

Breve Discussão Sobre a Concorrência Entre o Actual Regime de Despesas da Contratação Pública e o Regime Jurídico de Finanças Públicas*

*Tang, Tat Weng***

I. Introdução

Os serviços e organismos públicos que realizam trabalhos de contratação pública visam executar trabalhos, através das capacidades profissionais de terceiras pessoas, no âmbito das suas atribuições legais. No aspecto interno, estes trabalhos são trabalhos administrativos dos serviços e organismos públicos; no aspecto externo, estes trabalhos são trabalhos afectos ao desenvolvimento sustentável e à promoção da sociedade, economia e cultura de Macau.

Nos actuais diplomas pertinentes à contratação pública da RAEM, os diplomas principais são respectivamente: (1) o Decreto-Lei n.º 122/84/M, com a redacção do Decreto-Lei n.º 30/89/M (abreviadamente designado por DL n.º 122/84/M), que regula o regime das despesas com a aquisição de bens e a serviços e realização de obras públicas; (2) o Decreto-Lei n.º 63/85/M, que regula os procedimentos de concurso sobre a aquisição de bens e serviços; (3) o Decreto-Lei n.º 74/99/M, que define o regime jurídico do contrato de empreitadas de obras públicas, o qual regula os respectivos procedimentos de concurso, define e implementa os contratos de empreitadas de obras públicas. Entre estes diplomas, o DL n.º 122/84/M que define o respectivo regime de despesas relativo à contratação pública é o foco principal.

A sua razão foi a reforma do regime jurídico do orçamento governamental e da contabilidade pública do então Governo de Macau na

* Este texto foi apresentado na “2014 Conferência Académica das Quatro Regiões dos Dois Lados do Estreito ‘Edificação das Competências de Gestão na Área de Administração Pública’” no dia 17 de Setembro de 2014.

** Doutorado em Direito pela Universidade de Ciência Política e Direito da China

década de 80 do século transacto, na sequência do qual o regime jurídico relativo à contratação pública foi novamente estabelecido, passando o diploma nuclear da contratação pública a ser o DL n.º 122/84/M. No acompanhamento do novo Regime de Administração Financeira Pública definido pelo Governo da RAEM através do Regulamento Administrativo n.º 6/2006, o regime da contabilidade pública e a tarefa da administração financeira do Governo da RAEM têm tido uma nova evolução, comprovando a institucionalização sistemática, de modo a que o orçamento governamental e o regime da contabilidade pública fiquem racionalizados e em harmonia com o desenvolvimento do sistema contabilístico internacional. Por esta razão, a inconsistência e a concorrência de disposições legais surgem em torno do existente e eficaz regime de despesas relativas à contratação pública e o Regime de Administração Financeira Pública, novamente desenvolvido, e as correspondentes disposições institucionalizadas, resultando na ocorrência de diferenças teóricas e práticas no momento em que se efectuam pagamentos dos trabalhos de contratação pública. Neste sentido, vem este texto descobrir, nessas diferenças, algumas disposições relevantes e mais típicas, esperando que estas transmitam as informações necessárias para permitir que os conceitos legais, definidos por uma série de trabalhos de institucionalização e a nova Lei de Base do Orçamento que se encontra em definição, se evidenciem com consistência e coerência sistemáticas, concluindo que se permita a racionalização das despesas relativas à contratação pública.

II. Classificações Económicas relativas à Contratação Pública nas Actuais Despesas Públicas da RAEM

Nas disposições comuns da Lei de Bases do Orçamento vigente, definidas pelo Decreto-Lei n.º 41/83/M, e do Regime de Administração Financeira Pública estabelecido pelo Regulamento Administrativo n.º 6/2006, com a redacção do Regulamento Administrativo n.º 28/2009, foram definidos os princípios fundamentais das actividades e orçamento financeiros da RAEM, bem como o regime da contabilidade pública aplicável à RAEM. De acordo com estas disposições comuns, foram publicadas as “Instruções para a Classificação Económica das Receitas e Despesas Públicas”, aprovadas pelo Despacho do Secretário para a Economia e Finanças n.º 66/2006, no dia 20 de Novembro de 2006.

Conforme reguladas por estas Instruções, as “despesas públicas” devem ser especificadas e regidas pelo código de classificação económica,

agrupadas entre despesas correntes e de capital. As primeiras visam assegurar o funcionamento dos serviços e organismos públicos, com vista a alcançar uma produtividade fixa; caso surja uma falha de realização das respectivas despesas, o efeito levaria à derrogação da eficácia dos trabalhos, a curto prazo. As últimas são de investimentos e activos financeiros e visam consolidar ou expandir a capacidade produtiva; caso surja uma falha de realização das respectivas despesas, o efeito levaria à derrogação da eficácia dos trabalhos, a longo prazo.

Dos códigos de classificação económica das despesas públicas, o capítulo “02-00-00-00 Bens e Serviços” corresponde às despesas correntes, incluindo as despesas com bens de consumo, ou seja bens duráveis ou não, nos quais não se pode reconhecer a sua natureza como despesas de capital, bem como as despesas com a aquisição de serviços. Este capítulo compreende três grupos:

Primeiro, as despesas desagregadas no grupo “02-01-00-00 Bens duradouros” compreendem as despesas realizadas com a aquisição de bens de longa duração. Em geral, esses bens podem ser usados num período superior a um ano e inventariáveis, por não contribuírem para a formação de capital fixo, bem como não possuírem características de bens de capital. Este grupo inclui oito classificações, a saber: construções e grandes reparações; material de defesa e segurança; material de aquartelamento e alojamento; material de educação, cultura e recreio; material fabril, oficial e de laboratório; material honorífico e de representação; equipamento de secretaria; outros bens duradouros.

Segundo, as despesas desagregadas no grupo “02-02-00-00 Bens não duradouros” compreendem as despesas em bens consumíveis quotidianos, em regra, os artigos não inventariáveis de curta duração. Este grupo inclui sete classificações, a saber matérias-primas e subsidiárias; combustíveis e lubrificantes; munições, explosivos e artifícios; consumos de secretaria; alimentação; vestuário; outros bens não duradouros.

Terceiro, as despesas desagregadas no grupo “02-03-00-00 Aquisição de serviços” compreendem as despesas destinadas ao pagamento de serviços prestados por terceiros, ou seja, os serviços não produzidos pelos serviços públicos per se. Este grupo inclui nove classificações, a saber: em a conservação e aproveitamento de bens, encargos das instalações, encargos com a saúde, locação de bens, transportes e comunicações, representação,

publicidade e propaganda, trabalhos especiais diversos, e encargos não especificados.

O capítulo “07-00-00-00 Investimentos”, que pretence às despesas de capital, compreende as despesas com a aquisição de bens e também as grandes reparações que contribuem para a formação de capital fixo. Ou seja, a aquisição desses bens implica os bens duradouros com um período de utilização superior a um ano, na produção de bens ou serviços sem que dessa utilização resulte alteração significativa da estrutura técnica da máquina, equipamento, material de transporte, edifícios e outras construções. O conceito “grande reparação” não só está associado com o maior ou menor custo das obras a realizar, mas também com a razão vinculada à mesma onde necessariamente terá de se elevar a duração da utilização e a produtividade dos respectivos bens de capital. Por exemplo, quando as obras de edifícios ou habitações implicam alteração das plantas dos imóveis, trata-se de grandes reparações e são classificadas nas respectivas rubricas de investimento. Na vertente das viaturas automóveis e de outro material de transporte com características semelhantes, a substituição do motor é considerada “grande reparação”. Este capítulo compreende doze categorias, a saber: terrenos, habitações, edifícios, estradas e pontes, portos, construções diversas, melhoramentos fundiários, plantações, material de transporte, maquinaria e equipamento, animais, e outros investimentos. Contudo, desde que os animais não sejam objecto da contratação pública da RAEM, as despesas produzidas pela aquisição de animais não correspondem às despesas de contratação pública.

III. Disposições Legais sobre Despesas relativas à Contratação Pública da RAEM

O DL n.º 122/84/M que regula o regime de despesas relativas à aquisição de bens e serviços e à realização de obras públicas são o foco dos diplomas aplicáveis à contratação pública da RAEM. Caso algumas actividades administrativas não estejam abrangidas ao abrigo deste Decreto-Lei, estas não respeitam a trabalhos relativos à contratação pública. Ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 1.º deste Decreto-Lei, “[a]s despesas que hajam de efectuar-se com obras e aquisição de bens e serviços para os serviços públicos da Administração do território [hoje Região] de Macau, incluindo os dotados de autonomia administrativa, os serviços e fundos autónomos, reger-se-ão pelo presente diploma”. Do exposto, definem-

-se três requisitos, que devem ser preenchidos, aplicáveis aos trabalhos a realizar pelo regime jurídico relativo à contratação pública da RAEM: (1) serviços e organismos públicos; (2) os objectos relacionados com a contratação pública devem ser bens, serviços ou obras públicas; (3) as despesas que dão lugar ao pagamento. Por outras palavras, de algum modo, qualquer trabalho administrativo que não reúna simultaneamente os três requisitos, não corresponde a um trabalho relativo à contratação pública da RAEM.

1. Serviços e Organismos Públicos abrangidos pelas Actividades de Contratação Pública

Os “serviços públicos” definidos pelo artigo supracitado, na óptica da administração pública, são os serviços simples, os serviços com autonomia administrativa e os serviços com autonomia administrativa e financeira. Os serviços simples “constituem unidades orgânicas com um vínculo hierárquico de subordinação ao Chefe do Executivo ou aos Secretários da RAEM, sem autonomia administrativa e financeira”. Os serviços com autonomia administrativa “correspondem a unidades orgânicas com competência própria para certos actos administrativos, ainda que hierarquicamente subordinadas ao Chefe do Executivo ou aos Secretários da RAEM, mas sem autonomia financeira”. Os serviços com autonomia administrativa e financeira “aliada à competência própria para a prática de actos administrativos, gerem um orçamento privativo com receitas próprias (não existem presentemente, em Macau, serviços com autonomia administrativa e financeira, que não possuem personalidade jurídica)”¹.

Na óptica das finanças públicas, os mesmos são os serviços integrados, os serviços e organismos com autonomia administrativa, os serviços e organismos com autonomia financeira. O presente Regime de Administração Financeira Pública está sujeito ao Regulamento Administrativo n.º 6/2006, com a redacção do Regulamento Administrativo n.º 28/2009, e nele existem disposições explícitas quanto a serviços integrados, serviços e organismos dotados de autonomia administrativa e serviços e organismos dotados de autonomia financeira. Contudo, as definições destes serviços e organismos públicos são fixadas nas “Normas sobre a Estrutura, os Ele-

¹ Administração Pública da Região Administrativa Especial de Macau 2013. Macau: SAFP, Novembro de 2013.

mentos e a Elaboração do Orçamento Geral da Região Administrativa Especial de Macau”, aprovadas pelo Despacho do Chefe do Executivo n.º 121/2011, as quais constituem o Anexo I do mesmo. Este regula que, “[a]nalisando na perspectiva da administração financeira pública, no seu conjunto o sector público da RAEM pode ser dividido em três categorias: (1) serviços integrados, (2) serviços e organismos dotados de autonomia administrativa (designados abreviadamente por serviços com autonomia administrativa), (3) organismos dotados de autonomia financeira (organismos autónomos)”.

Quanto aos serviços integrados, estes serviços não dispõem de receitas próprias, não possuem autonomia financeira e todas as despesas são pagas por conta da receita ordinária da RAEM; o pagamento de despesas incumbe na totalidade à Direcção dos Serviços de Finanças (Caixa do Tesouro), com excepção das pequenas despesas que são eventualmente pagas pelos fundos permanentes. Quanto aos serviços com autonomia administrativa, à semelhança dos serviços integrados, estes serviços também não dispõem de receitas próprias, não possuem autonomia financeira e todas as despesas são pagas por conta da receita ordinária da RAEM; contudo, diferem dos serviços integrados na medida em que podem efectuar, per se, o pagamento de despesas; os serviços com autonomia administrativa requerem mensalmente a libertação de créditos orçamentais junto da Direcção dos Serviços de Finanças, sendo posteriormente as despesas próprias pagas pelos próprios serviços. Quanto aos organismos autónomos, estes organismos dispõem de autonomia financeira, possuem as suas receitas próprias e todas as despesas são pagas por conta das suas receitas próprias e/ou das receitas provenientes de transferências orçamentais obtidas da Caixa do Tesouro.

2. Objectos e Despesas de Contratação Pública

Os objectos relacionados com a contratação pública que estão sujeitos ao DL n.º 122/84/M devem ser bens, serviços e obras, outro tipo de objectos não é regulado no âmbito deste Decreto-Lei. Este Decreto-Lei não estabelece directamente as definições destes objectos relacionados com a contratação pública, mas as definições das suas despesas. Assim, podem compreender-se nelas bens, serviços e obras aplicáveis ao regime jurídico relativo à contratação pública.

(1) Bens e Suas Despesas

Ao abrigo do disposto do artigo 3.º desse Decreto-Lei, “[c]onsideram-se despesas com aquisição de bens as que tenham por objecto principal a sua obtenção independentemente da respectiva natureza, com destino à utilização permanente ou ao consumo corrente, e nelas se incluem: (a) [a]s despesas resultantes de fornecimentos, nas quais se englobam todas as prestações de coisas móveis de modo avulso ou continuado, quer se trate de bens existentes à data da aquisição, quer de bens cuja produção resulte de encomenda, mesmo que o fornecimento implique acessoriamente a prestação de serviços; (b) [a]s despesas que visem permitir a utilização ou fruição temporária de coisas móveis nomeadamente por aluguer”.

Nesta disposição, os bens são claramente definidos como produtos, e os produtos ainda divididos em duas categorias: produtos de uso a longo prazo e produtos de consumo quotidiano. Mas nos termos das alíneas a) e b) deste artigo, os bens referem-se explicitamente a bens móveis.

Todavia, nas disposições atinentes à contratação pública da RAEM, o significado dos bens que compreendem bens móveis e bens imóveis é oriundo da palavra portuguesa bens, bem como nos relevantes diplomas as disposições fixam explicitamente os bens imóveis. Ao abrigo do disposto do n.º 3 do artigo 22.º do DL n.º 122/84/M, “[t]ratando-se de bem imóvel situado no exterior, a sua aquisição será livremente autorizada pelo Governador [presentemente Chefe do Executivo], de acordo com critérios de oportunidade e conveniência”; ao abrigo do disposto do artigo 46.º do DL n.º 63/85/M, “[q]uando se trate da aquisição de imóveis, o prazo previsto no n.º 1 pode ser alterado por acordo entre as partes contratantes”; ao abrigo do disposto do artigo 1.º do Despacho n.º 52/GM/88, “[q]uando se verifique a necessidade de proceder à aquisição de bens imóveis, o Serviço interessado deverá elaborar a proposta que indique a área pretendida, finalidade do espaço adquirir, localização preferida e valor estimado da aquisição, que submeterá à aprovação da entidade tutelar”.

As despesas produzidas pelos bens serão distribuídas, para efeito de pagamento, nas relevantes classificações económicas do grupo 1 (designado “bens duradouros”) e grupo 2 (designado “bens não duradouros”) do Capítulo 2, e algumas classificações económicas do Capítulo 7 (designado “investimentos”), bem como definidas nas classificações apropriadas que correspondem às características de bens no Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração.

(2) Serviços e Suas Despesas

Ao abrigo do artigo n.º 4 do DL n.º 122/84/M, “1. Consideram-se despesas com a aquisição de serviços as que tenham por objecto principal a sua obtenção, ainda que, simultaneamente, possam implicar o fornecimento de material. 2. Incluem-se no âmbito das despesas referidas no número anterior as que visem a obtenção de estudos e a realização de trabalhos de natureza intelectual, designadamente projectos, quando sejam preliminares ou acessórios de qualquer empreendimento de interesse público, quer os referidos serviços se tenham iniciado na data da encomenda, quer nessa data se encontrem em elaboração ou já concluídas”.

Nesta disposição, a definição dos serviços não está explicitamente fixada, mas afirma-se que os serviços são prestados aos serviços e organismos públicos por terceira parte económica, bem como não estão limitados, geralmente, aos serviços de labor físico. Este Decreto-Lei regula ainda explicitamente que podem prestar-se alguns serviços na forma intelectual, designadamente, estudos, consultoria, planeamento, etc. Os serviços podem ser iniciados logo depois da comissão formal, estar em curso, e ainda se encontrarem concluídos. Quanto a este último, podem ser alguns resultados de investigações, licenças de utilização, etc.

As despesas produzidas pelos serviços serão distribuídas, para efeito de pagamento, pelas relevantes classificações económicas do grupo 3 (designado “aquisição de serviços”) do Capítulo 3 e algumas classificações económicas do Capítulo 7 (designado “investimentos”), bem como definidas nas classificações económicas que correspondem às características dos serviços no Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração.

(3) Obras e Suas Despesas

Ao abrigo do disposto do n.º 1 do artigo 2.º desse Decreto-Lei, “[c]onsideram-se despesas com obras as que tenham por objecto principal a realização de trabalhos de construção, reconstrução, restauro, reparação, conservação ou adaptação de bens imóveis”. Além disso, no regime jurídico do contrato de empreitadas de obras públicas, regulado pelo DL n.º 74/99/M, o seu artigo 2.º regula que, “[e]ntende-se por empreitadas de obras públicas o contrato administrativo destinado, mediante o pagamento de um preço, à realização de trabalhos de construção, recons-

trução, restauro, reparação, conservação ou adaptação de bens imóveis, visando a satisfação de uma necessidade colectiva”. Assim, quer pela disposição relativa às despesas de obras públicas, quer pela disposição relativa ao contrato de empreitadas, as obras públicas são trabalhos específicos com bens imóveis, concretamente trabalhos de construção, reconstrução, restauro, reparação, conservação ou adaptação. A mera demolição ou remoção de bens imóveis ou a sua construção não é considerada como projecto de obras públicas da contratação pública, salvo na condição em que as obras de construção implicam a pré-demolição das edificações originais sobre os terrenos.

IV. Inconsistência e Concorrência ocorridas nas Disposições Legais entre Despesas Públicas e Despesas da Contratação Pública

As “Instruções para a Classificação Económica das Receitas e Despesas Públicas”, vêm indicadas na 2.^a parte deste texto, aprovadas legalmente através do Despacho do Secretário para a Economia e Finanças n.º 66/2006. Aparentemente, estas Instruções possuem vinculação legal em certa medida, mostrando que o orçamento e o regime de contabilidade pública da RAEM, designadamente o regime de caixa, devem ser elaborados e executados concretamente em conformidade com estas Instruções.

Já que estas Instruções possuem funções tão importantes para a execução de trabalhos, as classificações económicas das receitas e despesas públicas que se definem apropriadamente têm igualmente importância e influência fundamentais. Na vertente da apropriação formal, é o design do regime de contabilidade pública, numa versão compatível com a Lei de Bases do Orçamento e o Regime de Administração Financeira Pública, pois não existe nenhum erro; na vertente da apropriação material, serão levantadas questões sobre se os trabalhos administrativos se executam legalmente ou não.

1. Inconsistência Intrínseca das Disposições Legais das Despesas Públicas

Especificamente, de acordo com o objectivo de utilização do grupo de classificação económica “02-01-00-00 Bens duradouros” pertinente às despesas públicas, os bens duradouros têm uma duração de utilização

superior a um ano e inventariáveis. Mas englobando as categorias deste grupo, uma delas pode ser utilizada no pagamento das despesas produzidas por obras públicas. Estas despesas são as consignadas na classificação económica “02-01-01-00 Construções e grandes reparações” que “[c] ompreende as despesas com obras de reparação, renovação e ampliação de imóveis que não são propriedade da RAEM”. Neste ponto de vista, os respectivos bens imóveis, que não são activos da RAEM, não serão inventariados como activos da RAEM, contudo estas despesas de obras públicas são incluídas nas despesas de bens, o que é obviamente incerto.

Entretanto, de acordo com o objectivo de utilização do grupo “02-03-00-00 Aquisição de serviços”, devem pagar-se os serviços prestados por terceiras pessoas. Da mesma forma, uma das suas categorias também pode efectuar o pagamento de despesas produzidas por obras públicas. Estas despesas são as consignadas na classificação económica “02-03-01-00 Conservação e aproveitamento de bens” que visam pagar os trabalhos de reparação, conservação e beneficiação de bens imóveis adjudicados e realizados por terceiras pessoas.

Neste ponto de vista, os objectivos de utilização das classificações económicas definidas nas despesas públicas não são exactos, resultando facilmente em contra-senso ao nível da utilização ou execução.

2. Concorrência entre as Disposições Legais de Contratação Pública e as de Despesas Públicas

2. Concorrência das Despesas atinentes à Aquisição de Bens

Quanto às despesas da aquisição de bens, que são reguladas legalmente, indicadas na 3.^a parte deste texto, podem ser divididas em despesas de aquisição de bens imóveis e de aquisição de bens móveis. As formas desta aquisição podem ser a compra, a locação e o alugues para compra, etc., no pressuposto de que a forma de aquisição a dar lugar ao pagamento está no âmbito abrangido pela contratação pública da RAEM. Assim, quer as despesas produzidas pela compra ou locação de bens imóveis, quer as despesas produzidas pela compra ou locação de bens móveis, consideram-se ambas como despesas de bens ao abrigo do disposto do artigo 3.º no DL n.º 122/84/M. Apesar de as despesas de aquisição de bens móveis serem de aquisição de bens previstas explicitamente nas alíneas a) e b) deste artigo, não podem ser excluídas as despesas de aquisição de

bens imóveis igualmente das despesas de aquisição de bens; o Governo da RAEM carece de base legal na aquisição de bens imóveis, especialmente nos trabalhos quotidianos de locação relativos a bens imóveis da RAEM. De jure, o Despacho n.º 52/GM/88 afirma, todavia, que a RAEM pode adquirir bens imóveis através de dotação orçamental inscrita no Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração. Tendo por base que a dotação orçamental inscrita neste Plano não seja efectuada, conforme característica da sua usufruição, para assegurar o funcionamento quotidiano dos serviços e organismos públicos, pode presumir-se que a aquisição dos bens imóveis prevista neste Despacho refere-se à compra de bens imóveis em vez de locação de bens imóveis. No entanto, os serviços e organismos públicos irão arrendar bens imóveis para o seu funcionamento caso em que as despesas resultantes devem ser inscritas nas respectivas classificações económicas da tabela de despesas orçamentadas na Lei do Orçamento. Apesar de ser uma aquisição de bens imóveis, conforme disposto no Despacho do Secretário para a Economia e Finanças n.º 66/2006, a classificação económica das despesas públicas aplicável não está incluída nos grupos dos bens duradouros, mas inclui-se no grupo “02-03-00-00 Aquisição de serviços” e integra-se claramente na categoria “02-04-04-00 Locação de bens”, cujo objectivo de utilização abrange as despesas com o aluguer de móveis (excluindo o aluguer de automóveis), equipamentos ou arrendamento de imóveis, com exclusão dos relativos à propriedade rústica. Além disso, abrange também as indemnizações a pagar pelos serviços e organismos públicos, pela utilização de bens imóveis considerados propriedade urbana ou de quaisquer bens móveis. Neste ponto de vista, o conceito da aquisição de bens imóveis e a composição estrutural das despesas públicas surgem aparentemente em conflito.

(2) Concorrência das Despesas atinentes à Realização de Obras

O texto acima indica que as despesas de obras públicas reguladas legalmente são as despesas que têm por objectivo principal a construção, reconstrução, restauro, reparação, conservação e adaptação de bens imóveis; porém as classificações económicas aplicáveis, em geral não são despesas de obras públicas de despesas públicas, mas de bens duradouros “02-01-01-00 Construções e grandes reparações” e de serviços “02-03-01-00 Conservação e aproveitamento de bens”. Neste ponto de vista, surge um conflito entre o conceito de despesas relativas à realização de obras públicas e características das despesas das classificações económicas aplicáveis.

Saliente-se que, não existe a definição de grande reparação como obras de grande dimensão, neste regime jurídico relativo à contratação pública. Sendo assim, quais são as obras públicas assumidas e pagas nos encargos pelas despesas dotadas nas classificações económicas “02-01-01-00 Construções e grandes reparações” ou “02-03-01-00 Conservação e aproveitamento de bens” ou ainda “07-00-00-00 Investimentos”? Cabe ao entendimento e responsabilidade quer do pessoal que elabora a dotação do orçamento das despesas, quer do pessoal que determina as finalidades de uso pertinente às classificações económicas, do aprovisionamento e contabilidade.

3. Aplicabilidade das Despesas de Contratação Pública

Mesmo que o Despacho do Secretário para a Economia e Finanças n.º 66/2006 tenha aprovado o enquadramento e estrutura das despesas públicas, no sentido de implementar, de forma consolidária, as receitas e despesas públicas baseadas na Lei de Bases do Orçamento e no Regime de Administração Financeira Pública, evidencia-se entre as naturezas dos objectos de contratação pública fundadas pelo DL n.º 122/84/M e as classificações económicas estabelecidas pelas despesas públicas, a inconsistência e o conflito. Considerando que as disposições dessas despesas públicas estão meramente aprovadas pelo Despacho do Secretário para a Economia e Finanças n.º 66/2006, a sua hierarquia legal é inferior ao DL n.º 122/84/M, o que resulta obviamente na infracção do significado deste Decreto-Lei pela aplicação legítima dessas classificações económicas conforme este Despacho.

Apesar disso, este Despacho que aprovou somente o enquadramento e a estrutura das despesas públicas, deve, ao nível da execução, confiar a Lei do Orçamento publicada anualmente na forma de lei, concretizando a inscrição e dotação das despesas a realizar nas classificações apropriadas, para cada serviço ou organismo público. Neste sentido, as classificações económicas das despesas públicas com os montantes exactos de dotação estão previstos na lei. Tendo em consideração que o DL n.º 122/84/M regula somente o regime jurídico relativo à contratação pública, a sua hierarquia legal é inferior à Lei do Orçamento que é publicada na forma de lei²; portanto, ao nível da execução, no pagamento das despesas atinentes

² Conforme o disposto do n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 13/2009, “[a]s leis prevalecem sobre todos os demais actos normativos internos, ainda que estes sejam posteriores”.

às obras públicas da contratação pública são aplicáveis as classificações económicas “02-01-01-00 Construções e grandes reparações” ou “02-03-01-00 Conservação e aproveitamento de bens”, em relação às quais não existe qualquer infracção e possuem plenamente legalidade na execução dos trabalhos, porém a sua legitimidade é duvidosa por uma questão estrutural das despesas públicas.

V. Nota Final

O actual sistema de orçamento e finanças da RAEM foi criado em 1984, há 30 anos. Em 2006, o Despacho do Secretário para a Economia e Finanças n.º 66/2006, que foi elaborado para implementar efectivamente a Lei de Bases do Orçamento e o Regime de Administração Financeira Pública do sistema de orçamento e finanças, aprovou as Instruções para a Classificação Económica das Receitas e Despesas Públicas, para que, a nível de legislação, as classificações económicas pertinentes à execução financeira fossem determinantes na sua aplicação. E o regime de despesas relativo à contratação pública, regulamentado pelo DL n.º 122/84/M que pertence também ao sistema de orçamento e finanças, implica que as despesas feitas pela contratação pública devem cumprir e aplicar a lei do orçamento elaborada com base nestas Instruções.

Em regra, todos os diplomas do âmbito do sistema do orçamento e finanças devem ser sistemáticos bem como os conceitos e as matérias das disposições inerentes devem ser consistentes. Contudo, entre os três diplomas no âmbito das despesas relativas à contratação pública, existem circunstâncias de inconsistência intrínseca e de conflitos entre a natureza das despesas dos objectos relacionadas com a contratação pública. Ao nível da execução, as despesas relativas à contratação pública, no entanto, devem ainda cumprir a Lei do Orçamento publicada na forma de lei evitando a ocorrência de actos ilícitos, contudo os montantes produzidos pelas despesas relativas à contratação pública e os montantes assumidos pelo orçamento de despesas produzem ainda circunstâncias de descoordenação. Por isso, as questões inerentes e intrínsecas desses diplomas não podem ser ignoradas e devem ser enfrentadas. Encontrando-se, o Governo da RAEM a reformar o sistema actual do orçamento e finanças, especialmente fuando define novamente a Lei de Bases do Orçamento que deve ser compatível com as necessidades modernas do desenvolvimento socioeconómico de Macau, bem como uma série de regimes jurídicos

associados, incluindo o regime jurídico relativo à contratação pública, é oportuno reconsiderar os aspectos estrutural e material das disposições das despesas relacionadas com a contratação pública, a fim de racionalizar as questões inerentes e existentes a longo prazo, com legitimidade e razoabilidade.