

A alocação de competências orçamentais em Macau - Algumas considerações jurídicas

*Sun Tongpeng**

Enquanto plano e programa anual respeitante às receitas e despesas de um país ou território, o orçamento não só determina as fontes, destino e o montante das suas receitas, mas também expressa as políticas governamentais, condicionando o âmbito das acções governativas. Como o orçamento não só envolve a “carteira” de um país ou território, mas também a vida quotidiana do seu povo e do seu bem-estar, as Constituições de todos os países consagram normas que regulam as competências orçamentais e o seu exercício, normas que são conhecidas, em consequência, por “Constituição Financeira” no sentido de assinalar a sua relevância.

A Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) estabelece, nos artigos 52.º, 54.º, 64.º, 71.º e 75.º, os princípios que regulam as matérias do orçamento, disposições que reflectem a alocação dos poderes orçamentais de entre o órgão executivo e o órgão legislativo, constituindo o fundamento do regime jurídico do orçamento da RAEM. A Lei Básica é a lei constitucional da RAEM, assim, só se pode melhor conhecer o significado destas normas quando são analisadas numa perspectiva de constitucionalismo. O presente artigo toma como ponto de partida os princípios gerais do constitucionalismo e as experiências obtidas do direito comparado, procedendo a uma abordagem sobre as questões inerentes à alocação de competências orçamentais, esperando-se que o mesmo possa contribuir para o aperfeiçoamento da legislação orçamental e dos respectivos trabalhos práticos.

1. As relações entre os ideais do constitucionalismo e o orçamento

Segundo as teorias constitucionais tradicionais, a implementação do constitucionalismo tem por base os conhecimentos empíricos de dois aspectos: por um lado, o Poder e a criação das suas instituições que são pressupostos da subsistência de um Estado ou de uma comunidade social

* Doutorado em direito pela Universidade de Pequim.

de certo tamanho, porém, os riscos da expansão ou abuso dos poderes do Estado são previsíveis; por outro lado, os direitos civis são condições indispensáveis para a vida do cidadão, só que, os direitos civis são vulneráveis.¹ Em contrapartida, todas e quaisquer pressuposições das teorias constitucionais têm como ponto de partida fundamental a resolução eficaz dos problemas de conflitos e harmonização entre os direitos civis e o Poder do Estado. O núcleo das suas teorias consiste na defesa dos direitos fundamentais do cidadão, regulando e condicionando o Poder do Estado ou do Governo, bem como o seu exercício.

A tensão intrínseca entre os direitos civis e o Poder do Estado expressa-se mais directamente na área das finanças públicas, uma vez que as receitas financeiras do Estado são em regra provenientes da tributação. Assim, as suas competências financeiras põem directamente em causa o direito à propriedade dos contribuintes, nexos que determina a sensibilidade das questões financeiras. As receitas públicas e despesas públicas são assuntos a que os contribuintes prestam especial atenção. As relações dialécticas entre os direitos à propriedade do cidadão e as competências financeiras do Estado constituem assim o alicerce e o ponto de partida do constitucionalismo financeiro.

Do ponto de vista histórico, o estabelecimento e desenvolvimento do constitucionalismo foram muitas vezes decorrentes de problemas financeiros. A “*Magna Carta Libertatum*” de 1215, que é o primeiro acto constitucional no Mundo é justamente o resultado do comprometimento na sequência das violentas lutas entre o rei da Inglaterra, os nobres e o povo, em consequência de problemas financeiros. Com a Revolução Gloriosa em 1688, é estabelecida de modo progressiva a forma do Estado de monarquia constitucional, consagrando o princípio constitucional da soberania parlamentar, passando a ser o teor mais relevante “não há imposto sem consentimento do Parlamento”². Até à Guerra da Independência dos Estados Unidos, os colonos norte-americanos lutavam contra o Estado soberano em virtude do problema da tributação, dando os seus gritos de “sem representação não há taxaço”; finda a Guerra, foi adoptada a Constituição dos EUA que regula de forma pormenorizada as competências

¹ Ver, Xie Weiyang, *Da Constituição ao Constitucionalismo*, Editora Renmin de Shandong, edição de 2004, pág. 244.

² Ver, Yan Zhaoxiang, *História das Instituições Políticas do Reino Unido*, Editora Renmin, edição de 1999, pág. 200 a 202.

financeiras do Congresso, ao qual compete o controlo da “carteira”³. A Revolução Francesa que explodiu posteriormente resultou da agravação das contradições de classes sociais. Aliás, o plano de contracção das dívidas e do aumento das impostos apresentado pelo rei Luís XVI passou a ser o incidente que provocou a Revolução. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão e a Constituição Francesa, enquanto resultados da Revolução, não só consagram o direito à propriedade como um direito inviolável e sagrado, mas também as competências financeiras pertencentes ao Parlamento. Além das vicissitudes subsequentes à Revolução, o constitucionalismo foi finalmente consolidado.⁴

Verifica-se assim, que as finanças públicas são factores preponderantes no processo da criação e desenvolvimento da Constituição e do constitucionalismo na idade moderna. São tudo isto exemplos vivos do constitucionalismo financeiro. Influenciados pelo movimento constituinte decorrente na Inglaterra, nos Estados Unidos de América e na França, os países produzem sucessivamente as suas Constituições escritas, estruturando o seu sistema de finanças públicas e submetendo os assuntos orçamentais ao controlo do Parlamento.

Até à presente data, o ideal do constitucionalismo já está amplamente difundido, atribuindo um conteúdo completamente inovador ao sistema de finanças públicas. Este sistema criado com base no constitucionalismo caracteriza-se pela democracia e regras de direito: as competências financeiras jamais são consideradas instrumentos ou meios de governação e a administração financeira decorre das necessidades comuns do povo, com vista a fornecer ao público bens públicos. As competências financeiras têm como fonte a delegação de poderes por parte do povo, sujeitando-se à supervisão do mesmo, enquanto o povo exerce o poder de decisão e controlo sobre as matérias das finanças públicas através do Parlamento. Tudo isto constitui princípios fundamentais do sistema financeiro.

³ Relativamente ao poder deste que cabe ao Parlamento, o pai do constitucionalismo americano, Alexander Hamilton, não poupou os seus elogios, referindo que “o poder de domínio do cofre estatal pode ser considerado uma arma mais perfeita e mais eficaz; com este meio, qualquer Constituição consegue armar os representantes eleitos directamente pelo povo, no sentido de corrigir todos e quaisquer desvios, pondo em execução todas as medidas legítimas e de interesse. Conforme, Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, *The Federalist Papers*, tradução em chinês de Cheng Fengru e outros, Editora Shangwu, edição de 1980, 297 e 298.

⁴ Li Long e Zhu Kongwu, Preliminares do Constitucionalismo Financeiro, *in* Revista “Juristas”, Ano 2003, número 6.

Os alvos do ideal do constitucionalismo e das instituições constitucionais consistem na regulação do poder público e seu exercício, submetendo-os ao controlo, de modo a defender os direitos fundamentais do cidadão. Na área das finanças públicas, aqueles alvos expressam-se na alocação apropriada das competências orçamentais, com vista a efectivar na medida do possível as finalidades das finanças públicas.

Macau, enquanto uma região administrativa especial da China, tem um estatuto constitucional evidentemente diferente do dos demais países. No entanto, nada impede que efectul, através de investigação no âmbito do direito comparado e na perspectiva do constitucionalismo, análises e abordagens relativas à alocação de poderes orçamentais consagrada na Lei Básica. Sob o princípio “um país, dois sistemas”, a regulação e sujeição do poder público e do seu exercício ao controlo, no sentido de proteger os direitos do cidadão, é o dever ser no contexto da Lei Básica.

2. A submissão da proposta de orçamento à aprovação da Assembleia Legislativa é uma exigência inerente à democracia financeira

Na administração portuguesa, o Estatuto Orgânico de Macau limitava as competências da Assembleia Legislativa em matéria do orçamento a “autorizar a Administração...a cobrar as receitas e a efectuar as despesas públicas”, “definindo no diploma de autorização os princípios e critérios a que devem subordinar-se a elaboração e a execução do Orçamento”. Diferente disso, a Lei Básica prevê dar poderes materiais à Assembleia Legislativa para examinar e aprovar a proposta de orçamento apresentada pelo Governo, bem como apreciar o relatório sobre a execução do orçamento apresentado pelo Governo (artigo 71.º, alínea 2)). É evidente que estas normas consagradas na Lei Básica representam um progresso significativo em relação às homólogas do passado, expressando as exigências inerentes à democracia financeira, constituindo uma base normativa para a legitimidade do orçamento.

O controlo das finanças públicas pelo Parlamento é o conteúdo essencial do constitucionalismo financeiro, cujos significados e funções se demonstram nos seguintes aspectos:

Em primeiro lugar, a submissão do orçamento ao exam e aprovação pelo Parlamento concretiza o pensamento da soberania popular. O sistema representativo é considerado um modelo ideal que implementa o princípio da soberania popular nas sociedades contemporâneas, bem como o ponto de partida lógico da democracia contemporânea. Do mesmo modo, a elaboração do orçamento enquanto poder relevante do Estado, a sua atribuição e o seu exercício têm que ser consentidos e autorizados pelo povo (através do Parlamento). Na realidade e ao nível da comunidade internacional moderna, a submissão da proposta de orçamento ao exame e aprovação do Parlamento é quase uma ideia interiorizada como parte integrante e indispensável do conceito do orçamento. De certeza, o controlo do orçamento por parte do Parlamento não se manifesta apenas em competências de exame e aprovação da proposta de orçamento anual, mas também em competências de tomar decisão noutras matérias financeiras relevantes, incluindo a produção da lei geral reguladora das actividades do orçamento.

Em segundo lugar, a submissão do orçamento à aprovação do Parlamento é determinada pelas finalidades subjacentes às finanças públicas. “Recursos obtidos do povo aplicados ao povo” são considerados uma exigência fundamental das finanças públicas. Os objectivos de obtenção e aplicação racionalizadas das finanças públicas, a apreciação e supervisão pelo Parlamento são procedimentos indispensáveis. Um orçamento contém em regra uma parte referente às receitas públicas e outra respeitante às despesas públicas. A legalidade da fonte das receitas e a sua necessidade, bem como a adequabilidade dos destinos das despesas, com dispensa do seu abuso, são asseguradas pela apreciação do orçamento em concreto por parte do Parlamento, procedimento que tem por fim garantir que as receitas e despesas públicas estejam efectuadas de acordo com os interesses dos contribuintes, bem como as despesas estejam destinados a finalidades apropriadas.

Em terceiro lugar, a apreciação e aprovação da proposta de orçamento pelo Parlamento decorre da necessidade de submeter as acções governamentais ao controlo. Isto porque todas e quaisquer acções governamentais implicam despesas com a correspondente classificação financeira e o orçamento reveste justamente uma forma de planeamento que directamente regulamenta e ordena cada uma das verbas de despesa; assim, com a apreciação do orçamento, as acções governamentais são submetidas ao âmbito de supervisão e controlo do Parlamento, de modo a fazer com

que, “todos os governos constitucionais sejam, por natureza, governos limitados”⁵.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) descobre, mediante observação feita a dezenas de países, que os órgãos legislativos são supremos nas matérias da “carteira” dos respectivos Estados, estatuto que não só é reflectido nas competências dos mesmos órgãos na aprovação do orçamento, mas também sor facultade de solicitar ao órgão executivo a preparação do relatório sobre a execução do orçamento, de modo a efectivar o “controlo” por parte do Parlamento.⁶ Esta conclusão de observação é sem dúvida uma melhor justificação das necessidades de apreciação e aprovação da proposta de orçamento, comprovando também a generalidade deste regime.

A história e as realidades bem demonstram que o Parlamento é indiscutivelmente legítimo no exercício das suas competências de apreciar e aprovar a proposta de orçamento. Nos termos da Lei Básica, compete à Assembleia Legislativa examinar e aprovar a proposta de orçamento, o que é feito de harmonia com as experiências generalizadas no Mundo. Na perspectiva do constitucionalismo, este preceito manifesta as exigências da democracia financeira, tratando-se de um freio às competências financeiras do governo, bem como de um meio de protecção dos direitos fundamentais do cidadão. Torna-se, assim, necessário conhecer de modo suficiente o mesmo preceito e seu significado, quer ao nível teórico, quer ao prático, no sentido de melhor implementá-lo.

3. O exercício do poder de apresentação da proposta de orçamento pelo governo expressa a predominância do poder executivo

Nos termos da Lei Básica, à Assembleia Legislativa compete examinar e aprovar a proposta de orçamento, enquanto ao Governo compete, por sua vez, organizar e apresentar o orçamento e as contas finais. Entre-

⁵ Li Yuanqi e Wang Fei, Base Constitucional do Sistema Financeiro Público, in Revista “Estudos Fiscais”, Ano 2009, número 288.

⁶ Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), *The Legal Framework for Budget Systems - AN INTERNATIONAL COMPARISON*, pág. 132, *OECD Journal on Budgeting*.

tanto, o poder de apresentar projectos de lei e de resolução que envolvam receitas e despesas públicas por parte de deputados está condicionado. O Regimento da Assembleia Legislativa avança nesta matéria no sentido de reservar em exclusivo ao Governo a iniciativa originária da lei e a iniciativa superveniente da lei nas matérias de receitas e despesas públicas. Estas normas não só decorrem das necessidades da divisão de trabalho em matéria orçamental entre a Assembleia Legislativa e o Governo, mas também tratam da manifestação das ideias da predominância do poder executivo⁷.

Na realidade, não se trata de normativos de uma prática exclusiva em Macau. Ao nível mundial, embora o Parlamento tenha supremacia no exame e aprovação da proposta de orçamento, ele não goza de poderes absolutos e ilimitados nas matérias orçamentais na íntegra. Das legislações e práticas na maioria dos Estados ou territórios, o governo é o órgão predominante no processo orçamental, enquanto as competências dos deputados nesta matéria estão condicionadas de uma e de outra forma.

Por força das Constituições de diversos Países, cabe ao governo a organização e apresentação da proposta de orçamento ao Parlamento, o que é considerado uma expressão mais de núcleo da predominância do Executivo no processo da produção do orçamento. Apesar de o arranjo concreto sobre a alocação das competências orçamentais ao governo ser bem diferente e de a estrutura dos poderes orçamentais estar em permanente alteração dinâmica, a situação generalizada da predominância do Executivo nas matérias do orçamento já está assente em muitos países⁸. Além disso, o poder de alteração à proposta de orçamento no processo de exame está também sujeito, em regra, a certas restrições ou a certos limites. A título exemplificativo, na Alemanha, as revisões que implicam aumentar receitas ou diminuir despesas não carece de consentimento do governo, enquanto as alterações no sentido de reduzir receitas ou aumentar despesas sujeitam-se ao assentimento do governo; no Reino Unido, à Câmara dos Comuns não cabe propor aumentar despesas, o seu único poder legal

⁷ O professor catedrático Xiao Weiyun chegou a fazer de modo pormenorizada uma análise e exposição sobre o significado da predominância do Executivo e a sua expressão no sistema político de Macau. Ver, Xiao Weiyun, *Uma Abordagem sobre a Lei Básica de Macau*, Editora da Universidade Pequim, edição de 2003, pág. 220 e 221.

⁸ Conforme Zhu Daqi e He Xiaxiang, *A Superioridade do Parlamento e a Predominância do Executivo: O Ideal e as Realidades na Alocação das Competências Orçamentais*, in *Boletim da Universidade Renmin da China*, Ano 2009, número 4.

nesta matéria é propor diminuir despesas ou revogar certos impostos; na Austrália, cabe aos deputados propor diminuir despesas ou receitas, no entanto, o aumento de despesas ou receitas só é possível quando merecer acordo do governo.⁹

Se assim é, por que razão as legislações ou práticas de diversos Países pretendem reservar o poder de apresentação de proposta de orçamento para o governo, condicionando os poderes dos deputados e do Parlamento na iniciativa da lei orçamental e da alteração à proposta?

Em primeiro lugar, a organização de orçamento é uma tarefa extremamente complexa e profissional. De um modo geral, na organização do orçamento tem que se ter em conta a capacidade global da economia nacional e as ideias da acção governativa e as necessidades decorrentes do plano governamental, estando a sua conclusão dependente de *input* de grande quantidade de recursos humanos. Em contrapartida, o Parlamento adopta, por sua natureza, um modo de funcionamento de órgão colegial, de modo que cada deputado pode exprimir de forma autónoma a sua própria vontade. Por outro lado, como os deputados não desempenham funções executivas, não são responsáveis pelas consequências da acção governativa no seu todo, assim, na apreciação do orçamento, eles dão preferência aos interesses de determinada camada social ou círculo eleitoral. Além disso, como o Parlamento não dispõe de recursos humanos e técnicos tão abundantes como os serviços administrativos, a sua apreciação do orçamento não poderá ser tão exaustiva como no processo da produção por aqueles¹⁰.

Como em termos normais o Parlamento não define políticas, nem conhece bem as acções governativas nem tem as informações sobre os serviços governamentais, a eventual não limitação do poder de apresentar projectos de lei pode embaraçar os arranjos orçamentais e de acção governativa. Neste sentido, o exercício do poder de apresentar propostas de orçamento por parte do Governo terá uma maior operacionalidade, sendo assim naturalmente mais eficiente e estando mais de acordo com os critérios científicos.

⁹ Ver Ma Jun e Lin Muhua, O Poder da Revisão Orçamental nas Assembleias Modernas, *in* Revista “China em Reforma”, Ano 2007, número 6.

¹⁰ Ver, Li Yunjie, Apreciação do Orçamento - Uma Comparação Analítica Transnacional: Experiências e Inspirações para o Nosso País, <http://www.npf.org.tw/post/2/2908>.

Em segundo lugar, há sempre problemas de oportunismo nas operações orçamentais. Os estudos no âmbito da teoria da escolha pública demonstram que os problemas de propensão oportunista existentes no Parlamento expressam-se também nas matérias orçamentais. A razão de ser deste fenómeno é que os deputados sofrem sempre da pressão decorrente da atenção da sua elegibilidade nas próximas eleições, facto que conduz os mesmos a beneficiar de algum modo os seus votantes ao longo do seu mandato, incluindo o aumento de despesas para o efeito. Como todos os deputados têm motivos idênticos, a melhor estratégia é colaborar uns com os outros no sentido de darem mútuo apoio político nas matérias de despesas, criando facilmente uma certa regra de “reciprocidade” no exame da proposta de orçamento, o que avolumará as despesas do Governo. Por outras palavras, na evolução da democracia representativa, se bem que caiba ao Parlamento a fiscalização das acções e despesas financeiras do Governo, os deputados, tendo em consideração factores como a sua reelegibilidade e reputação, vêm-se motivados a fazer aumentar as despesas financeiras ou obrigados a satisfazer os pedidos dos eleitores no sentido de expandir as despesas financeiras. Factores estes que constituem razões para que o *deficit* financeiro permaneça num alto nível nos “países democráticos”¹¹.

Para este efeito, os Parlamentos contemporâneos de todos os Estados pretendem, independentemente do seu arranjo institucional em concreto, separar as competências de exame da proposta de orçamento das de requisição orçamental, com o objectivo de prevenir o abuso do erário público. A razão de ser desta prática é que, como não é possível erradicar o oportunismo na apreciação do orçamento no seio do Parlamento, torna-se indispensável limitar as competências orçamentais deste através de diversos arranjos institucionais, com vista a sujeitar o orçamento a um controlo eficaz, e no sentido de, em última análise, fazer efectivar as responsabilidades públicas. A limitação do poder do deputados na apresentação de projectos de orçamento é um arranjo institucional neste sentido.¹²

¹¹ Ver Ma Jun e Lin Muhua, O Poder da Revisão Orçamental nas Assembleias Modernas, *in* Revista “China em Reforma”, Ano 2007, número 6; Zhou Gangzhi, Uma Abordagem sobre o Valor Jurídico do Orçamento - Numa Perspectiva Teórica do Constitucionalismo Financeiro, *in* Revista “Direito da Era”, Ano 2011, número 6.

¹² Ver Ma Jun e Lin Mouhua, O Poder da Revisão Orçamental nas Assembleias Modernas, *in* Revista “China em Reforma”, Ano 2007, número 6.

Em terceiro lugar, o que está em causa é a realização dos princípios da separação de poderes e de freios e contrapesos entre poderes. A história e a prática demonstram que o sistema representativo, enquanto veículo do sistema democrático tem as suas vantagens singulares, só que o próprio sistema representativo não é onnipotente. “A gestão não é a função mais apropriada do Parlamento no sistema representativo - ao invés, ela é completamente inadequada para o Parlamento - sendo as funções mais indicadas a fiscalização e o controlo das acções do Governo”¹³.

De igual modo e relativamente às matérias do orçamento, o Parlamento, com as suas próprias particularidades, não é capaz de monopolizar todas as acções inerentes ao processo orçamental. Como se referiu *supra*, as próprias acções de organização e execução são complexas e revestem especialidade, o Parlamento terá muitas dificuldades em cumprir estas missões. Por outro lado, a apresentação de projectos de orçamento por parte dos deputados e a sua aprovação por eles mesmos não é mais do que aprovar o projecto de orçamento por quem o apresenta, o que não será favorável a prevenir comportamentos oportunistas no Parlamento. Neste sentido, uma divisão apropriada das competências orçamentais entre o Parlamento e o Governo está de acordo com os princípios da divisão do trabalho e dos freios e contrapesos dos poderes.

A divisão do trabalho entre o Governo e a Assembleia Legislativa em matérias de orçamento consagrada na Lei Básica tem também em consideração os aspectos acima referidos. A reserva ao Governo das competências de organização e apresentação da proposta de orçamento, bem como o condicionamento das competências dos deputados quanto à apresentação de projectos em matérias de receitas e despesas públicas, são expressões relevantes do pensamento sobre a predominância do Executivo subjacente ao sistema político de Macau¹⁴. Assim, o Governo e a Assembleia Legislativa têm que desempenhar as suas funções e assumir as suas responsabilidades no enquadramento consagrado na Lei Básica.

¹³ John Stuart Mill, *Considerations on Representative Government*, tradução em chinês de Wang Xuan, Editora Shangwu, edição de 1982, pág. 77.

¹⁴ Ver, Xiao Weiyun, *Uma Abordagem sobre a Lei Básica de Macau*, Editora da Universidade Pequim, 2003, pág. 220 e 221.

4. Freios e contrapesos na alocação das competências orçamentais entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo

A nível mundial, a posse das competências de exame e aprovação da proposta de orçamento por parte do Parlamento está isenta de desafios, enquanto o Governo é um órgão predominante nas matérias de organização, apresentação de propostas e execução do orçamento. Nesta conformidade, “parece-nos que as ideias da supremacia do Parlamento e da predominância do Executivo sejam aceites em simultâneo”¹⁵.

De facto, quer a supremacia do Parlamento, quer a predominância do Executivo, são consequências comuns dos factores históricos e da realidade. Esta estrutura de alocação das competências orçamentais resulta das necessidades da divisão do trabalho e manifesta os freios e contrapesos entre os Poderes. Na perspectiva dos freios e contrapesos entre os Poderes, as questões mais salientes não são senão as consequências da não aprovação do orçamento e as instituições a ela relativas.

Teoricamente, a não aprovação do orçamento como consequência das severas divergências é um acontecimento provável em quaisquer Estados, independentemente do sistema político que pratiquem. Como o orçamento tem um imenso impacto em todos os aspectos, da sua não aprovação decorrem muitas das vezes crises constitucionais, tais como a exoneração do Gabinete a dissolução do Parlamento ou o encerramento dos órgãos do Governo. Se bem que estas disputas e conflitos sejam casos extremos, os seus exemplos não são raros. A título exemplificativo, registaram-se, na Itália, Holanda e Letónia, casos de dissolução do Parlamento ou exoneração do Gabinete em consequência de disputas em matérias de orçamento. O exemplo da recente não aprovação da proposta de orçamento pelo Congresso dos EUA que determinou o encerramento dos órgãos do Governo é o caso mais representativo.¹⁶

¹⁵ Zhu Daqi e He Xiaxiang, A Superioridade do Parlamento e a Predominância do Executivo: O Ideal e as Realidades sobre a Alocação das Competências Orçamentais, *in* Boletim da Universidade Renmin da China, Ano 2009, número 4.

¹⁶ Nos Estados Unidos de América, as competências orçamentais encontram-se na mão do Congresso. A não aprovação do orçamento implica a falta de fundos para cobrir as despesas do Governo, bem como a suspensão de obras em curso, enquanto o pagamento de salários aos trabalhadores serão também impossibilitados. Ao longo dos 19 anos compreendidos entre 1977 e 1996, o Governo Federal encerrou 17 vezes. No período

As Constituições de todos os Países consagram, em regra, medidas específicas para solucionar as divergências ou conflitos políticos entre o Parlamento e o Governo. Nos Estados de sistema parlamentar em especial, o Governo é responsável perante o Parlamento, ao qual cabe a apresentação de moção de confiança ao próprio Governo e às suas políticas. A subsistência do Governo depende da aprovação da referida moção, sob pena de dar causa à demissão do Governo ou dissolução do Parlamento. O orçamento não só manifesta as políticas no âmbito das finanças públicas do Governo, mas também e muitas vezes expressa as políticas na sua globalidade. Neste sentido, o orçamento constitui um motivo relevante que provoca tensões entre o Governo e o Parlamento.

Em Macau, enquanto região administrativa especial, é posto em prática um sistema político em que predomina o Executivo. Atendendo à relevância das matérias do orçamento, a Lei Básica consagra normas específicas que regulam as eventuais divergências nesta matéria entre o Executivo e o Legislativo: o Chefe do Executivo pode dissolver a Assembleia Legislativa, quando a Assembleia Legislativa recusar a aprovação da proposta de orçamento apresentada pelo Governo; em contrapartida, o Chefe do Executivo deve renunciar ao cargo, quando a nova Assembleia Legislativa insistir na recusa da aprovação da proposta inicial em disputa. (artigos 52.º e 54.º)

No entanto, a Lei Básica consagra procedimento, rigoroso, e requisitos exigentes para a dissolução da Assembleia Legislativa por parte do Chefe do Executivo, ou seja, no caso de a Assembleia Legislativa recusar a aprovação da proposta de orçamento apresentada pelo Governo, a dissolução só é possível quando “não for possível obter consenso mesmo após consultas”. E, antes de dissolver a Assembleia Legislativa, o Chefe

de tempo que se prolongou do dia 20 até à noite do dia 30 de Setembro de 2013, sob os fortes pedidos da ala ultraconservadora do Partido Republicano designado “*Tea Party*”, o líder da Câmara dos Representantes apresentou vários projectos de lei de teor diferente, no sentido de conceder dotação provisória que não mereceram aprovação do Senado dominado pelo Partido Democrático, uma vez que nos mesmos projectos de leis foram encaixados conteúdos que pretenderam embaraçar a implementação do programa da reforma de segurança de saúde que o Presidente Barack Obama defende (também conhecido pelo “*Obamacare*”). Em 1 de Outubro de 2013, os órgãos não essenciais do Governo Federal foram encerrados, até à noite do dia 16 de Outubro do mesmo mês. Para mais pormenores, consultar o artigo sob epígrafe “As Crises de encerramento do Governo Federal dos EUA”, na Enciclopédia Electrónica “Baidu”.

do Executivo deve consultar o Conselho Executivo e, ao dissolvê-la, deve fazer uma comunicação pública sobre as razões da dissolução. O Chefe do Executivo só pode dissolver a Assembleia Legislativa uma vez em cada mandato. A par disso, a Lei Básica estipula também medidas repressivas, ou seja, o Chefe do Executivo da Região Administrativa Especial de Macau deve renunciar ao cargo quando, tendo sido dissolvida a Assembleia Legislativa por motivo de esta recusar a aprovação da proposta de orçamento, a nova Assembleia Legislativa insistir na recusa da aprovação da proposta inicial em disputa.

Além disso, a Lei Básica consagra também solução provisória para essa situação, “enquanto a proposta de orçamento apresentada pelo Governo não for aprovada pela Assembleia Legislativa da Região Administrativa Especial de Macau, o Chefe do Executivo poderá aprovar dotações provisórias para despesas de curto prazo, de acordo com os critérios adoptados no ano económico anterior” (artigo 53.º)

As normas consagradas na Lei Básica que regulam as matérias da dissolução da Assembleia Legislativa pelo Chefe do Executivo e a resignação do mesmo em consequência dos conflitos decorrentes da apreciação da proposta de orçamento são, sem dúvida, medidas que respondem às situações extremas. Porém as mesmas reflectem, por outra faceta, a importância extraordinária das matérias relativas ao orçamento. O que impõe ao Governo e à Assembleia Legislativa o cumprimento das suas competências em conformidade com a lei e o exercício prudentes das suas próprias competências, de modo a efectivar o espírito e os princípios subjacentes à concepção institucional consubstanciados em “articulação mútua e freios e contrapesos mútuos em simultâneo” entre o Legislativo e o Executivo.

5. Algumas considerações vocacionadas para o aperfeiçoamento do regime jurídico regulador das matérias do orçamento de Macau

A Lei Básica consagra um enquadramento jurídico que regula a alocação das competências orçamentais entre o Executivo e o Legislativo, enquadramento este que carece de institutos e práticas concretas para o seu desenvolvimento. No intuito de aperfeiçoar a legislação de orçamento e a sua prática, merecem especial atenção os seguintes aspectos:

a) Alterações à lei do orçamento

As competências do Parlamento no âmbito do orçamento, para além das operações orçamentais em que o mesmo participa directamente (sobretudo o exame e aprovação da proposta de orçamento anual), incluem a feitura da lei que regula as operações orçamentais. A lei do orçamento serve de base para a execução das tarefas no seio da organização do orçamento, apresentação da sua proposta, sem exame, aprovação, execução e revisão, sendo também de fundamento para a sua fiscalização. Assim a sua importância fala por si mesmo.

No entanto, o Decreto-Lei n.º 41/83/M, de 21 de Novembro (adiante designado simplesmente por Lei Base do Orçamento) actualmente aplicável em Macau entrou em vigor há mais de três décadas, embora sujeito a várias alterações até à transição de soberania de Macau. Após a transferência de soberania, foi alterado pela Lei n.º 1/1999 (Lei de Reunificação) e pelo Regulamento Administrativo n.º 6/2006 (Regime de administração financeira pública). Em virtude das múltiplas alterações e revogações, o citado Decreto-Lei passou a ser deficitário em termos do seu teor e é deficiente em termos da sua sistematização.

O mais saliente é que a Lei Base do Orçamento (ou seja, o Decreto-Lei n.º 41/83/M) foi aprovada no enquadramento do Estatuto Orgânico de Macau então em vigor; assim ela reflecte as exigências da alocação de poderes e delimitação de competências nas matérias de orçamento entre o Governador e a Assembleia Legislativa de então. Com a transferência de soberania de Macau, não só se registaram alterações na sua base constitucional, como a alocação de competências nas matérias de orçamento entre a Assembleia Legislativa e o Chefe do Executivo é notoriamente diferente da do regime anterior. Neste contexto, a racionalidade das diversas instituições consagrada na Lei Base do Orçamento está amplamente atendida, havendo muitos apelos para a sua revisão e alteração.

Destes apelos, o aspecto que chama à atenção relaciona-se com a revisão do orçamento. Na Administração Portuguesa e nos termos do Estatuto Orgânico de Macau, as competências da Assembleia Legislativa limitaram-se à aprovação dos princípios e critérios a que devem subordinar-se a elaboração e a execução do Orçamento, enquanto ao Governador cabe a organização, aprovação e execução do próprio orçamento. Em

conformidade, cabem ao Governador as revisões ou alterações orçamentais, nos termos do Decreto-Lei n.º 41/83/M¹⁷. Esta forma de atribuição de competências está conforme com a lógica da alocação dos poderes doorçamento, uma vez que não compete à Assembleia Legislativa, desde sempre, mexer no conteúdo do orçamento. No entanto, com a atribuição, por força da Lei Básica, das competências do exame e aprovação da proposta de orçamento, a base legal daquela norma que regula a atribuição de competências passou a ser insuficiente.

Uma vez que, em termos de princípios gerais, o orçamento aprovado pelo Parlamento é juridicamente vinculativo, especialmente no que diz respeito às despesas, cada uma das verbas autorizadas para certas despesas não podem ter aplicação diversa da que estiver indicada no orçamento (ou seja, “aplicação exclusiva de verbas”), regra que deve ser cumprida com rigor¹⁸. Porém, o Decreto-Lei n.º 41/83/M dispõe no seu artigo 21.º, número 3, que a alteração orçamental é aprovada por portaria do Governador¹⁹, o que abre uma porta para transferências entre as rubricas de despesas e seus reforços. De facto, os gastos que excedem dotações orçamentais são considerados directamente relacionados com a ineficácia da fiscalização da revisão do orçamento.

¹⁷ O Decreto-Lei n.º 41/83/M, de 21 de Novembro, dispõe no seu Artigo 21.º o seguinte:

1. Para ocorrer a despesas inadmiáveis não previstas ou insuficientemente dotadas poderão efectuar-se revisões ou alterações orçamentais.
2. Haverá lugar a revisão orçamental, a efectuar por decreto-lei do Governador quando se verifique o aumento da despesa total do Orçamento Geral do Território.
3. Haverá lugar a alteração orçamental, que será aprovada por portaria do Governador, quando os reforços ou inscrições tenham contrapartida em rubricas de despesa excecentárias.

¹⁸ Relativamente à natureza jurídica do orçamento, as opiniões divergem. Há quem afirma que o orçamento é uma lei (lei especial), enquanto outros referem que se trata de uma “norma de autorização” em vez de uma “norma obrigatória”, considerando-o “normas internas” e não “normas externas”. Conforme, Zhou Gangzhi, A Força Jurídica do Orçamento – Numa Perspectiva Teórica do Constitucionalismo Financeiro, *in* Revista “Shidai Faxue”, Ano 2011, número 6; Lin Ziyi e outros, Constituição - Divisão de Poderes, Editora Xinxuelin, S.A., Taiwan, edição de 2009, pág. 224 e 225.

¹⁹ O Decreto-Lei n.º 41/83/M, de 21 de Novembro foi adoptado como lei da Região Administrativa Especial de Macau, porém, o seu n.º 2 do artigo 21.º foi revogado pela Lei n.º 1/1999 (Lei de Reunificação), o que quer significar que o orçamento só é susceptível de ser alterado por diploma que revista a forma de lei. No entanto, o número 3 do mesmo artigo (alteração do orçamento por Portaria) manteve-se em vigor e a sua racionalidade constitui objecto de crítica.

Da subsistência da referida norma resulta o desvio do princípio da “aplicação exclusiva de verbas” na execução orçamental, fazendo com que o próprio orçamento aprovado pela Assembleia Legislativa seja pouco vinculativo, o que é incompatível com as competências efectivas de exame e aprovação da proposta de orçamento, atribuídas à Assembleia por força da Lei Básica. Esta disposição não só põe em causa a severidade da Lei Básica, como em nada contribui para a criação da imagem do Governo nos aspectos de administração em cumprimento da regra de direito e o critério científico. Neste sentido, é de chamar à atenção de todos os intervenientes para a necessidade alteração da lei do orçamento.²⁰

Além disso, há quem opine que, no processo de organização do orçamento, a discriminação de rúbricas não é suficientemente pormenorizadas, o que não é favorável à avaliação do desempenho e supervisão dos serviços públicos. Por outro lado, no que diz respeito às despesas de grandes empreendimentos, a apresentação de previsões anuais em vez dos seus orçamentos gerais e planeamento global não favorece a fiscalização por parte da Assembleia Legislativa. Todos estes aspectos estão relacionados com a implementação eficaz das competências da Assembleia Legislativa nas matérias de exame e aprovação da proposta de orçamento, bem como a sua supervisão, sendo assim indispensável um tratamento com muita prudência.

b) Forma de que reveste o diploma regulador das matérias orçamentais

Para além das alterações a introduzir na lei do orçamento, deve também ter-se em atenção a forma da legislação do diploma regulador das matérias orçamentais. Como se sabe, a lei do orçamento não só envolve os direitos patrimoniais dos residentes, mas também tem a ver com o exercício das competências orçamentais. Em virtude de serem matérias de grande interesse, a lei do orçamento integra, em regra, a reserva de lei do Parlamento. Nisto consistem as exigências e a manifestação da democratização e da regra de direito.

²⁰ A Comissão Eventual para a Análise do Regime de Finanças Públicas da Assembleia Legislativa afirma que a transferência de verbas inerente à alteração do orçamento ocorre no interior de um serviço público sem dar conhecimento ao exterior; assim, o que falta é a transparência, pondo em causa os esforços de fiscalização. Neste sentido este regime sujeita-se ao aperfeiçoamento. Ver o Relatório n.º 1/III/2008, da Comissão Eventual para a Análise do Regime de Finanças Públicas da Assembleia Legislativa.

Em Macau, nos termos da Lei n.º 13/2009 (Regime jurídico do enquadramento das fontes normativas internas), a normação jurídica do “orçamento e regime tributário” é feita por leis (artigo 6.º, alínea 15)). Ainda por força da mesma Lei, “a lei deve ter um conteúdo determinado, preciso e suficiente que inclua uma prescrição clara dos comandos que se destinam a criar normas jurídicas de conduta para os particulares, regras de acção para a administração e padrões de controlo para a decisão judiciária de litígios” (artigo 4.º, número 2).

Porém, como se referiu *supra*, a Lei Base do Orçamento é deficitária em termos do seu teor e é defeituoso em termos da sua sistematização e muitas das suas normas sujeitam-se à regulamentação por regulamento administrativo e até por despacho, situação esta que está, sem dúvida, muito longe das exigências quer no aspecto da hierarquia de que uma lei do orçamento deve revestir, que no da integridade desta última.

A forma e a técnica legislativa não são algo com pouca importância, pois a racionalização dessa forma decorre das exigências inerentes à regra de direito. No processo de revisão da Lei Base do Orçamento, é necessário considerar e solucionar, em simultâneo, os problemas existentes no seio da forma e técnica legislativa.

c) Prazo para a apreciação da proposta de orçamento

Em face das especificidades do orçamento, o prazo é um factor crucial quer para a própria proposta de orçamento, quer para as operações orçamentais. O eventual incumprimento dos prazos estipulados para a organização, apresentação e aprovação da proposta de orçamento, bem como para a sua execução, prejudicam a validade do orçamento, pondo assim em causa a execução das acções governamentais. Do ponto de vista da Assembleia Legislativa, o prazo definido para o sua exame é um aspecto que merece especial atenção.

Na prática, o Governo apresenta, regra geral, em Novembro de cada ano à Assembleia Legislativa a proposta de orçamento reportado ao ano seguinte. Como o ano económico / financeiro corresponde ao ano civil, torna-se necessário concluir a apreciação da proposta até Dezembro, de modo a assegurar a execução do orçamento nas datas previstas. No entanto, para além do seu exame por parte da Assembleia Legislativa, as acções tais como a sua submissão ao Chefe do Executivo para efeitos de assinatu-

ra, o seu envio para publicação no Boletim Oficial, entre outras, têm que ser concluídas nesse mesmo espaço de tempo. Ao que acresce o decurso do debate das linhas de acção governativa, os feriados do Dia Comemorativo do Estabelecimento da Região Administrativa Especial de Macau e do Natal, não restando na realidade muito tempo para exame no âmbito da Assembleia Legislativa.

Antes da reunificação, nos termos do Estatuto Orgânico de Macau, a Assembleia Legislativa tinha que levar a cabo os trabalhos referentes ao orçamento até 15 de Dezembro de cada ano. Só que, na quebra altura, a Assembleia Legislativa limitava-se a autorizar a Administração a cobrar as receitas e a efectuar as despesas públicas propostas pelo Governador para o ano seguinte, definindo no diploma de autorização os princípios e critérios a que deviam subordinar-se a elaboração e a execução do Orçamento, em vez de aprovar a proposta de orçamento em concreto. Assim, o Orçamento era promulgado sob a forma de decreto-lei definido pelo Governador. Muito pelo contrário, a Assembleia Legislativa tem competências efectivas nas matérias de exame e aprovação da proposta de orçamento. Neste enquadramento, merece de facto a nossa consideração se o prazo de um mero mês é suficiente para examinar uma proposta de orçamento que envolve a vida e o bem-estar da população, as acções governativas e contas extraordinariamente complexas.

Em termos das experiências recolhidas no estrangeiro por meio do direito comparado, o prazo de apresentação da proposta de orçamento por parte do Governo é normalmente definido por regras procedimentais na Constituição ou na lei do orçamento, sendo o espaço temporal previsto para a sua apreciação por parte do Parlamento mais razoável²¹. Apesar de o prazo para o exame não ser o único factor que determina a qualida-

²¹ A título exemplificativo, o Presidente dos EUA apresenta o orçamento do Governo Federal na primeira Segunda-feira após os feriados do Ano Novo à apreciação do Parlamento Federal, órgão que pode aprovar a respectiva proposta de lei até 30 de Junho; assim, o prazo para apreciação do orçamento é aproximadamente 6 meses. Os parlamentos francês e alemão têm mais de 3 meses para apreciar a proposta de orçamento. As sessões de reunião do Parlamento Japonês distinguem sessões ordinárias, provisórias e especiais, das quais as ordinárias duram 150 dias, enquanto os tempos destinados à apreciação do orçamento e aos encerramentos espontâneos (para feriados e festividades) totalizam dois terços deste período de tempo. Tang Zhefeng, Regimes de Apreciação do Orçamento - Experiências Extraterritoriais e sua Inspirações para o País, in Revista "Qiusuo", Ano 2013, número 6.

de de apreciação, um espaço temporal suficiente para exame, em relação a uma proposta de orçamento que reviste de tanta relevância e complexidade, é indubitável e absolutamente necessário. Nesta conformidade, uma abordagem sobre o estabelecimento de uma regra racionalizada respeitante aos prazos para a apresentação por parte do Governo e para a apreciação por parte da Assembleia tem sentido constitutivo.

É de notar que, em virtude do tempo limitado para o exame, a contradição entre a democracia e o profissionalismo na apreciação do orçamento torna-se mais saliente. Em face disto, é necessário reforçar o apoio técnico na apreciação, ao mesmo tempo que soluciona o problema do prazo para exame, com vista a melhorar a qualidade e a eficiência da apreciação por parte da Assembleia.²²

d) Supervisão da execução do orçamento

A organização, apresentação e exame da proposta de orçamento e sua execução não são operações orçamentais na sua totalidade, pois, a supervisão da execução do orçamento, que é um meio importante para assegurar a sua correcta execução, é também uma parte integrante e indivisível das mesmas operações. As Constituições ou as leis de orçamento definem de uma maneira geral o seu regime de supervisão da execução do orçamento, do qual fazem parte a obrigatoriedade de apresentação ao Parlamento de relatórios de execução do orçamento e contas finais ou de diversas contas, por parte do Governo, criação do órgão de auditoria ou tribunal de contas para efeitos de fiscalização, com vista a fiscalizar e assegurar a execução do orçamento.²³

²² Relativamente à apreciação do orçamento em Parlamentos estrangeiros, são criados, em termos de organização, comissões especializadas como comissão para o orçamento ou comissão para a dotação orçamental, às quais é normalmente afecta equipa de apoio mais competente. Nesta matéria, o Gabinete do Orçamento do Congresso dos EUA é um dos exemplos. O Gabinete tem um quadro de pessoal de mais de 200 lugares, sendo os peritos muito importantes para suprir as insuficiências de conhecimentos de especialidade dos deputados, bem como para os apoiar na produção de relatórios sobre o orçamento, na avaliação de despesas, previsão da situação económica e nas análises de políticas financeiras.

²³ Cita-se como exemplo, nos termos da Constituição Japonesa, o Gabinete obrigar-se a apresentar periodicamente e pelo menos uma vez por ano, um relatório sobre a situação financeira do País, ao Parlamento e aos nacionais; as contas finais das receitas e despesas do País são anualmente submetidas à Auditoria para efeitos de fiscalização,

A atribuição à Assembleia Legislativa das competências de apreciar o relatório sobre a execução do orçamento nos termos da Lei Básica pode ser considerada, de certo modo, uma extensão lógica das competências de exame e aprovação da proposta de orçamento; se bem que seja competente na aprovação da proposta de orçamento, é natural que seja ainda competente na fiscalização da execução do orçamento. Se o exame e aprovação são consideradas fiscalização e controlo prévios, a supervisão da execução pode ser considerada fiscalização intermédia e sucessiva, que abrangem as fases de fiscalização relativa às contas finais e à execução.

A fiscalização da execução do orçamento por parte da Assembleia Legislativa consiste essencialmente em examinar e analisar a conformidade das receitas e despesas efectuadas com o orçamento aprovado, havendo ou não desconformidades. Trata-se de uma fiscalização sobre a legalidade da execução do orçamento. A avaliação do desempenho sobre o orçamento, por sua vez, tem um sentido mais profundo, uma vez que a ponderação da racionalidade da organização e da execução através da avaliação de desempenho dos resultados das despesas orçamentadas pode articular-se de modo eficaz com os objectivos administrativos e a alocação dos recursos²⁴. Trata-se do aprofundamento e extensão do poder de fiscalização do orçamento. Na prática, a Assembleia Legislativa examina e fiscaliza as matérias do orçamento de modo cada vez mais detalhado, tendo demonstrado a sua atenção quanto à eficácia do orçamento²⁵. É de prever que a

sendo o respectivo relatório apresentado juntamente com as contas finais, ao Parlamento, pelo Gabinete no ano económico seguinte. De harmonia com a Constituição Dinamarquesa, as contas públicas serão apresentadas à Assembleia até ao sexto mês contado a partir do encerramento do ano económico. De acordo com a Constituição Francesa, o Tribunal de Contas auxilia a Assembleia Nacional na fiscalização das acções do Governo, apoiando a Assembleia Nacional e o Governo na execução da Lei da Fiscalização Financeira. Por força da Constituição da República Portuguesa, compete à Assembleia da República tomar as contas do Estado e das demais entidades públicas que a lei determinar, as quais serão apresentadas juntamente com o parecer do Tribunal de Contas e os demais elementos necessários à sua apreciação. Conforme. As Constituições de Todos os Países do Mundo, volume da Ásia e volume da Europa, Editora da Procuradoria da China, edição de 2012.

²⁴ Ver, Chen Zhiying, Estudos sobre a Estruturação do Poder Orçamental no Paradigma Constitucional - Focando o Poder Orçamental dos Órgãos Representativos, *in* Revista “Ciência Jurídica” (Boletim da Universidade da Ciência Política e Direito Xibei), Ano 2012, número 3.

²⁵ No âmbito da apreciação da proposta de orçamento referente ao ano financeiro de 2014, a 2.ª Comissão Permanente da Assembleia Legislativa convidou dirigentes de dez

fiscalização seja progressivamente mais aprofundada, o que pode, por sua vez, apelar ao aperfeiçoamento da organização e execução do orçamento.

6. Nota conclusiva

As normas consagradas na Lei Básica respeitantes às matérias do orçamento expressam não só as exigências da democracia financeira, mas também o pensamento da predominância do Executivo; não só satisfazem as necessidades da divisão do trabalho, como também concretizam o espírito dos freios e contrapesos entre os poderes. No entanto, como os normativos constantes da Lei Básica só constituem o alicerce para a alocação das competências orçamentais, tornam-se assim necessários regimes e medidas concretos para a sua concretização. Em virtude de a lei do orçamento se relacionar com o efectivo exercício das competências orçamentais, a revisão e alteração da Lei Base do Orçamento e respectivos regimes de gestão financeira, no sentido de os tornar conformes com os princípios e o espírito da Lei Básica, são acções prementes. O que possibilita o cumprimento das missões e a assunção das responsabilidades quer por parte do Governo, quer por parte da Assembleia Legislativa, no intuito de bem desempenharem as suas funções nas matérias orçamentais.

serviços públicos para apresentarem justificações e esclarecimentos sobre a produção do orçamento e aumento das despesas. Salientou, entretanto, que o Governo deve implementar os princípios de controlo rígido, gestão financeira com prudência, economia de recursos e maximização de eficácia, de modo a aplicar as verbas inscritas na proposta de orçamento, para racionalizar a aplicação das verbas de despesas inscritas no orçamento, a partir dos processos de produção, execução, controlo e superintendência do orçamento. A propósito dos problemas existentes nos processos de produção e execução dos orçamentos dos anos transactos, tem que elevar a precisão da produção do orçamento, em especial no que diz respeito à previsão das despesas, tendo em conta as necessidades e a produtividade dos recursos financeiros, evitando despesas desnecessárias, no sentido de alcançar os alvos da promoção da razoabilidade e os proveitos globais da aplicação dos mesmos recursos financeiros. Ver, Parecer n.º 1/V/2013, da 2.ª Comissão Permanente da Assembleia Legislativa.

