



EFEITOS DA CORPORATE GOVERNANCE NO SETOR PÚBLICO: O CASO DOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES

Effects of corporate governance on the public sector: the case of portuguese municipalities

MARIA DA CONCEIÇÃO DA COSTA MARQUES

Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra, CBS Research Centre, Portugal

KEYWORDS

Local administration
Municipalities
Corporate governance
Governance
Transparency
Accountability

ABSTRACT

In this article we will characterize public governance in the municipal area, tracing a perspective of its evolution in Portugal.

Corporate governance has deserved increasing attention to this part for some years now, incorporating a set of rules and procedures that aim to optimize the performance of an organization, with observance of principles such as transparency and accountability.

Public policies and public administration in general are increasingly influenced by principles and procedures specific to the private sector, with new governance being an administration that is closer to the market.

It is concluded that public sector governance currently tends to replace hierarchical and bureaucratic approaches for a more transparent administration.

PALABRAS CLAVE

Poder local
Autarquias-Municípios
Corporate governance
Governança
Transparência
Responsabilização

RESUMEN

Neste artigo vamos caracterizar a governação pública da área autárquica, traçando uma perspetiva da sua evolução em Portugal.

A Corporate governance tem merecido uma crescente atenção desde há uns anos a esta parte, incorporando um conjunto de regras e procedimentos que têm como objetivo otimizar o desempenho de uma organização, com observância de princípios como a transparência e a responsabilização.

As políticas públicas e a administração pública em geral são cada vez mais influenciadas por princípios e procedimentos próprios do setor privado, sendo a new governance uma administração mais próxima do mercado.

Conclui-se que a governação do setor público tende, atualmente, a substituir abordagens hierárquicas e burocráticas por uma administração mais transparente.

Recibido: 23/ 08 / 2022

Aceptado: 24/ 10 / 2022

1. Introdução

As autoridades locais desempenham um papel importante na economia e na sociedade, fornecendo serviços essenciais como infraestruturas, segurança pública e formação. Ao fazer isso, os governos locais despendem recursos do seu orçamento e, embora a governação municipal sobre esses recursos possa ter um impacto económico e social significativo, ainda é amplamente inexplorado. Autores como Nakhmurina (2020) referem que por vezes se assiste a falhas de governo, opacidade de relatórios, corrupção e má gestão financeira.

A corporate governance está relacionada com o estudo dos escândalos financeiros sem precedentes que indiciaram problemas que causaram a falência de grandes empresas nos Estados Unidos e um pouco por todo o mundo, e levou à preocupação generalizada e à tentativa de compreender que mecanismos poderiam ser exigidos às empresas para evitar a ocorrência das mesmas situações no futuro. No entanto, este tema tem crescido e nos dias de hoje existe uma clara preocupação com a extensão da implementação de políticas de gestão para entidades autárquicas, pois são entidades de grande importância na sociedade.

Deste modo, depois de fazer o enquadramento do tema e abordar a corporate governance em geral, vamos direcionar o nosso estudo para a corporate governance no setor público, em particular no âmbito do poder local. No que se relaciona com os municípios, tratando-se de um tema absolutamente vasto, nomeadamente do ponto de vista jurídico, este estudo cinge-se aos aspetos relacionados com os órgãos municipais, remetendo para estudos futuros um maior desenvolvimento.

2. Enquadramento teórico

O setor público administrativo (SPA) é constituído pelo conjunto de entidades e de serviços da Administração Central, Regional, Local, Segurança Social e Fundos Autónomos. Este setor desenvolve-se com base em critérios não empresariais, ou seja, não tem em vista o lucro e integra as atividades habituais do Estado, como sejam, gestão administrativa, administração de justiça nos tribunais e celebração de contratos públicos para satisfazer as necessidades da comunidade em geral.

O conceito de Administração Pública, por sua vez, analisada em sentido amplo, contempla o conjunto de serviços e entidades responsáveis pela concretização das atividades administrativas, da execução das decisões políticas e legislativas. Tem como propósito a gestão de bens e interesses da comunidade nos vários níveis de governo, de acordo com preceitos do Direito e da Moral, visando o bem comum. (Matias-Pereira, 2018, p.75).

De acordo com (Amaral, 2009), as autarquias locais caracterizam-se por serem pessoas coletivas públicas com uma população e um território correspondentes ao número de habitantes de diferentes circunscrições do território nacional, e que asseguram a prossecução de interesses comuns decorrentes da vizinhança, através de órgãos próprios, representantes dos respetivos habitantes. As autarquias locais, em relação à sua organização territorial, constituem a administração indireta da base territorial, que se divide em freguesias, municípios e regiões administrativas. Por sua vez, as regiões autónomas, Madeira e Açores, incluem apenas municípios e freguesias, de acordo com o n.º 2 do artigo 236.º da Constituição da República Portuguesa.

Desde a década de 1970, vários países europeus têm investido na descentralização administrativa como parte do processo de construção da democracia. Os municípios portugueses desempenharam um papel importante nesta matéria, principalmente no desenvolvimento das comunidades locais e na procura de soluções para as suas necessidades. Devido ao desenvolvimento de uma sociedade e de uma economia em transição, os municípios adotaram novas políticas municipais, novos sistemas de gestão para o público e novos atores sociais, mas acima de tudo tiveram como principais prioridades a solidariedade social, a educação, a saúde e o ambiente (Caldeira, 2013).

Com a democratização do Estado, as autarquias têm um papel fundamental na promoção do desenvolvimento local através das funções que desempenham e do apoio que prestam à população. Este poder local é de grande importância, pois pode influenciar os cidadãos a terem mais participação na vida local, uma vez que os municípios são a estrutura do Estado mais próxima da população, intervindo nas comunidades locais para responder às suas necessidades. Além da importância da população, as estruturas locais cumprem funções que contribuem para o progresso local e melhoram a qualidade de vida da comunidade.

A institucionalização do poder local foi uma das conquistas da democracia em 1974, quando foi aprovada na Assembleia da República, em 1977, a primeira lei de atribuição e competência dos respetivos órgãos. Mais tarde, em 1979, foram eleitos os órgãos municipais por sufrágio universal e diretamente pela primeira vez. Para fazer valer o seu poder, a Constituição da República Portuguesa estipula e atribui ao poder local o princípio da descentralização administrativa e financeira, onde o poder local tem autonomia em relação ao poder central, referindo a CRP de 1977 que as autarquias locais são pessoas coletivas territoriais de todos os órgãos representativos, que visam defender os interesses da respetiva população.

3. Requisitos da boa governação no setor público

No esforço de permitir a implementação da boa governação corporativa nas organizações, surgem preocupações relacionadas com a transparência e a ética, onde a transparência é o mais importante para os investidores. Por sua vez, o novo paradigma de governação global nos setores privado e público tem como referência a necessidade de promover uma governação que torne mais efetivas as relações entre os três principais atores: o setor público, o setor privado e o terceiro setor.

A boa governação no setor público requer, entre outras coisas, governação estratégica, governação política e governação de eficácia, eficiência e efetividade. É por meio da gestão estratégica que se torna possível gerar valor público.

Brusca et al (2018) argumentam que no domínio público, a disponibilidade de recursos que não são controlados diretamente por um único proprietário pode criar o terreno perfeito para a corrupção através, por exemplo, de grandes aquisições e grandes projetos de obras públicas, administração tributária, gestão de dívidas, alfândegas e privatização de empresas estatais.

A transparência e a responsabilidade foram recentemente destacadas como estratégias-chave para combater a corrupção. A responsabilidade implica que os responsáveis pelo dinheiro público têm de prestar contas da forma como os recursos foram alocados e utilizados, assim como os resultados alcançados (Iyoha e Oyerinde 2010, citados por Brusca et al, 2018). No entanto, o público precisa de acesso à informação para avaliar o desempenho, sendo que a transparência anda de mãos dadas com a prestação de contas (Hopper et al. 2009, citados por Brusca et al, 2018).

4. Corporate governance no âmbito autárquico

O conceito de governação é amplamente estudado nas empresas, mas não está bem estabelecido para os municípios. Neste ponto, parte-se do conceito de corporate governance (governação corporativa) para definir a governação municipal e discutir questões relacionadas. Os estudiosos pensam na governação em empresas que maximizam o lucro como um conjunto de mecanismos projetados para mitigar os problemas de agência decorrentes da separação entre propriedade e controlo. Por exemplo, Shleifer e Vishny (2012) definem a governação corporativa como a maneira como os investidores garantem o retorno de seus investimentos. No âmbito da agência, as empresas implementam mecanismos de governação corporativa, com monitorização e remuneração de incentivos, meios pelos quais os acionistas estimulam o gestor a maximizar o valor da empresa.

A organização do poder local autónomo português tem como base as reformas introduzidas na primeira metade do século XIX após a revolução liberal de 1820. Está relacionada com a formação do Estado liberal no século XIX, após a revolução francesa de 1789, a exemplo do que sucedeu noutros países europeus (Oliveira, 2013).

Ao longo do século XIX e início do século XX, foram introduzidas alterações, mais ou menos permanentes, através de vários códigos administrativos que provocaram um movimento quase pendular de centralização, particularmente evidente nos códigos de 1842 e 1896, e o de descentralização configurado no Direito Administrativo de 1878 e na legislação da Primeira República, em 1913. O movimento pendular continua no século XX e após um período altamente centralizado seguido no Estado Novo, de 1926 a 1974, passou-se a um período de descentralização iniciado com a CRP de 1976 e subsequentes leis do governo local. A CRP atual reserva o seu Título VIII para regulamentação do governo local e regula-o extensivamente e em detalhes.

Com o advento da democracia em Portugal, foi necessário aumentar o poder interventivo dos municípios, uma vez que eram unidades descentralizadas da administração central, sem autonomia e sem atribuições.

Com a Constituição da República Portuguesa de 1976, o sistema de governo do poder local que emergiu da Assembleia Constituinte envolveu o dualismo orgânico, tendo como princípio geral de que a organização do governo local compreende uma assembleia eleita dotada de poderes deliberativos e um órgão colegial executivo responsável por ela. O modelo de governo autárquico gira em torno da relação entre esses dois órgãos e fundamenta a organização do poder político local numa estrutura diárquica (Moreira & Canotilho, 2010).

A mesma Constituição definiu que o sistema eleitoral das assembleias autárquicas assenta no princípio constitucional fundamental aplicável à eleição dos órgãos representativos, segundo o qual a designação dos titulares dos órgãos do poder local é feita por sufrágio geral, direto e secreto para os cidadãos residentes, segundo o sistema de representação proporcional.

Atualmente, nos termos da CRP, a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais, as quais são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos e que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas (artigo 235.º).

A CRP consagra três categorias de autarquias locais: as freguesias; os municípios; as regiões administrativas; contudo, a instituição em concreto das regiões administrativas, depende de duas condições de verificação cumulativa (art. 256.º da CRP): a) realização de referendo; b) voto favorável expresso da maioria dos cidadãos eleitores.

O município é o órgão de uma pessoa coletiva de população e território, é representativo quando esse órgão, tendo sido eleito livremente pela população residente, emana democraticamente da população autóctone e traduz

os seus pontos de vista, defende os seus interesses, atua em seu nome e por conta dessa população (Amaral, 2009).

Os municípios são as autarquias locais que visam a prossecução de interesses próprios da população residente na circunscrição do concelho, mediante órgãos representativos por ela eleitos. Os órgãos representativos do município são a assembleia municipal e a câmara municipal, previstos no artigo 239.º da CRP, que refere que a organização das autarquias locais é constituída por uma assembleia eleita, dotada de poderes deliberativos e por um órgão executivo colegial responsável pela mesma.

A assembleia resulta de eleições gerais, diretas e secretas de cidadãos recenseados na área da respetiva autarquia, de acordo com o sistema de proporcionalidade (Método de Hondt).

A câmara municipal definida no artigo 56º do regime jurídico das autarquias locais, é constituída por um presidente e por vereadores, um dos quais designado vice-presidente, e é o órgão executivo colegial do município, eleito pelos cidadãos eleitores recenseados na sua área. A eleição da câmara municipal é simultânea com a da assembleia municipal, salvo no caso de eleição intercalar.

O órgão executivo colegial é composto por um número suficiente de membros e é nomeado Presidente o primeiro candidato da lista com mais votos para a assembleia ou para o executivo, de acordo com a solução adotada na lei, que também regulará o processo eleitoral, os requisitos de sua constituição e demissão e o seu funcionamento. A CRP estabelece dois regimes diferentes para a eleição dos órgãos executivos. A assembleia municipal é o órgão deliberativo do município e é composto por membros diretamente eleitos em maior número do que os presidentes da junta de freguesia, que dela fazem parte (Artigo 251.º do CRP). A câmara municipal é o órgão executivo colegial do município (artigo 252.º da CRP).

4.1. Regime Jurídico das Autarquias Locais

O regime jurídico das autarquias locais (RJAL), aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, contempla as atribuições, funcionamento e competências e estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico.

Este diploma procurou consagrar um novo regime jurídico para as autarquias locais, contudo o objetivo não foi alcançado (Neiva, 2016). Segundo esta lei, são atribuições das autarquias locais, a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, designadamente nos domínios referidos no n.º 2 do art. 7.º e no n.º 2 do art. 23.º.

As atribuições de uma pessoa coletiva são os fins ou interesses que essa pessoa coletiva deve por lei prosseguir, ou seja, são atribuições das autarquias locais os fins ou interesses que a lei põe especialmente a seu cargo visando o interesse público (Neiva, 2016). Já as competências, segundo o mesmo autor, são o complexo de poderes funcionais conferidos por lei a cada órgão para o desempenho das atribuições da pessoa coletiva em que esteja integrado, ou seja, as competências são os poderes funcionais que a lei confere aos órgãos das autarquias locais para o desempenho dessas atribuições.

Neiva (2016) argumenta que “não obstante a classificação operada por este diploma, quanto às competências, importará, no entanto, chamar a atenção para o facto de algumas requerem/têm a intervenção dos dois órgãos, ao passo que outras são próprias/específicas de cada órgão”.

As autarquias locais prosseguem as suas atribuições através do exercício, pelos respetivos órgãos, das competências legalmente previstas, designadamente: a) de consulta; b) de planeamento; c) de investimento; d) de gestão; e) de licenciamento e controlo prévio; f) de fiscalização (artigo 3º).

A prossecução das atribuições e o exercício das competências das autarquias locais devem respeitar os seguintes princípios: descentralização administrativa; subsidiariedade; complementaridade; prossecução do interesse público; proteção dos direitos e interesses dos cidadãos; intangibilidade das atribuições do Estado (artigo 4º).

5. Limitações e implicações futuras

Este artigo faz parte de uma investigação que está a ser iniciada pela autora, no âmbito da governação local e descentralização de competências nos municípios por parte do governo, pelo que apenas se foca em determinados aspetos da sua governação. Em futuros artigos serão apresentados mais desenvolvimentos sobre o tema.

6. Conclusões

O conceito de governação, baseado na literatura académica, pode ser amplamente definido como um complexo processo decisório que antecipa e supera o governo. A corporate governance está relacionada com o estudo dos escândalos financeiros sem precedentes que indiciaram problemas que causaram a falência de grandes empresas nos Estados Unidos e um pouco por todo o mundo.

Com a democratização do Estado, as autarquias têm um papel fundamental na promoção do desenvolvimento local através das funções que desempenham e do apoio que prestam à população. Este poder local é de grande

importância, pois pode influenciar os cidadãos a terem mais participação na vida local, uma vez que os municípios são a estrutura do Estado mais próxima da população, intervindo nas comunidades locais para responder às suas necessidades.

Os municípios são as autarquias locais que visam a prossecução de interesses próprios da população residente na circunscção do concelho, mediante órgãos representativos por ela eleitos. A governação municipal pode ter um impacto económico e social significativo. O modelo de governo das autarquias locais nem sempre foi o mesmo, como foi visto neste artigo. Apenas a partir da instalação da democracia em Portugal se assistiu à eleição dos órgãos representativos, segundo o qual a designação dos titulares dos órgãos do poder local é feita por sufrágio geral, direto e secreto para os cidadãos residentes, segundo o sistema de representação proporcional.

O regime jurídico das autarquias locais, aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, contempla as atribuições, funcionamento e competências e procurou consagrar um novo regime jurídico para as autarquias locais. Segundo esta lei, são atribuições das autarquias locais a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações.

Referências

- Albalade del Sol, D. (2013). The institutional, economic and social determinants of local government transparency. *Journal of Economic Policy Reform*, 16(1), 90-107. <https://doi.org/10.1080/17487870.2012.759422>
- Amaral, D. F. (2009). *Curso de Direito Administrativo*. (Volume I). Almedina.
- Balaguer-Coll, M. T., Prior, D., & Tortosa-Ausina, E. (2010a). Decentralization and efficiency of local government. *Annals of Regional Science*, 45(3), 571-601. <https://doi.org/10.1007/s00168-009-0286-7>
- Barrett, P. (2002). *Achieving better practice corporate governance in the public sector*. Australian National Audit Office. www.anao.gov.au
- Brusca, I., Rossi, F. M., & Aversano, N. (2018) Accountability and Transparency to Fight against Corruption: An International Comparative Analysis. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 20(5), 486-504, <https://doi.org/10.1080/13876988.2017.1393951>
- Caldeira, D. (2013). *Proteção Civil: Um novo paradigma para o desenvolvimento local*. Edições Universitárias Lusófonas. https://recil.grupolusofona.pt/bitstream/10437/3408/1/protecao_civil.pdf
- Castanheira Neves, M. J. L. (2004). *Governo e Administração Local*. Coimbra Editora.
- Cuadrado-Ballesteros, B. (2014). The impact of functional decentralization and externalization on local government transparency. *Government Information Quarterly*, 31(2), 265-277. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2013.10.012>
- Chhotray, V., & Stoker, G. (2009). *Governance theory and practice: a crossdisciplinary approach*. Palgrave Macmillan.
- Daniele, G., & Geys, B. (2015). Public support for European fiscal integration in times of crisis. *Journal of European Public Policy*, 22(5), 650-670. <https://doi.org/10.1080/13501763.2014.988639>
- Denhardt, R. & Catlaw, T. J. (2017). *Teorias da Administração Pública*. (Vol. 2). Cengage Learning.
- De Oliveira, A. C. (2013). *Direito das Autarquias Locais* (2ª Ed.) Coimbra Editora.
- Ferreira Da Cruz, N. R., & Marques, C. (2011). Índices de Governança Municipal: Utilidade e Exequibilidade. INA 2011. <https://core.ac.uk/download/pdf/47236453.pdf>,
- Grimmelikhuisen, S. G. (2010). Transparency of public decision-making: Towards trust in local government?. *Policy and Internet*, 2(1), 4-34. <https://doi.org/10.2202/1944-2866.1024>
- IFAC. International federation of accountants (2001). *Corporate governance in the public sector – a governing body perspective. Study 13*. www.ifac.org.
- IFAC. International Federation of Accountants (2013a). *Good governance in the public sector: consultation draft for an international framework*. www.ifac.org
- IFAC. International Federation of Accountants (2013b). *Good governance in the public sector: consultation draft for an international framework*. www.ifac.org.
- IFAC. International Federation of Accountants (2014). *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy. International framework: good governance in the public sector*. www.ifac.org/publications-resources/good-governance-publicsector.
- Kissler, L., & Heidemann, F. G. (2006). *Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?*.
- Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (2013). *Regime jurídico das autarquias locais*
- Matias Pereira, J. (2018). *Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais*. [5ª Ed.]. Atlas.
- Moreira & Canotilho (2010). *Constituição da República Portuguesa*. Anotada.
- Nakhmurina, A. (2020). *Does fiscal monitoring make better governments? Evidence from US municipalities*. <https://acortar.link/RGP0sa>
- Neiva, M. (2016). *O Município na Lei Autárquica: Organização e Funcionamento*. <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/22885/1/Mateus%20Manuel%20Arezes%20Neiva.pdf>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2003). *Public sector transparency and international investment policy, Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs*. OECD.
- Peters, B. G. (2018). A boa governança (Prefácio), Em: *Brasil. Guia da política de governança pública*. Casa Civil da Presidência da República.
- Peters, B. G. (2008). Os dois futuros do ato de governar: processos de descentralização e recentralização no ato de governar. *Revista do Serviço Público*, 59(3), 289-307.
- Peters, B. G. (2001). *The Future of Governing*. (2ª Ed). University Press of Kansas.
- Peters, Guy; Pierre, John. (1998). Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 223-245.
- Rocha, I., Pereira, A. M., Bezerra, F. A. & Nascimento, S. (2012). Análise da produção científica sobre Teoria da Agência e assimetria da informação. *Revista de Gestão*, 19(2), 327-340.
- Rhodes, R. A. W. (2000). Governance and public administration. Em: J. Pierre (Ed.): *Debating governance*. Oxford University Press.

EFEITOS DA CORPORATE GOVERNANCE NO SETOR PÚBLICO: O CASO DOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES

Shleifer, A., & Vishny R. W. (2012). *A Survey of Corporate Governance*. Wiley online Library. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6261.1997.tb04820.x>