

finanças públicas

DINHEIROS PÚBLICOS, JULGAMENTO DE CONTAS E CONTROLO FINANCEIRO INSTITUCIONAL NO TERRITÓRIO DE MACAU*

*António Sousa Franco ***

O território de Macau é objecto de administração portuguesa a prazo, pois, sendo hoje considerado pela China e por Portugal como parte do território da China, o exercício da soberania será transferido em regime especial para a República Popular da China em 20 de Dezembro de 1999¹.

Macau esteve também sujeito à aplicação do sistema colonial, sendo o controlo financeiro em Macau exercitado por um Tribunal Administrativo, Fiscal e de Contas, de cujas decisões, unicamente em matéria de visto, cabia recurso para o Tribunal de Contas da República (o que bem ilustra o peso desmesurado que o visto por vezes assumiu em certas práticas integradas neste sistema de controlo).

A necessidade de rever a situação — no contexto, um tanto deformado, da revisão da Organização Judiciária de Macau, com frequência sem considerar correctamente as necessidades próprias de controlo financeiro e as da Região — levou a um processo longo e sinuoso, que conduziu à criação de um Tribunal de Contas de Macau². A Lei de Bases

* O presente texto foi retirado, com algumas adaptações, de A. SOUSA FRANCO, «Dinheiros públicos, julgamento de contas e controle financeiro no espaço da língua portuguesa», ed. Tribunal de Contas, Lisboa, 1995, pp. 1-206. Lisboa, Março de 1998.

** Ministro das Finanças do Governo Português.

¹ As negociações iniciaram-se em Maio de 1985. O Acordo sobre a transferência de soberania começou a vigorar em 15 de Janeiro de 1988.

² A. SOUSA FRANCO, «O Controlo Financeiro e a Organização Judiciária de Macau», em *Revista do Tribunal de Contas*, n.ºs 15/16, Julho/Dezembro, 1992, Tomo I, pp. 15 e segs.; Idem, «Legislação do Tribunal de Contas de Macau», em *Revista do Tribunal de Contas*, n.ºs 15/16, Julho/Dezembro, 1992, tomo I, pp. 61 e segs.; *Organização Judiciária de Macau*, 2.^a edição ampliada, Imprensa oficial de Macau, Macau, Abril de 1993.

da Organização Judiciária de Macau (Lei n.º 112/91, de 29 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 4-A/93, de 26 de Fevereiro) dispõe que a Organização Judiciária de Macau compreende tribunais de jurisdição comum e tribunais de jurisdição administrativa fiscal, aduaneira e financeira (artigo 5.º, n.º 1) e determina ainda que (cfr. artigo 6.º): «No território de Macau há tribunais de 1.ª instância, o Tribunal de Contas e o Tribunal Superior de Justiça», precisando no artigo 10.º a jurisdição e competência do Tribunal de Contas de Macau^{3,4}.

³ Transcreve-se o artigo 10.º da Lei n.º 112/91, de 29 de Agosto:

«1. O Tribunal de Contas tem jurisdição e poderes de controlo financeiro no âmbito da ordem jurídica de Macau.

«2. Estão sujeitos à jurisdição e controlo financeiro do Tribunal de Contas:

- a) O território e os seus serviços, autónomos ou não;
- b) Os institutos públicos;
- c) As associações públicas;
- d) As autarquias locais;
- e) Quaisquer outros entes públicos sempre que a lei o determine;
- f) As pessoas colectivas de utilidade pública administrativa.

«3. O Tribunal de Contas funciona com tribunal singular ou com tribunal colectivo.

«4. Compete ao Tribunal de Contas, funcionando com tribunal singular:

- a) Julgar sobre a concessão ou recusa de visto de processos de fiscalização prévia;
- b) Mandar realizar inquéritos e averiguações relacionados com o exercício da fiscalização prévia;
- c) Aplicar multas;
- d) Julgar as contas dos serviços, organismos e entidades referidos no n.º 2;
- e) Julgar as infracções dos serviços em regime de instalação;
- f) Julgar os processos de fixação de débitos dos responsáveis, quando haja uma omissão de contas,
- g) Enviar as instruções indispensáveis ao exercício das suas competências, nomeadamente no que respeita ao modo como as contas e os processos devem ser submetidos á sua apreciação.

«5. Compete ao Tribunal de Contas, funcionando com tribunal colectivo:

- a) Julgar os recursos das decisões do tribunal singular, designadamente quanto à concessão e recusa de visto e em matéria de emolumentos e de multas;
- b) Apreciar o relatório anual do tribunal;
- c) Aprovar os planos de acção anuais;
- d) Aprovar os regulamentos internos do tribunal,
- e) Exercer o poder disciplinar sobre os juizes;
- f) Fixar jurisprudência mediante assento;
- g) Apreciar quaisquer outros assuntos que, pela sua importância ou generalidade, o justifiquem.

«6. Ao Tribunal de Contas da República compete decidir, por via de recurso, as divergências entre o Governo de Macau e o Tribunal de Contas deste território em matéria de exame ou visto».

⁴ Por sua vez, o Decreto-Lei n.º 17/92/M, de 2 de Março, no artigo 32.º, remete o regime do Tribunal de Contas para legislação própria, constituída pelo

O Tribunal é constituído por três juizes, sendo um o Presidente, outro encarregado da fiscalização prévia e outro encarregado da fiscalização sucessiva; tem competências no domínio da fiscalização prévia, do julgamento de contas e do parecer sobre a Conta Geral do Território; dispõe de serviços de apoio que vão muito para além da secretaria judicial, pois são serviços com competência técnico-administrativa como o impõe a necessidade de auditoria financeira; tem poderes para julgar contas e sancionar infracções, quer por meio de multa quer por condenação e reposição.

O Tribunal começou a funcionar em 26 de Abril de 1993, tendo elaborado já cinco relatórios anuais de actividades, executando plena-mente as suas competências em matéria de fiscalização prévia e julgamento de contas; também já aprovou seis pareceres sobre a Conta Geral do Território (o Parecer sobre a Conta do ano económico de 1992, apresentado no final de 1993, cumprindo o prazo legal apesar de o Tribunal funcionar apenas havia seis meses, o Parecer sobre a Conta de 1991, apresentado no início de 1994, e o Parecer sobre a Conta Geral do Território do ano económico de 1993, com data de 25 de Novembro de 1994). Quer os relatórios anuais quer os seis pareceres dão conta de uma actividade com excelente qualidade e nível⁵.

Entretanto — conforme era previsível, pois não só na República Popular da China e no vizinho e próximo Território de Hong-Kong como, hoje, em toda a Ásia, mesmo com a adaptação feita ao sistema de mera auditoria por instituições que no passado tiveram poderes de Tribunal de Contas, como será o caso do órgão de controlo externo do Japão, em toda a Ásia não se conhece outro tipo de órgãos de fiscalização financeira externa que não sejam as instituições de mera auditoria, e não Tribunais de Contas — foi promulgado, por Decreto do presidente da República Popular da China, em 31 de Março de 1993, o texto da Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China, que será o diploma orgânico fundamental após a transferência de soberania⁶. O seu artigo 60.º prevê o seguinte: «A Região Administrativa Especial de Macau dispõe de um Comissariado

Decreto-Lei n.º 18/92/M, de 2 de Março. O signatário pensa que a opção legislativa formulada em Lisboa, na Lei de Organização Judiciária, foi desajustada das necessidades e do enquadramento regional e futuro do Território. Mas a legislação local de Macau, essa, foi, dentro destes condicionalismos, elaborada com cautela e correcção.

⁵ Além do texto dos pareceres, é interessante ter em conta os aspectos genéricos de fiscalização financeira que são bem denotados pela publicação do Tribunal de Contas de Macau — *Quadro sinóptico das «medidas e acções a implementar» sugeridas pelo Tribunal de Contas nos Pareceres sobre as Contas Gerais do Território em 1991, 1992 e 1993*, Macau, 1994.

⁶ *Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China*, edição do Conselho Consultivo da Lei Básica da região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China, Abril de 1993.

da Auditoria que funciona como órgão independente. O Comissário da Auditoria responde perante o Chefe do Executivo». Este Comissário da Auditoria, cujo mandato vem definido na Secção I do Capítulo IV da *Estrutura Política*, em articulação ao *Chefe do Executivo*, e não nos *órgãos judiciais*, é nomeado pelo Governo Popular Central por indigitação do Chefe do Executivo da Região Administrativa Especial de Macau e representa a Região” (artigo 45.º), e pode ser também pelo mesmo Governo Popular Central da República da China exonerado sob proposta do Chefe do Executivo (artigo 50.º, n.º 6.º)⁷.

⁷ Observe-se que este é o processo de designação daqueles que, a seguir ao Chefe do Executivo, têm maiores responsabilidades políticas no território: os Secretários, o Comissário contra a Corrupção, o principal responsável pelos serviços de polícia e o principal responsável pelos serviços de alfândega; — artigo 50.º, n.º 6 —; e o Procurador da Região Administrativa Especial de Macau — artigo 50.º, n.º 10.º; sendo que os outros responsáveis têm um processo de nomeação meramente local pelo próprio Chefe do Executivo: é o caso dos juizes das diferentes instâncias — artigo 87.º —, dos presidentes dos tribunais — artigo 88.º — e de outros responsáveis — cfr. n.ºs 7, 8 e 9 do referido artigo 50.º. Isto significa que, no particular modelo de poder que na região se inspira no sistema da própria República Popular da China, este é um dos órgãos mais importantes da região por se situar na esfera de competência do Chefe do Executivo, e é nomeado pelo Governo Central da República Popular da China e não por órgãos locais. Dado ter um carácter mais «técnico» do que «político» não se exige que o seu titular seja cidadão originário da República Popular da China, o que também corresponde ao conceito de órgão equivalente da República Popular da China — que é o Comité de Auditoria (Audit Act), criado em 31.08.1994. A propósito, transcrevemos de um relatório recente elaborado pelo Tribunal de Contas de Macau, respeitante à sua participação na 6.ª Assembleia e 5.º Seminário Internacional da ASOSAI, que se realizou em Nova Delhi de 12 a 19 de Novembro de 1994, a seguinte e útil informação pp. 17 e 18: «Em 31 de Agosto de 1994, na 9.ª Sessão do Comité Permanente do 8.º Congresso Nacional Popular, foi aprovado o «Audit Act», que estabelece as bases gerais do sistema de auditoria da República Popular da China. No artigo primeiro fixam-se como grandes objectivos a alcançar o reforço da supervisão do Estado através da auditoria, manter a ordem económica e financeira do país, promover a transparência do Governo e assegurar o desenvolvimento saudável da economia nacional. Prevê a existência de serviços de auditoria de diferentes níveis, a criar pelo Conselho de Estado e pelos Governos Locais. A competência das diferentes instituições de auditoria, de acordo com o nível em que se posicionam, estende-se ao controlo das receitas e despesas dos vários departamentos do Conselho de Estado, do Governo e seus departamentos, das instituições bancárias estatais bem como das empresas. No exercício das suas competências realizam auditorias com vista à análise da autenticidade, legalidade e efectividade das receitas e despesas previstas, no respeito pela lei, e não estão sujeitas à interferência de qualquer entidade administrativa ou organização pública ou privada (artigo 4.º e 5.º). No entanto (artigos 7.º e 8.º), as Instituições de Auditoria ficam sob a direcção do Presidente do Conselho de Estado (a de nível nacional) ou sob a direcção dos governos locais — provinciais, regionais, municipais, etc. (quanto a instituições locais ou regionais). Os resultados das auditorias são compulsados pelo Conselho de Estado e pelos Governos Locais em relatórios anuais que enviam ao Congresso do Povo. As Instituições de Auditoria e os

Como bem era de prever, mesmo antes da criação do Tribunal de Contas de Macau ⁸, será um órgão de pura auditoria, sem estrutura nem poderes jurisdicionais, que exercerá a competência de controlo externo independente no futuro território de Macau. Embora a sucessão desse órgão relativamente ao actual Tribunal de Contas de Macau possa levantar questões relacionadas com a diferenciação dos respectivos regimes⁹, no essencial, um Tribunal de Contas que prossiga funções de verificação financeira de acordo com métodos de auditoria pública não difere de um Comissariado de Auditoria; pois actos de auditoria são, nomeadamente, a elaboração do relatório ou parecer sobre a Conta Geral do Estado, a verificação de contas (sem que a apreciação final assuma o carácter de julgamento, mas de mera certificação) e a realização de inquéritos especiais que concluam pela elaboração de relatórios *ad hoc* ¹⁰.

Audidores devem observar, no exercício das suas funções, os princípios da objectividade, justiça, verdade, integridade e confidencialidade, devendo os Auditores possuir qualificações e experiência profissional adequadas».

⁸ Conforme se cotejará *supra* na bibliografia referida da nossa autoria.

⁹ Essencialmente nestes domínios: manutenção do controlo prévio — não sendo uma competência jurisdicional por natureza, nada obsta a que se mantenha, mas também poderá ser extinto; transformação do julgamento de contas em certificação de contas, o que apenas implica uma diferenciação de poderes jurídicos do órgão de controlo, mas não determinará, nomeadamente quando o julgamento de contas é o culminar de um processo de auditoria moderna, alteração dos procedimentos de verificação e controlo e da substância desta operação; a condenação em multas ou reposições, típica de um órgão jurisdicional e que um órgão de auditoria deixará de poder decidir, sendo então de atribuir essa competência a um Tribunal (ou, em alternativa, aboli-la pura e simplesmente). Parece serem pormenores que não afectam a essência ou o núcleo central do controlo de auditoria, que é um método mais do que uma forma jurídica.

¹⁰ Nada obsta, ainda, a que um órgão de pura auditoria seja também incumbido de uma fiscalização prévia com natureza meramente administrativa.

