultada sobre todas as leis que envolvam despesas (as designadas leis financeiras).

Se determinada lei der lugar a um aumento das despesas ou um decréscimo nas receitas, esta Comissão avalia se essas mesmas leis e as medidas que propõe são compatíveis com a situação orçamental global. Caso decida de forma negativa e essa decisão é confirmada pela Câmara Baixa, essa lei não deverá ser aprovada. O exame deste tipo de leis pela Comissão tem por objectivo sempre que possível evitar que o Governo Federal accione o mecanismo previsto no artigo 113.º da Constituição. Nos termos deste artigo, o Governo Federal pode impedir a entrada

em vigor de leis que aumentem as despesas ou que reduzam as receitas. Pode também solicitar à Câmara Baixa a reapreciação de qualquer lei que considere financeiramente injustificável.

Em regra o poder orçamental de execução do orçamento é da competência do Governo federal. As disposições específicas sobre a gestão orçamental estão contidas numa circular enviada pelo Ministério das Finanças às diversas autoridades federais (Sec. 5 do *Bundeshaushaltsordnung* - BHO). Nos termos do artigo 65.º da Constituição Alemã (GG), cada Ministro Federal é responsável pela gestão do orçamento dos departamentos ou agências sob sua tutela. O mesmo se aplica ao chefes das entidades superiores federais que não sejam Ministros. Cada departamento ou agência nomeia um responsável (*budget officer*), que responde directamente ao Ministro ou ao chefe da agência pela gestão dos fundos orçamentais (Sec. 9 BHO).

Enquanto cada Ministério é responsável pelo orçamento ao nível do departamento, os aspectos gerais da gestão orçamental são da responsabilidade do Ministério das Finanças. É atribuição do Ministério das Finanças supervisionar a situação da execução orçamental e, intervir, quando necessário através da aplicação de um sistema de cativos nas despesas de acordo com a Sec 41 do *BHO*, caso a execução das receitas ou das despesas desviarem-se do plano financeiro.

Durante o processo de execução orçamental podem surgir situações inesperadas que determinem a superação dos créditos orçamentais em títulos específicos ou mesmo o pagamento de despesas não inicialmente previstas. Na sequência de tais ocorrências o artigo 112º da Constituição Alemã (GG) autoriza o Ministério das Finanças a conceder créditos para a cobertura das despesas dos diversos departamentos responsáveis pela administração dos fundos (referidos como os poderes de autorização de emergência do Ministério das Finanças). Nestes casos é natural que o órgão legislativo não seja capaz de conceder as autorizações necessárias em tempo; Ora, com fundamento no artigo 112.º do GG é o Ministério das Finanças obrigado a consultar o Parlamento antes de tomar uma decisão.

As contas públicas são elaboradas pelo Ministério das Finanças, verificadas pelo Tribunal de Contas (*Bundesrechnungshof*) e examinadas pelo Parlamento através da sua Comissão de Fiscalização de Contas Públicas (*Rechnungsprüfungsausschuss*), que é uma subcomissão da Comissão Orçamental acima referida – os deputados membros da Comissão de Fiscalização são, igualmente, membros da Comissão Orçamental, sendo os mesmos responsáveis, na respectiva especialidade, pela aprovação e pelo controlo do orçamento.

O Tribunal de Contas proporciona assistência às duas Câmaras do Parlamento e ao Governo Federal, elaborando relatórios sobre matérias específicas dirigidos às diversas Comissões, designadamente, a das Contas Públicas. A Comissão de Fiscalização das Contas Públicas, mantém, no entanto, com

frequência reuniões com dirigentes da Administração Pública, procedendo a uma análise profunda de situações específicas, podendo inclusivamente alguns Ministros ser chamados para audições.

A Comissão de Fiscalização envia posteriormente um relatório e um conjunto de recomendações para a Comissão Orçamental, que posteriormente recomenda ao Plenário para a aprovação formal da Conta. O debate decorre, normalmente, antes do período de férias de Verão e tem apenas um significado meramente político, não constituindo a sua rejeição fundamento para demissão do Governo.

2.4. República Popular da China

Como já anteriormente fizemos referência⁹, a actuação do poder legislativo no quadro orçamental da República Popular da China é bastante limitado. O Orçamento é aprovado na sessão anual do Congresso Nacional Popular (CNP) realizada em Março de cada ano quando o exercício orçamental já foi iniciado em 1 de Janeiro desse mesmo ano. Esta simples constatação não deve olvidar o esforço empreendido nos últimos anos pelo CNP – reforçado pelas duras críticas do Comissariado de Auditoria da China (*China National Audit Office's - CNAO*)¹⁰ – constantes no relatório da execução orçamental de 1998 – no sentido de exercer um controlo mais apertado sobre o processo orçamental.

Atenta a metodologia de exposição adoptada começamos por analisar a estrutura do poder orçamental do Estado Chinês, para que a partir daqui possamos compreender mais facilmente o desenvolvimento do processo orçamental.

Verificamos, desde logo, a grande dimensão do sistema orçamental resultante da complexa divisão administrativa da República Popular e do estabelecimento, em cada um dos diferentes níveis de governo, de um Orçamento elaborado, aprovado, executado e controlado pelas autoridades locais (artigo 2.º da Lei do Enquadramento Orçamental da RPC, aprovado na segunda sessão do oitavo Congresso Nacional Popular – *Budget Law* de 1994 que entrou em vigência em 1 de Janeiro de 1995).

Nos termos do artigo 30.º da Constituição da República Popular da China, de 4 de Dezembro de 1982, alterada na 1ª Sessão do sétimo Congresso Nacional Popular em 12 Abril de 1988 e na 1ª Sessão do sétimo Congresso Nacional Popular em 29 de Março de 1993, o país divide-se, administrativamente, em: 1.º Províncias, Regiões Autónomas e Municípios directamente dependentes do Governo Central; 2.º As Províncias e as Regiões Autónomas dividem-se em

9 Cfr. supra 2.

10 OECD - Asian Senior Budget Officials, Public Sector Budget Management Issues in China, Dezembro de 2005

Prefeituras Autónomas, Distritos, Distritos Autónomos e Cidades; 3.º Os Distritos e os Distritos Autónomos dividem-se em Cantões, Cantões de nacionalidades e Vilas. Por outro lado os Municípios directamente dependentes do Governo Central e outras grandes Cidades dividem-se em Distritos e Bairros. As Prefeituras Autónomas dividem-se em Distritos, Distritos Autónomos e Cidades. Todas as Regiões Autónomas dividem-se em Distritos, Distritos Autónomos e Cidades. Todas as regiões autónomas, prefeituras autónomas e condados autónomos são zonas autónomas nacionais.

No artigo 31.º prevê-se, ainda, a criação de Regiões Administrativas Especiais sempre que necessário. Foi com fundamento nesta disposição que foram criadas as Regiões Administrativas Especiais de Macau e de Hong Kong, que têm sistemas orçamentais independentes do sistema continental chinês.

É competência do *CNP*, enquanto órgão supremo do poder político (artigo 57.º da Constituição da República Popular da China - *CRPC*), apreciar e aprovar o Plano de Desenvolvimento Económico e Social e o respectivo relatório de execução, apreciar e aprovar o Orçamento de Estado e as Contas Gerais do Estado (artigo 62.º da *CRPC*). À Comissão Permanente do Congresso Nacional Popular (*CPCNP*), enquanto órgão permanente do Congresso Nacional Popular, cabe examinar e aprovar, quando o Congresso não esteja em sessão, ajustamentos parciais no Plano e no Orçamento do Estado (artigo 67.º da *CRPC*). Ao Conselho de Estado compete elaborar e fazer executar o Plano de Desenvolvimento Económico e Social e o Orçamento de Estado (artigo 89.º da *CRPC*), fazendo parte deste corpo executivo, o Auditor Geral (artigo 86º da *CRPC*). Junto ao Conselho de Estado funciona o órgão de fiscalização de contas sob direcção do Primeiro-Ministro, com plena independência de qualquer órgão administrativo, organização pública ou particular (artigo 91.º da *CRPC*).

Nos termos da Lei do Enquadramento Orçamental (*Budget Law* de 1994 - *BL*), o Orçamento do Governo Central consiste no orçamento dos seus diferentes departamentos. Este orçamento inclui as receitas entregues pelos Governos locais ao Governo Central e os reembolsos de receitas ou subsídios concedidos pelo Governo Central aos governos locais (artigo 4.º da *BL*). O Orçamento aprovado pelo Congresso Nacional Popular só pode ser alterado nos termos previstos na lei (artigo 9.º da *BL*). O exercício orçamental inicia-se em 1 de Janeiro e termina a 31 de Dezembro de cada ano (artigo 10.º da *BL*).

O *CNP*, para além, de examinar e aprovar a proposta do Orçamento de Estado e os relatórios da execução orçamental pode alterar ou anular as resoluções da *CPCNP* sobre o referido Orçamento e Contas Finais. A *CPCNP* supervisiona a execução do Orçamento, examina e aprova as Contas Finais do Governo Central, anula actos administrativos, regulamentos, decisões e ordens do Conselho de Estado sobre o Orçamento e as Contas Finais, que contrariem a Constituição ou

as leis (artigo 12.º da *BL*).

O Conselho de Estado é responsável pela elaboração do Orçamento do Governo Central e respectivas Contas Finais, dos relatórios a enviar para o *CNP* sobre a proposta de orçamento, pela organização da execução do orçamento, pela decisão para a inscrição de dotações de reserva, pelos planos de ajustamento ao orçamento, pelo controlo da execução orçamental dos departamentos do Governo Central, pela alteração ou anulação de decisões adoptadas pelos departamentos e pelo relatório ao *CNP* ou à sua Comissão Permanente, sobre a execução do Orçamento (artigo 14.º da *BL*). O prazo para a elaboração do orçamento é definido pelo Conselho de Estado (artigo 24.º da *BL*). O Conselho de Estado, através do Ministério das Finanças (*MOF*), deve, um mês antes da sessão anual do Congresso Nacional Popular, submeter a proposta de orçamento ao Comité Económico e Financeiro do *CNP* para uma análise preliminar (artigo 37.º da *BL*). O Conselho de Estado deve, quando o *CNP* está em sessão, elaborar um relatório ao Congresso sobre a proposta de orçamento (artigo 38.º da *BL*). O orçamento deve ser examinado e aprovado pelo Congresso Nacional Popular (artigo 39.º da *BL*).

A administração e a supervisão da execução orçamental do governo central é da responsabilidade do *MOF* (artigo 43.º da *BL*). São consideradas alterações orçamentais quaisquer modificações ao orçamento aprovado pelo *CNP* que impliquem um aumento nas despesas ou a uma redução nas receitas, resultado de um excesso do montante total das despesas sobre o total das receitas inicialmente aprovadas ou um aumento dos empréstimos contraídos (artigo 53.º *BL*). A proposta de alteração orçamental tem de ser submetida ao *CPCNP* para exame e aprovação (artigo 54.º da *BL*).

Caso a proposta de alteração não seja aprovada, o Governo não pode assumir qualquer compromisso que implique uma ultrapassagem das dotações previstas inicialmente ou um aumento nos empréstimos contraídos. Se houver decisão que contrarie o acima referido, o Congresso Nacional Popular ou a sua Comissão Permanente deve ordenar a alteração ou anulação dessa decisão (artigo 55.º da *BL*). Qualquer alteração de créditos entre rubricas de despesa deve ser submetida a aprovação nos termos das orientações emitidas pelo *MOF*.

Após a elaboração das Contas Finais o *MOF* submete-as ao Conselho de Estado para exame e decisão. O Conselho de Estado, por sua vez, submetê-las-á ao Comité Permanente do Congresso Nacional Popular para exame e aprovação (artigo 62.º da *BL*). O Congresso Nacional Popular e o seu Comité Permanente podem conduzir inquéritos e investigações sobre questões de natureza geral ou específica relativas ao Orçamento e às Contas Finais (artigo 67.º da *BL*). quando o Congresso Nacional Popular ou o seu Comité Permanente estão em sessão, os deputados ao Congresso Nacional Popular podem, nos termos da lei, colocar questões sobre o Orçamento ou as Contas Finais a responsáveis do governo. O



governo deve pelo menos duas vezes durante o exercício orçamental elaborar relatórios sobre a execução orçamental ao Congresso Nacional Popular ou ao seu Comité Permanente (artigo 69.º da *BL*).

O Comissariado de Auditoria da República Popular da China (CNAO) procede ao controlo da execução orçamental e das Contas Finais. Nos termos do artigo 17.º da *Audit Law (AL)* adoptada pelo 9º Comité Permanente do 8º Congresso Nacional Popular em 31 de Agosto de 1994, alterada pela 20º Comité Permanente do 10º Congresso Nacional Popular em 28 de Fevereiro de 2006, o Comissariado de Auditoria deve, sob a direcção do Primeiro Ministro, exercer um controlo através da Auditoria sobre a execução do orçamento do Governo Central e submeter relatórios de Auditoria ao Primeiro Ministro.

2.5. Região Administrativa Especial de Hong Kong (RAEHK)

Numa análise global ao sistema orçamental da *RAEHK* poderemos concluir que se enquadra no sistema orçamental do tipo *Westminster* a que já fizemos referência em páginas anteriores.

Nos termos do número 2 do artigo 73.º da Lei Básica da *RAEHK* o Conselho Legislativo de Hong Kong (*Legislative Council*) está investido de poderes de controlo e aprovação do Orçamento proposto pelo Governo. A regulamentação do processo de aprovação do orçamento público de Hong Kong encontra-se previsto no *Public Finance Ordinance (PFO)* e *Rules of Procedure of the Legislative Council (RPLC)*.

O orçamento da *RAEHK* é definido com base num quadro de médio prazo constante num plano quinquenal de despesas e receitas que analisa a posição financeira consolidada do Governo. As projecções de receitas reflectem a política fiscal, a perspectiva geral da economia e a previsão de tendências na cobrança de impostos. A projecção de despesas tem em consideração o esperado aumento da procura e da oferta dos serviços do governo. A previsão constitui não um plano mas um padrão em face do qual o progresso pode ser avaliado e a necessidade de maiores acções pode ser aferida.

Na fase de preparação do orçamento o Secretário para as Finanças tem, virtualmente, total autoridade sobre os diversos departamentos governamentais em matéria de especificação das dotações orçamentais, sendo que as grandes questões são discutidas e definidas em reuniões do Governo. Finda esta primeira fase da elaboração orçamental, que deverá estar terminada no último trimestre do ano civil, segue-se a fase de aprovação da proposta orçamental por parte do Conselho Legislativo.

A proposta de orçamento é submetida ao Conselho Legislativo no início de Março. Por esta altura o Secretário para as Finanças dirige-se ao Conselho Legislativo no âmbito do seu discurso anual sobre o orçamento. Nesse discurso é

dada ênfase à matéria fiscal, à situação macro económica do emprego, da inflação, ao equilíbrio da balança de pagamentos e à política monetária e menos à matéria das despesas públicas. As propostas de receitas, apresentadas sob a forma de proposta de lei ou legislação subsidiária, podem entrar em vigor imediatamente nos termos do capítulo 120 da Lei de Protecção às Receitas Públicas (*Public Revenue Protection*). As propostas de despesa, são enviadas posteriormente ao Conselho Legislativo e autorizadas de forma separada das receitas, como manda a boa tradição britânica, após apreciação de comissões especializadas daquele órgão e aprovadas através da *Appropriation Bill*.

Nos termos da norma 67. (1) das *RPLC* – Parte L, qualquer lei que contenha uma lista de créditos orçamentais para o corrente ano ou para o ano subsequente é designada por Lei do orçamento de despesas (*Appropriation Bill*). As estimativas que contêm de forma discriminada os referidos créditos devem ser submetidos ao Conselho Legislativo no início da sessão parlamentar para que essa proposta de lei seja colocada na ordem do dia para primeira leitura.

Antes de se prosseguir para a segunda leitura as propostas de despesa são enviadas para a análise na especialidade do Comité de Finanças (*Finance Committee*). Este Comité prossegue na especialidade a análise da previsão de despesas por forma a assegurar que as dotações estabelecidas não sejam superiores ao necessário para execução das políticas estabelecidas pelo Governo. Estas sessões são efectuadas, normalmente, em público e conduzidas de acordo com as *RPLC* do Comité de Finanças (*Finance Committee Procedure Rules*).

São nestas sessões que, nos termos da norma 69 do *RPLC*, se procede a alterações das créditos orçamentais propostos pelo Governo. Sempre que houver lugar a qualquer alteração que determine um aumento dos créditos, as modificações daí decorrentes só podem ser efectuadas por um representante do Governo nomeado para o efeito. Uma alteração que determine o aumento de uma dotação deverá ser precedida de uma alteração no sentido de reduzir um crédito no mesmo montante. Uma alteração na despesa no sentido de reduzir o crédito pode ser efectuado por qualquer membro do Comité.

Após as reuniões na especialidade, o presidente da Comité de Finanças elabora um relatório e envia-o ao Conselho Legislativo. Segue-se, então, a proposta para a segunda leitura da Lei de despesas, durante o qual, os deputados podem pronunciar-se sobre a situação financeira e económica e os princípios gerais das políticas do Governo e da administração nos termos das orientações fixadas pelo Governo. Por forma a permitir a intervenção de todos os deputados, o Conselho Legislativo reúne-se em Plenário em dois dias consecutivos. O Governo responde às intervenções dos deputados na reunião seguinte, aquando da terceira leitura, finda a qual votar-se-á a Lei do orçamento de despesas.

Nos termos dos artigos 50.º a 52.º da Lei Básica o Chefe do Executivo

(*Chief Executive*) da RAEHK pode proceder à dissolução do Conselho Legislativo se este não aprovar o orçamento submetido pelo Governo e caso não se tenha chegado a consenso após as consultas efectuadas. Neste contexto o Chefe do Executivo pode solicitar dotações provisórias (*provisional appropriations*). Se o Conselho Legislativo foi, entretanto, dissolvido, pode o Chefe do Executivo antes da eleição do novo Conselho Legislativo, aprovar dotações provisórias nos termos do orçamento do ano anterior. O Chefe do Executivo deve demitir-se se o novo Conselho Legislativo, entretanto eleito, recusar pela segunda vez a aprovação do orçamento.

O Secretário para as Finanças tem, nos termos da secção 10 do *PFO*, competência para a gestão, supervisão e controlo do Orçamento. No âmbito destas competências o Secretário para as Finanças após a entrada em vigor do decreto regulamentar das despesas, emite uma autorização ao Director dos Serviços de Contabilidade (*Director of Accounting Services*) através de uma autorização global de créditos (*general warrant*) para que possam ser pagas, pela Conta Geral do Tesouro, (*General Revenue Account - GRA*)¹¹ despesas definidas no decreto regulamentar (Secção 19 do *PFO*). Pode, ainda, propor ao Comité de Finanças alterações ao orçamento de despesas (Secção 8 do *PFO*) ou por si, através de uma delegação de competências, proceder a essa mesma alteração. Esta competência pode ainda ser subdelegada.

Nos termos das Regras de Procedimento do Comité de Finanças, parágrafo 27. as propostas de alteração orçamental submetidas pelo *Secretário para as Finanças* nos termos da Secção 8 do *PFO*, não podem ser alteradas pelos membros do Comité de Finanças. O Comité deve discutir e votar a proposta que lhe é submetida. Se não aprovar a proposta, então caberá ao *Secretário para as Finanças* considerar da viabilidade de alterar a referida proposta de forma que seja aprovada pelo Comité. Nos termos da secção 9 do *PFO*, se no encerramento de qualquer ano económico se vier a detectar que a despesa efectuada é superior ao crédito aprovado nos termos do Decreto Regulamentar, o valor em excesso será incluído em uma Lei de despesas suplementar (*Supplementary Appropriation Bill*), que será submetida ao Conselho Legislativo após o encerramento do orçamento a que respeita.

As contas finais do orçamento do Governo, são elaboradas pelo Director dos Serviços de Contabilidade e auditadas pelo Comissariado de Auditoria nos termos das disposições legais constantes no *PFO* (Capítulo 2) e no decreto regulamentar de auditoria (Capítulo 122 da *Audit Ordinance*). As atribuições do

11 O General Revenue Account (GRA) funciona como mecanismo centralizador de financiamento através do qual os recursos são transferidos na medida do necessário para o financiamento de actividades específicas

Comissariado de Auditoria incluem a auditoria de resultados que avalia, de acordo com os critérios de economia, eficiência e eficácia, a forma como as atribuições dos diversos departamentos do governo foram prosseguidas.

Nos termos da *AO*, o Comissário de Auditoria é independente e não está subordinado à direcção ou ao controlo de qualquer outra entidade. O Comissário de Auditoria submete ao Conselho Legislativo, em Outubro de cada ano, um relatório sobre a actividade financeira do Governo do ano económico precedente e os relatórios das auditorias de resultados efectuadas entre Março e Setembro. Estes relatórios são analisados pelo Comité das Contas Públicas (*Public Accounts Committee*) do Conselho Legislativo nos termos da norma 72 da RPLC.

Este comité especializado tem poderes alargados de investigação podendo o Comissário de Auditoria, o secretário para as Finanças, o Tesoureiro-Mor (*Treasury*) bem como os responsáveis pela autorização das despesas (*Controlling Officers*¹²) serem chamados perante a mesma. O Comité pode ainda proceder a consultas informais com o Comissário de Auditoria de forma a propor áreas específicas de auditoria por resultados.

2.6. Notas conclusivas e algumas comparações

1. Como conclusão da análise efectuada sobre as diferentes formas de envolvimento do poder legislativo no processo orçamental importa salientar a existência de, basicamente, quatro tipos de arranjos:

- 1.1. A primeira, em que se atribui ao órgão legislativo um poder bastante extenso de modificação da proposta orçamental do Governo, podendo alterar quer as despesas quer as receitas sem o consentimento do poder executivo. Este mesmo poder é também reconhecido na fase do controlo ou da fiscalização do orçamento, em que, aproveitando-se dos extensos poderes de investigação, pode, inclusivamente, vir anular a autorização do pagamento de despesas que não se encontrem em conformidade com as inscrições orçamentais;
- 1.2. A segunda solução, passa por um relativo equilíbrio de poderes nas diversas fases do processo orçamental. Numa primeira fase, o poder executivo tem maior peso pois cabe-lhe, em exclusivo, elaborar a proposta de orçamento, sem qualquer limitação. Na fase de aprovação da proposta orçamental do governo, os poderes legislativos de alteração são mais restritivos que nos sistemas do primeiro grupo. No sistema westminster o Parlamento pode reduzir

12 Nos termos da Section 2, da PFO, Controlling officer, quando referidos aos capítulos e subcapítulos orçamentais de despesa, quer significar o responsável pelo controlo de todas as despesas relativas a esse capítulo ou subcapítulos.

créditos propostos pelo executivo, mas não pode incluir novos créditos nem aumentar os já existentes. No sistema de influência francófona, a iniciativa do poder legislativo está limitada pelo princípio do equilíbrio orçamental, ou seja, não podem propor a diminuição das receitas nem o agravamento de uma despesa pública. Na fase de execução orçamental o poder legislativo tem também a sua intervenção desde que haja um aumento do montante das despesas. Finalmente, na fase final do controlo orçamental reconhecem-se amplos poderes de investigação do legislativo ao executivo, coadjuvado pelas instituições superiores de auditoria externa com um estatuto especial de independência. Não pode, no entanto, o legislativo substituir-se ao governo na execução do orçamento, como sucede no sistema orçamental Americano;

- 1.3. A terceira solução, é a do modelo Alemão que determina um envolvimento de estreita cooperação em todas as fases do processo orçamental entre o legislativo e o executivo sem predomínio de nenhum deles. O Comité do Orçamento do Bundestag após à adopção da proposta orçamental pelo Conselho de Ministros, está totalmente envolvido em todo o processo de elaboração, aprovação, execução e fiscalização orçamental;
- 1.4. Finalmente a quarta e última solução, onde o poder executivo tem o predomínio em todas as fases do processo orçamental, desempenhando o poder legislativo um papel que poderemos considerar secundário ou de mero das decisões orçamentadas já adoptadas pelo Governo.

2. Independentemente dos modelos de envolvimento parlamentar acima identificados, verificamos que a tendência dominante nos diversos países, é no sentido de o órgão legislativo ganhar um maior domínio no processo orçamental.

3. Esta evolução não deverá, naturalmente, fazer esquecer que alguns limites ao poder legislativo devem ser impostos, particularmente, pelas seguintes ordens de razões:

- 3.1. Por vezes os debates no parlamento conduzem, sistematicamente, ao aumento das despesas, como tem sucedido em certo número de países em desenvolvimento¹³;
- 3.2. O parlamento que efectua muitas alterações ao orçamento limita a

13 Joachim Wehner, O Parlamento e o Orçamento. Breve Introdução do Ponto de Vista de uma Sociedade Civil, pág.s 3-6

sua capacidade para criticar o governo, em caso de, mais tarde essas mesmas alterações produzirem um enfraquecimento na disciplina orçamental.

- 3.3. Finalmente, importa salientar que a extensão do campo de actuação dos parlamentos sobre a execução orçamental cria um conjunto de situações de grande rigidez e ineficácia do sistema e que todos os governos tentam eliminar.

3. Quadro institucional do poder legislativo na Região Administrativa Especial de Macau

Numa perspectiva dinâmica do processo Orçamental, analisamos as diversas limitações ao poder orçamental do poder legislativo nas diferentes fase do processo em que se revela o poder orçamental e que consiste, inicialmente, em determinar a natureza das despesas, seguida da fixação anual do montante dessas despesas e as receitas necessárias para as cobrir e, finalmente, em controlar a execução do orçamento.

Assim:

3.1. Preparação

Em termos materiais, a execução do processo cabe à Direcção dos Serviços de Finanças (DSF), nos termos das suas atribuições, em iniciar o processo de elaboração da proposta orçamental.

A DSF procede à coordenação das diversas propostas de orçamento de despesa bem como dos elementos respeitantes ao orçamento da receita que devem ser elaborados pelos diversos Serviços Públicos nos termos do calendário e procedimentos previstos anualmente em despacho do Chefe do Executivo.

Nos termos desse despacho anual, as propostas programáticas e orçamentais dos diversos serviços devem, depois de aprovadas pelas respectivas entidades tutelares, dar entrada na DSF até finais de Julho de cada ano. A DSF, até finais de Agosto, deve proceder à avaliação das receitas e preparação das tabelas de despesa propostas pelos Serviços, depois de revistas as respectivas classificações, orgânica, económica e funcional. Até meados de Setembro, determinam-se os valores globais de receitas e despesas da proposta orçamental, discriminando-se os encargos totais de cada capítulo pelos códigos de classificação económica. Até finais de Setembro, apresentação ao Chefe do Executivo dos projectos da Proposta de Lei do Orçamento, das Linhas de Acção Governativa e do Plano de Investimentos e Despesas da Administração (PIDDA). Até meados de Outubro, envia-se para apresentação do Conselho Executivo a Proposta de Lei do Orçamento, constante em anexo os projectos de orçamento privativo dos organismos autónomos; Até

finais de Outubro, envio da proposta de Lei do Orçamento para a Assembleia Legislativa.

O Secretário para a Economia e Finanças orienta os trabalhos de preparação do Orçamento e do PIDDA, promovendo, para o efeito, a necessária articulação com os gabinetes do Chefe do Executivo e dos Secretários.

Como limitação ao processo de elaboração material do orçamento importa salientar o princípio do equilíbrio orçamental.

Nos termos do artigo 105.º da Lei Básica, na elaboração do orçamento, a RAEM segue o princípio de manutenção das despesas dentro dos limites das receitas, procurando alcançar o equilíbrio entre as receitas e as despesas, evitar o défice e manter o orçamento a par da taxa de crescimento do produto interno bruto. Embora esta norma consagre uma formula meramente orientadora o que é certo é que o princípio aqui plasmado impõe-se ao interveniente principal no processo de elaboração orçamental, neste caso ao Governo, órgão responsável pela preparação da proposta de orçamento (alínea 4), artigo 64.º Lei Básica). No entanto esta mesma tarefa deverá ser igualmente verificada pela Assembleia Legislativa, como órgão responsável pela aprovação da proposta (alínea 2) artigo 71.º da Lei Básica), e pelo Chefe do Executivo (alínea 3) do artigo 50.º da Lei Básica) enquanto responsável máximo da RAEM a quem cabe assinar e mandar publicar a proposta de orçamento aprovada pela Assembleia Legislativa.

3.2. Aprovação

Primeira questão que cabe dilucidar é a da estrutura formal de aprovação orçamental consagrado na Lei Básica, para que a partir daí possamos perspectivar o processo, globalmente.

Nos termos da alínea 2) do artigo 71.º da Lei Básica, *compete à Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau, examinar e aprovar a proposta de orçamento apresentada pelo Governo.*

Retira-se desta norma a nova estrutura monista de aprovação do orçamento que constitui uma das alterações fundamentais ao sistema pretérito e que de forma evidente veio reforçar o poder orçamental do órgão legislativo de Macau. O sistema monista ora vigente é, naturalmente, diverso da estrutura dualista anteriormente existente que comportava, ao abrigo do Estatuto Orgânico de Macau, dois actos jurídicos distintos praticados por diferentes órgãos:

- 1) A Lei do Orçamento (a chamada lei de meios);
- 2) O Orçamento Geral do Território.

A Lei do Orçamento, cuja proposta era apresentada pelo Governador, continha uma previsão global das receitas e das despesas da Administração do Território definindo, igualmente, os princípios a que deveriam subordinar-se a elaboração e execução do Orçamento.

De entre esses princípios destacavam-se as orientações no sentido da prossecução das Linhas de Acção Governativa e do PIDDA, que eram publicadas em anexo à referida Lei de Autorização constituindo estes os verdadeiros instrumentos de planeamento do Território de Macau¹⁴, aliás como prescrito no n.º 1 do artigo 56.º do pretérito Estatuto (o orçamento privativo do Território de Macau deve ser elaborado segundo um plano legalmente estabelecido). A segunda componente do Orçamento, *latu sensu*, era o Orçamento Geral do Território, aprovado pelo Governador de harmonia com a lei (Lei do enquadramento orçamental aprovada pelo D.L. n.º 41/83/M, de 21 de Novembro e a Lei de Autorização de Receitas e Despesas), que continha a previsão discriminada das receitas e das despesas da Administração.

A Lei Básica de Macau (artigos 64.º, al. 4) e 71.º al. 2)) veio determinar que a Assembleia Legislativa passasse a votar o próprio Orçamento, cuja proposta lhe é apresentada pelo Governo nos termos do artigo 101.º e seguintes do Regimento da Assembleia Legislativa (Resolução n.º 1/2004, de 20 de Dezembro, com as alterações entretanto introduzidas pelas resoluções n.os 1/2004, 2/2009, 1/2013 e 1/2015), normalmente no final de Outubro.

O Regimento da Assembleia não prevê uma forma especial de processo de aprovação da proposta de lei do orçamento pelo que esta deverá seguir o processo legislativo comum. Assim sendo, a proposta uma vez admitida pelo Presidente da Assembleia Legislativa é submetida a discussão e votação na generalidade pelo Plenário. Esta fase é precedida do debate político sobre as Linhas de Acção Governativa apresentadas pelo Chefe do Executivo e pelos Secretários de cada uma das áreas de governação bem como os responsáveis dos principais cargos.

Aprovada a proposta de lei na generalidade, ela é enviada por despacho do Presidente para exame na especialidade em comissão - a não aprovação da proposta de lei na generalidade é tida como rejeição definitiva (n.º 2 do artigo 117.º da Resolução n.º 1/1999).

Segue-se, a fase de exame na especialidade em comissão que consiste na apreciação das soluções concretas da proposta de lei (artigos 119.º e seguintes da Resolução n.º 1/1999).. A discussão e votação na especialidade versa sobre cada artigo, podendo o Presidente decidir que se faça sobre mais de um artigo simultaneamente ou, com fundamento na complexidade da matéria, das propostas de alteração apresentadas, ou a pedido de qualquer Deputado, que se faça por número ou alíneas.

O Plenário delibera submeter a votação na especialidade à comissão que considerar mais adequada para o efeito.

14 Parecer sobre a Conta de 1992 do Tribunal de Contas de Macau – BO n.º 52, II Série, de 31/12/1993.

O Presidente fixa um prazo que razoavelmente permita não só a elaboração e apresentação do relatório da comissão, como também a posterior discussão e votação na especialidade. Pode ainda haver lugar a um prazo suplectivo de 45 dias.

A discussão e votação da proposta de lei deve ser sempre gravada e registada em acta, a qual é junta em anexo ao relatório da comissão.

O Plenário pode, a todo o tempo, avocar a si a votação na especialidade, mediante deliberação a requerimento de qualquer Deputado. Por deliberação do Plenário, a requerimento de qualquer Deputado, e até ao anúncio do início da votação, o texto da proposta de lei do orçamento pode ser enviado a qualquer comissão para efeito de novo exame na especialidade, no prazo que for designado pelo Plenário,

Após a aprovação na especialidade a proposta de lei do orçamento é enviada ao Presidente da AL, para efeitos de votação global em Plenário.

A última fase do processo legislativo ocorre após a eventual aprovação da proposta de lei do orçamento por parte do Plenário da Assembleia Legislativa, em que o Presidente da Assembleia assina a referida proposta e envia-a ao Chefe do Executivo.

O Chefe do Executivo assina e manda publicar a proposta de orçamento de forma a que possa entrar em vigor no início da execução no dia 1 de Janeiro do ano a que respeita.

Nos termos do artigo 50.º, alínea 3) da Lei Básica comunica ainda ao Governo Popular Central, para efeitos de registo o Orçamento.

Em caso de rejeição da proposta de lei pode o Chefe do Executivo, nos termos da alínea 2) do artigo 52.º da Lei Básica, dissolver a Assembleia Legislativa, após consultar o Conselho Executivo. Enquanto a proposta de orçamento apresentada pelo Governo não for aprovada pela Assembleia Legislativa, o Chefe do Executivo pode aprovar dotações provisórias para despesas de curto prazo, de acordo com os critérios adoptados no ano económico anterior (artigo 53.º Lei Básica).

Caso a nova Assembleia Legislativa, entretanto eleita continuar a recusar-se a aprovar a proposta de orçamento deve o Chefe do Executivo renunciar ao cargo (artigo 54.º, alínea 3 da Lei Básica).

Feita esta abordagem global aos procedimentos legais a cumprir pela proposta de orçamento até à sua aprovação cabe analisar as questões mais directamente ligadas ao objecto do nosso estudo, as eventuais limitações do poder legislativo em modificar a proposta de orçamento apresentada pelo Governo.

Nos termos da Lei Básica, salvo a disposição programática referida ao equilíbrio orçamental, não há qualquer referência sobre as regras a cumprir na elaboração do orçamento para que de forma clara possa a Assembleia verificar que a proposta de lei apresentada pelo Governo está ou não em condições de ser

aprovada.

Creio que a solução desta eventual omissão deverá ser encontrada na Lei Básica, particularmente, nos seus princípios orientadores.

Ora, um dos princípios fundamentais da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau é sem dúvida alguma o princípio da continuidade do ordenamento jurídico previamente vigente previsto no artigo 8.º.

Estabelece aquele artigo que *as leis, os decretos leis, os regulamentos administrativos e demais actos normativos previamente vigentes em Macau mantêm-se, salvo no que contrariar esta Lei ou no que for sujeito a emendas em conformidade com os procedimentos legais, pelo órgão legislativo ou por outros órgãos competentes da Região.*

Com fundamento nesta mesma disposição a Assembleia Legislativa em 20 de Dezembro de 1999, aprovou a Lei da Reunificação, Lei n.º 1/1999, nos termos do qual, no seu Anexo III, n.º 6, prevê que de entre a legislação previamente vigente em Macau, o n.º 1 do artigo 10.º e o n.º 2 do artigo 21.º do D.L. n.º 41/83/M, contrariam a Lei Básica e não são adoptadas como Lei da Região, donde se conclui que as restantes disposições do referido diploma continuam em vigor na Região Administrativa Especial de Macau pelo que entendemos ser naquele mesmo diploma que poderemos encontrar a *ratio legis* das eventuais limitações ao poder orçamental da Assembleia Legislativa.

Ora, nos termos do n.º 2 do artigo 10.º desta Lei, *na especificação das dotações será dada prioridade as obrigações absolutas às obrigações decorrentes de lei ou de contrato, a execução de programas ou projectos plurianuais e outros empreendimentos constantes no Plano de Investimentos.*

Do exposto resulta a primeira grande limitação ao poder da Assembleia Legislativa de alterar os créditos decorrentes dos compromissos já assumidos pelo governo e que decorram de lei, contrato, execução de programas ou projectos plurianuais e outros empreendimentos previstos no PIDDA.

A segunda grande limitação resulta do disposto na última parte da norma do n.º 2 do artigo 10.º do DL n. 41/83/M, quando se faz referência clara ao PIDDA. O que se pretende resolver é a eventual ligação do Plano às Linhas de Acção Governativa uma vez que no contexto da Lei Básica não resulta clara qualquer conexão (artigos 65.º e 71.º, alínea 4 da Lei Básica).

Numa leitura conjugada das referidas normas e da Lei de Bases da Orgânica do Governo (Lei n.º 2/1999, de 20 de Dezembro), poderemos no entanto concluir que o Governo deverá apresentar, pelo menos uma vez por ano (artigo 13.º da Lei de Bases da Orgânica do Governo) à Assembleia Legislativa relatórios respeitantes à execução das Linhas de Acção Governativa, que as LAG's contêm as ideias de administração e as principais orientações políticas, bem como as medidas adoptadas ou a adoptar nos diversos domínios da actividade governamental

(artigo 14.º da Lei de Bases) e que à Assembleia compete debater o relatório sobre as mesmas apresentado pelo Chefe do Executivo (artigo 152.º da Resolução n.º 1/1999).

Sobre a eventual subordinação do Orçamento às LAG's nada é referido.

Pese embora a susceptibilidade de eclosão de algumas dúvidas quanto ao valor jurídico destes instrumentos (LAG's e PIDDA), dada a forma como são tratados legislativamente e a prática desenvolvida desde a transferência da soberania do (Cfr. o relatório das LAG's apresentadas habitualmente com a proposta de Lei do Orçamento da Região), poderá afirmar-se com suficiente segurança, e em conclusão, que as «Linhas de Acção Governativa» constituem o programa de acção anual do Governo, visto segundo uma variante marcadamente política, e que o «PIDDA» reflectirá a programação financeira que tem em mira chegar às metas estabelecidas nas Linhas de Acção Governativa.

Chegamos, pois, á conclusão que se adoptou a mesma solução do sistema previamente vigente e que a proposta de Lei do Orçamento da Região deverá ser elaborada de acordo com as Linhas de Acção Governativa. Assim sendo, estão são a segunda grande limitação ao poder legislativo. Temos, assim, a seguinte hierarquia: primeiro, as Linhas de Acção Governativa, que contém as respectivas opções; depois, o Orçamento, que é elaborado de acordo com essas opções constituindo a expressão do Plano na esfera das finanças públicas; e por último, o próprio Plano, que é organizado de harmonia com as opções constantes da Linhas de Acção e as verbas inscritas no Orçamento¹⁵.

A terceira limitação decorre da conjugação dos artigos 10.º, n.º 3 e 11.º da Lei do Enquadramento Orçamental. Nos termos deste articulado o orçamento da Região incluirá os mapas resumo das receitas e despesas que sejam entendidos necessários para uma apreciação global dos valores previstos e desenvolvidos segundo diferentes critérios de classificação. O Orçamento da Região será posto em execução através de lei – procedemos a uma interpretação correctiva da norma, atento o disposto nos artigos 64.º, alínea 4) e 71.º alínea 2) da Lei Básica – de modo a que seja executado no início do ano económico a que diz respeito. Acrescenta-se que a lei deverá conter, além das demais disposições reguladoras ou orientadoras da execução orçamental, a especificação das receitas, com discriminação suficiente de cada artigo no orçamento das receitas, o mapa das despesas a autorizar (pelas razões acima expostas também aqui se procedeu à correcção da norma) e estabelecerá as normas a observar na disciplina da utilização racional das dotações orçamentais e na gestão da tesouraria.

Ora, poderá o articulado deste diploma conter mais do que é aqui referido?

15 No mesmo sentido em Portugal: J.J. Teixeira Ribeiro, As alterações à Constituição no domínio das Finanças Públicas.

Isto é, poderá a Assembleia Legislativa, por sua iniciativa ou proposta do Governo, inserir nas disposições reguladoras da execução que não digam respeito àquele Orçamento ou, até, se regularem matérias estranhas às receitas e despesas da Região, nem sequer digam respeito a orçamento nenhum?

Atenta a normas dos artigos 102.º a 107.º do Regimento da Assembleia Legislativa de Macau quer-nos parecer que não.

Nos termos do artigo 175.º da Resolução n.º 1/1999, os projectos e as propostas de lei, e as propostas de alteração, não podem violar o disposto nos artigos 104.º e 105.º.

Dispõe-se no artigo 104.º que é reserva de iniciativa da lei nas seguintes matérias: b) receitas e despesas.

Donde se retira que é reserva de iniciativa do Governo qualquer proposta de alteração às receitas ou despesas constantes na proposta de lei do Orçamento. Neste contexto a Assembleia Legislativa discute e vota não apenas o articulado proposto pelo Governo mas, também, os próprios artigos das receitas e capítulos das despesas. Simplesmente, e como dissemos, os seus poderes de alteração desses documentos só existem dentro dos limites postos pela lei do enquadramento orçamental e, neste caso, pelo regimento da própria Assembleia Legislativa.

Ainda no domínio desta limitação importa analisarmos o artigo 75.º da Lei Básica, nos termos do qual «os projectos de lei e de resolução que não envolvam receitas e despesas públicas, a estrutura política ou o funcionamento do Governo, podem ser apresentados, individual ou conjuntamente, por deputados à Assembleia Legislativa».

Tem-se colocado a questão de estarmos perante a chamada «Lei Travão» que, eventualmente, determinou a redacção dos artigos 104.º e 107.º do Regimento da Assembleia Legislativa.

Ora, é importante que se diga que estamos totalmente em desacordo com essa opinião e isto, porque o que a norma do artigo 75.º da Lei Básica de Macau vem determinar é tão só a proibição de iniciativa dos deputados a um orçamento já aprovado, e não de um orçamento que ainda irá ser discutido. Veja-se que esta disposição tem uma redacção idêntica à da Lei Básica de Hong Kong ¹⁶ e neste ordenamento jurídico permite-se, como referimos anteriormente, nos termos da *Rules of Procedure of the Legislative Council (RPLC)* que o *Comité de Finanças* sem qualquer limitação possa, nos termos da norma n.º 69, alterar um capítulo de

16 Members of the Legislative Council of the Hong Kong Special Administrative Region may introduce bills in accordance with the provisions of this Law and legal procedures. Bills which do not relate to public expenditure or political structure or the operation of the government may be introduced individually or jointly by members of the Council. The written consent of the Chief Executive shall be required before bills relating to government polices are introduced (artigo 74.º).

despesa no sentido de reduzir o crédito aí inscrito ou mesmo a compensação de créditos. A iniciativa de alteração vedada ao Comité de Finanças é a decorrente de um aumento de créditos que só pode ser efectuada por um representante do governo nomeado para o efeito.

A iniciativa que se pretende impedir aos deputados, nos termos do artigo 75.º da Lei Básica de Macau, é a que afecte desfavoravelmente a situação financeira depois do orçamento estar aprovado e não enquanto ele está ainda a ser discutido. Se fosse permitido aos deputados apresentar projectos ou resoluções que implicassem destruir o equilíbrio, aumentar o défice, reduzir o superávit, poderia impossibilitar ou dificultar gravemente a execução do Orçamento do Governo.

Outro fundamento para a limitação imposta no artigo 104.º do Regimento da Assembleia Legislativa seria a do princípio do equilíbrio na elaboração do orçamento previsto no artigo 105.º da Lei Básica. Ora, também aí não vemos qualquer razão para que se possa limitar a iniciativa dos deputados no sentido de alterarem a proposta de lei do orçamento desde que o equilíbrio do orçamento corrente, nos termos do n.º 2 do artigo 5.º do DL n.º 41/83/M, não fosse afectado.

Do que até aqui fica dito, conclui-se que as disposições da Lei Básica da RAEM não constituíram fundamento imediato da “Lei-Travão”¹⁷ consagrada na Resolução n.º 1/1999, da Assembleia Legislativa.

Um quarto limite aos poderes da Assembleia é o respeito pelos princípios orçamentais presentes na Lei do Enquadramento, designadamente, o princípio da anualidade, o princípio da plenitude, o princípio do equilíbrio, o princípio do orçamento bruto, o princípio da não consignação, o princípio da especificação).

Do exposto salientamos o princípio da especificação na sua vertente orgânica no que se refere à não consolidação material do orçamento privativo das entidades autónomas com o Orçamento Geral e nessa medida decorrer daqui uma limitação aos poderes de compreensão global do documento orçamental por parte dos decisores financeiros através de uma visão mais completa das consequências das suas decisões.

Um quinto limite aos poderes da Assembleia Legislativa resulta da escassa definição do conteúdo formal e estrutura da proposta de Lei do Orçamento. Nos termos do n.º 2 do artigo 11.º da Lei do Enquadramento Orçamental, a lei do orçamento conterà, além das demais disposições reguladoras ou orientadoras da execução orçamental, a especificação das receitas da Região, com discriminação suficiente de cada artigo no orçamento das receitas, o mapa das despesas autorizadas, e estabelecerá as normas a observar na disciplina da utilização racional das dotações orçamentais e na gestão de tesouraria.

Esta norma servindo no contexto de uma aprovação dualista do orçamento,

17 J.J. Teixeira Ribeiro, As alterações à Constituição no domínio das Finanças Públicas.



não serve, claramente, os objectivos do sistema monista de aprovação. Isto porque uma vez que compete agora à AL aprovar o próprio orçamento deve ela fixar de forma clara o conteúdo formal e estrutura da proposta de lei. Ora, com a redacção do artigo em causa deixa-se uma margem muito ampla ao poder executivo sobre os elementos que deverão constar na proposta de lei, o que não nos parece, aceitável, sob o ponto de vista do poder de autoridade orçamental (Veja-se a título de exemplo o artigo 30.º a 37.º da Lei n.º 48/2004 – Lei de enquadramento Orçamental portuguesa).

3.3. Execução

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

A cargo da Administração Financeira – em particular para as receitas – e da Administração em Geral – para as despesas -, é na arrecadação de umas e na realização de outras que se devem observar, escrupulosamente, não apenas as disposições contidas na Lei do Orçamento e demais legislações avulsas, como também os princípios e regras orçamentais atrás enunciados – princípios da anualidade, da universalidade, do orçamento bruto, da não consignação, da especificação.

Importa, no entanto, aditar alguns considerandos acerca dos incidentes que poderão eclodir no decurso da execução orçamental, onde poderemos detectar a eventual influência do poder legislativo no processo de execução orçamental. Estamos a pensar nas situações insuficientemente dotadas ou não inscritas no Orçamento e a que há que fazer face.

Para responder a ocorrências deste tipo a lei de enquadramento prevê dois mecanismos: a revisão orçamental e a alteração orçamental.

Há revisão “quando se verifique o aumento da despesa total do Orçamento da Região” (art.º 21.º, n.º 2, da LEORAEM, na redacção do D.L. n.º 22/87/M, de 27 de Abril) e, sob pena de violação do princípio do equilíbrio orçamental, também quando haja aumento total da receita em montante igual ao da despesa.

As revisões operam-se por lei quando, anteriormente, nos termos do n.º 2 do artigo 21.º do D.L. n.º 41/83/M, eram efectuadas por Decreto-Lei do Governador, devendo seguir o mesmo processo legislativo referido para a Lei do Orçamento. Podem ter como contrapartida: excessos de cobrança e/ou saldos de anos económicos anteriores. Só produzem efeitos depois de publicadas no Boletim Oficial, I série (al. 1) do art.º 3.º da Lei n.º 3/1999, de 20 de Dezembro).

Constitui este mais um momento de reforço do poder orçamental da Assembleia Legislativa em detrimento do poder executivo.

Há alteração quando se procede a transferências entre rubricas da despesa, não causadoras de aumento dos montantes globais do Orçamento. As alterações



orçamentais são da competência do Secretário para a Economia e Finanças e têm como contrapartida: excesso das receitas consignadas, dotação provisional e dotações excedentárias.

Nos processos de alteração orçamental não há qualquer intervenção por parte da Assembleia Legislativa.

Como elemento de alteração ao modelo de execução até aqui vigente e com impacto à análise das limitações ao poder orçamental do poder legislativo, a entrada em vigor do Regulamento Administrativo n.º 6/2006, de 24 de Abril, que vem determinar, a elaboração de planos e relatórios de actividades anuais, uma nova contabilidade de compromissos que tem por base o registo dos encargos vencidos ou vincendos no período de gerência, o estabelecimento de um sistema de contabilidade orçamental comum a todos os serviços públicos e a apresentação mensal de contas por parte das entidades autónomas que irão por certo determinar uma maior transparência do orçamento e das contas públicas.

3.4. Controlo

A execução do Orçamento da Região está sujeita, por força da lei, a uma permanente fiscalização e controlo, simultâneo e posterior, apresentando-se, essencialmente, sob duas modalidades: fiscalização administrativa (podendo esta subdividir-se em interna ou externa); e fiscalização política.

A fiscalização administrativa interna, exerce-se no momento da execução orçamental e visa aquilatar da conformidade das despesas realizadas aos requisitos gerais de conformidade, regularidade, eficiência, eficácia e economia (artigo 18.º do Regulamento administrativo n.º 6/2006, de 24 de Abril). A não observância de tais preceitos pode acarretar a não autorização do pagamento que estiver em causa ou a eventual efectivação de responsabilidade financeira (cfr. Art.º 82.º do REGA n.º 6/2006).

A fiscalização administrativa interna, de acordo com o artº 77º do citado diploma, cabe: à Direcção dos Serviços de Finanças (quanto aos serviços simples) aos órgãos próprios de gestão (quanto aos serviços autónomos ou apenas dotados de autonomia administrativa)

A fiscalização administrativa externa integra-se no controlo externo à Administração e tem por fim verificar a conformidade da execução orçamental com a lei e os princípios da economia, eficiência e eficácia (os três E's) e compete ao Commissariado de Auditoria. Esta fiscalização, exercer-se depois da consumação da arrecadação da receita ou da realização da despesa, com o correspondente encerramento das contas (por via de auditorias a serviços simples, com autonomia administrativa e às entidades autónomas e pela emissão do Relatório sobre a Conta Geral da Região).

Sobre o Commissariado de Auditoria importa realçar que com a sua criação



procedeu-se a uma alteração substancial do sistema de controlo das contas públicas em Macau. É que o pretérito sistema previa a existência de um Tribunal de Contas nos termos do D.L. n.º 18/92/M, de 2 de Março, que com a Lei n.º 1/1999, de 20 de Dezembro, foi extinto. Constituinto este um segundo momento de ruptura com o sistema orçamental previamente vigente – o outro foi a já referida alteração do sistema de aprovação do orçamento – determina, igualmente, em nossa opinião um momento de reforço do poder legislativo.

Mas antes de explicarmos a razão de ser desta nossa asserção e porque dúvidas têm surgido sobre a natureza do controlo a exercer por esta instituição no ordenamento jurídico financeiro da Região, importa assentar sobre o tipo de fiscalização do Comissariado da Auditoria.

Ou seja, importa dilucidar se o Comissariado de Auditoria é um órgão externo de fiscalização ao poder executivo ou pelo contrário um órgão interno de controlo ao governo.

Para o efeito, analisemos o estatuto jurídico e político pressuposto na Lei Básica para aquele órgão. Nos termos do artigo 60.º da Lei Básica, a Região Administrativa Especial de Macau dispõe de um Comissariado da Auditoria que funciona como órgão independente. O Comissariado da Auditoria responde perante o Chefe do Executivo.

A existência de um Comissariado da Auditoria como órgão independente mas *que responde perante* o Chefe do Executivo não pressupõe, ao contrário do que se poderia inicialmente pensar, qualquer hierarquização relativamente ao Governo. O Comissário da Auditoria responde perante o Chefe do Executivo enquanto dirigente máximo da Região Administrativa Especial de Macau (artigo 45.º da Lei Básica) e não enquanto dirigente máximo do Governo como previsto no artigo 62.º.

Por essa mesma razão, o artigo que prevê a criação do Comissariado da Auditoria encontra-se sistematicamente sob a Secção 1 do Capítulo IV da Lei Básica e não na Secção 2. Esta solução normativa constitui, em nosso entender, uma das traves mestras da autonomia da RAEM e da consagração do princípio um país dois sistemas.

Embora constitua um momento de descontinuidade relativamente ao sistema de controlo da execução do orçamento anteriormente vigente ainda assim é uma afirmação impressiva do regime de autonomia concebido para a Região. Em regimes com separação de poderes e autorização política parlamentar, procura-se sempre garantir um controlo externo relativamente à Administração e independente do Governo.

Esta necessidade deu origem ao aparecimento de dois sistemas de controlo externo da execução do orçamento: o Anglo-Saxónico (Inglaterra, Estados Unidos), em que a função é atribuída a um Auditor-Geral, com o estatuto



profissional de auditor de contas, dotado de um estatuto político de independência plena e estritamente vinculado à cooperação com o Parlamento; e o continental europeu, em que a função é atribuída ao que, desde a reforma de Napoleão (1805), se designa por Tribunal de Contas, órgão colegial, independente e jurisdicional.

Integrando-se Macau, antes da transferência de soberania e à semelhança de Portugal, no segundo sistema, optou a Lei Básica pelo primeiro sistema que, embora, sem tradição em Macau, ainda assim o enquadramento jurídico financeiro pretérito de todo não repele.

A natureza específica deste sistema de controlo externo do orçamento veio a ser reconhecido pela Lei n.º 11/1999, de 20 de Dezembro, nos termos do qual o Comissariado de Auditoria tem por, entre outras, as seguintes atribuições: auditoria financeira sobre a execução do orçamento do Governo da Região Administrativa Especial de Macau e a elaboração do relatório de auditoria da Conta Geral da Região Administrativa Especial de Macau (artigo 3.º).

Nos termos ainda do referido diploma o Comissário de Auditoria tem um regime específico em matéria de nomeação e exoneração (art.º 15.º), de incompatibilidades (art.º 16.º), do dever de sigilo (art.º 17.º), de direitos e regalias (art.º 18.º) e do regime de renúncia (art.º 19.º). O pessoal do quadro do Comissariado de Auditoria tem um estatuto específico gozando de poderes de autoridade pública (art.º 27.º).

Do quadro jurídico financeiro da Região Administrativa Especial de Macau é nosso entendimento que o Comissariado da Auditoria é a instituição superior de controlo externo das finanças públicas, pelo que resta-nos verificar se da sua criação e actuação resulta um reforço do poder da Assembleia Legislativa no controlo da actividade financeira pública.

E mais uma vez voltamos à Lei n.º 11/1999, nos termos do qual o Comissariado de Auditoria para além da auditoria financeira sobre a execução do orçamento do Governo da RAEM elaborando para o efeito o relatório de Auditoria da Conta Geral da RAEM que juntamente como relatório sobre a execução orçamental é apresentada pelo Governo à Assembleia Legislativa (artigo 153.º do Regimento da AL) efectua também a “auditoria de resultados” sob o ponto de vista da racionalização do nível de eficiência e eficácia económica no exercício de funções pelos “sujeitos a auditoria” (n.º 3 do artigo 3.º).

Com o relatório de Auditoria sobre a execução orçamental apresentada nos termos do artigo 153.º do Regimento da AL e as auditorias previstas nos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 3.º da Lei n.º 11/1999 impõe-se um escrutínio à execução do orçamento que até aqui não existia.

Neste contexto, as possibilidades de apreciação por parte da população em geral e da Assembleia Legislativa em particular deixa de ser, como anteriormente o era, de mera legalidade formal para passar a ser também o da aplicação eficaz,

eficiente e económica dos recursos financeiros da Região, de tal forma que se poderá dizer que são superados os critérios previsto no artigo 18.º do D.L. n.º 41/83/M, de 21 de Novembro, nos termos do qual se deveria tão só proceder na execução do orçamento ao controlo da conformidade e regularidade financeira, isto apesar do disposto no artigo 17.º daquele mesmo diploma já poder resultar os critérios da eficácia, eficiência e economia agora delineados - nos termos deste último artigo, a execução orçamental orientar-se-á pelo princípio de que deverão ser obtidos os maiores rendimento e utilidades sociais com o mais baixo custo.

Ora, o que defendo é que esta auditoria de resultados pressupõe ou implica que os critérios de eficácia, eficiência e economia sejam aceites e efectivamente aplicados durante o processo de execução orçamental e desta forma o controlo ao governo por parte da Assembleia Legislativa deixa de ser o de mera legalidade e regularidade financeira para a partir daí ser também o da aplicação eficaz, eficiente e económica dos recursos postos à disposição do poder executivo.

Resta saber se com o meios ou os instrumentos de controlo existentes na RAEM se este tipo de auditoria pode ser efectivamente realizado?

Como último elemento desta fase do processo orçamental a que já fizemos referência a fiscalização política por parte da Assembleia Legislativa. Partindo mais uma vez da Lei Básica, prevê a alínea 4) do artigo 64.º que compete ao Governo da RAEM organizar e apresentar as contas finais.

Nos termos do artigo 13.º da Lei n.º 2/1999, de 20/12, o Governo da RAEM responde à Assembleia Legislativa relatando o grau de execução do orçamento. Finalmente, de acordo com as alíneas 2 e 4 do artigo 71.º, à Assembleia Legislativa compete apreciar o relatório sobre a execução do orçamento apresentado pelo Governo e ouvir e debater o relatório sobre as linhas de acção governativa apresentado pelo Chefe do Executivo.

Atento o exposto, os meios dados aos deputados para a realização do controlo da execução orçamental, para além do processo geral de interpelação sobre a acção governativa, nos termos dos artigos 152.º e 153.º do Regimento da AL, é o do processo de apreciação do relatório sobre a execução orçamental apresentado pelo Governo instruído com o relatório do Comissariado de Auditoria – neste contexto importa destacar a criação da Comissão de Acompanhamento para os Assuntos de Finanças Públicas, que funciona desde 2013 e que ao longo destes últimos anos tem vindo a elaborar diversos relatórios especializados dos quais cabe especial destaque o relatório sobre a reserva financeira da RAEM.

Contudo e mais uma vez verificamos a insuficiência da definição dos elementos que devem constar nesse relatório de execução orçamental. Não define a Lei do Enquadramento Orçamental, enquanto diploma que regula a elaboração das Contas Finais, quais os elementos que deverão fazer parte do relatório sobre a execução orçamental apresentado pelo Governo ou mesmo das Contas Finais. .



Embora essa situação tivesse sido resolvida pelo Governo com a publicação dos Despacho n.ºs 324/2009 e 121/2011 que aprovam as «Normas sobre a Estrutura, os Elementos e a Elaboração do Orçamento Geral da Região Administrativa Especial de Macau» e as «Normas sobre a Estrutura, os Elementos e a Elaboração da Conta Geral da Região Administrativa Especial de Macau», e sem entrar em maiores minudências sobre o respectivo conteúdo, entendo que tal definição é competência da AL e não do Governo em face da alteração do sistema orçamental vigente na RAEM e previsto na Lei Básica da RAEM.

Ora, esta situação de forma evidente limita a capacidade de fiscalização política da Assembleia Legislativa de Macau. A exemplo veja-se os conteúdos da Conta Geral do estado em Portugal constante dos artigos 74.º a 76.º da Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

Para além dos meios já anteriormente referidos estão ainda à disposição dos deputados da Assembleia Legislativa informações sobre a execução do orçamento previstas no n.º 1 do art.º 35.º da Lei de Enquadramento Orçamental, as contas provisórias que são publicadas trimestralmente no Boletim Oficial.

A este controlo quantitativo dever-se-á acrescentar o controlo programático decorrente do processo de debate sobre as Linhas de Acção Governativa, previsto no artigo 152.º do Regimento da AL que deverá ser efectuado, nos termos da alínea 2) do artigo 13.º da Lei n.º 2/1999, pelo menos uma vez por ano.

Nem a Lei Básica, nem a Lei de Enquadramento do Orçamento prevêem consequências para a não aprovação das Contas finais por parte da Assembleia Legislativa.

4. Conclusões

Com a entrada em vigor da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau veio a perspectivar-se um sistema orçamental que exige um maior controlo parlamentar das finanças públicas;

Sob o ponto de vista da estrutura dos poderes financeiros previstos na Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau verifica-se um maior equilíbrio entre os poderes legislativo e executivo;

O reforço do poder orçamental da Assembleia Legislativa (AL) não tem merecido, por parte do legislador ordinário adequado desenvolvimento; Necessidade de um maior envolvimento do poder legislativo de Macau no processo orçamental através da/o:

Criação de comissões especializadas ou a atribuição da comissão eventual existente da Assembleia Legislativa para apreciação da proposta de orçamento, acompanhamento da actividade financeira do Governo e apresentação das contas finais;