



SENADO FEDERAL
Instituto Legislativo Brasileiro

CAMILLA ZAIDEN SANTOS SIMÃO

GOVERNANÇA CORPORATIVA NO SENADO FEDERAL

Brasília - DF

2014

CAMILLA ZAIDEN SANTOS SIMÃO

GOVERNANÇA CORPORATIVA NO SENADO FEDERAL

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Administração Legislativa, realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro, como requisito para obtenção do título de Especialista em Administração Legislativa.

Área de Concentração: Administração

Orientadora: Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

Brasília - DF

2014

Camilla Zaiden Santos Simão

GOVERNANÇA CORPORATIVA NO SENADO FEDERAL

Trabalho apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro - ILB como pré-requisito para a obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-graduação *Lato Sensu* em Administração Legislativa.

Brasília, 11 de dezembro de 2014.

Banca Examinadora

Prof. Dra. Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

Prof. Dr. Paulo Ricardo dos Santos Meira

AGRADECIMENTOS

À Deus, em primeiro lugar, pela graça, força e determinação que me foram dadas em mais uma importante etapa.

À minha família, sempre presente em minha vida, pelo amor, estímulo, paciência, compreensão e incansável apoio.

À orientadora Prof. Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos, pelas diretrizes seguras e permanente incentivo.

A todos que, direta ou indiretamente, colaboraram nesta jornada.

*“Todos possuem vontade de vencer,
mas poucos possuem a vontade de
se preparar para vencer.”*

Vince Lombardi

RESUMO

A governança pública tem se tornado essencial para a modernização do Estado, com vistas ao fortalecimento da democracia, efetiva implementação das políticas públicas e satisfação das necessidades da sociedade. O Senado Federal é o órgão responsável pelo equilíbrio federativo do Estado brasileiro, câmara alta do Poder Legislativo Federal. Dada a sua relevância no cenário político nacional e internacional, o seu desempenho administrativo deve ser maximizado de modo a garantir o cumprimento de sua missão constitucional. Neste trabalho é analisada a estrutura de governança do Senado Federal com foco em aspectos específicos, como a estratégia organizacional, estrutura administrativa, normas e regulamentos de apoio à governança e mecanismos de transparência e *accountability*. Foi realizado o levantamento bibliográfico dos conceitos de governança corporativa e governança pública e das principais práticas e princípios de governança pública, bem como, analisou-se a estrutura de governança do Senado à luz da estrutura de governança do Tribunal de Contas da União. O Senado encontra-se em crescente avanço na área da governança pública, mas ainda restrito à sua esfera administrativa. Destacam-se os avançados mecanismos de transparência e *accountability* do órgão.

Palavras-Chave: Boas práticas; Governança Corporativa; Governança Pública; Gestão Estratégica; Senado Federal.

ABSTRACT

The public governance has become essential for the modernization of the state, in order to strengthening democracy, effective implementation of public policies and meeting society's needs. The Senate is responsible for the federal balance of the Brazilian State, the upper house of the Federal Legislature. Given its importance in the national and international political scene, its administrative performance should be maximized to ensure the fulfillment of its constitutional mission. This study analyzed the governance structure of the Senate focused on specific aspects such as organizational strategy, administrative structure, rules and regulations in support of governance and mechanisms of transparency and accountability. We carried out a literature review of the concepts of corporate governance and public governance and the main practices and public governance principles, as well as analyzed the governance structure of the Senate in the light of the governance structure of the Federal Audit Court. The Senate lies in increasing advancement in the field of public governance, but also restricted the administrative sphere. Noteworthy are the advanced mechanisms of transparency and accountability of the organ.

Key words: Good practices; Corporate Governance; Public Governance; Strategic Management; Federal Senate.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	9
1.1. JUSTIFICATIVA.....	10
1.2. FORMULAÇÃO DO PROBLEMA	11
1.3. OBJETIVOS.....	11
1.3.1. OBJETIVO GERAL	11
1.3.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS	12
1.4. ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO.....	12
2. REVISÃO DA LITERATURA	13
2.1. GOVERNANÇA CORPORATIVA	15
2.1.1. TEORIA DE AGÊNCIA.....	15
2.1.2. CONCEITOS DE GOVERNANÇA CORPORATIVA	16
2.2. GOVERNANÇA PÚBLICA.....	19
2.3. GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO E NO SETOR PRIVADO.....	24
2.4. GOVERNANÇA E GESTÃO	24
2.5. BOAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA PÚBLICA	27
2.5.1. COMITÊ DAS ORGANIZAÇÕES PATROCINADORAS DA COMISSÃO TREADWAY (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) – COSO.....	27
2.5.2. BANCO MUNDIAL	28
2.5.3. INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA PÚBLICA - IBGP	28
2.5.4. FEDERAÇÃO INTERNACIONAL DE CONTADORES (<i>International Federation of Accountants</i>) – IFAC	29
2.5.5. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU.....	31
3. METODOLOGIA DE PESQUISA	38
4. A GOVERNANÇA NO SENADO FEDERAL	39
4.1. ORIGEM DA GOVERNANÇA NO SENADO FEDERAL.....	40
4.2. SISTEMA DE GOVERNANÇA CORPORATIVA E GESTÃO ESTRATÉGICA	41
4.3. ESTRATÉGIA.....	45
4.4. ESTRUTURA ADMINISTRATIVA.....	59
4.4.1. ÓRGÃOS DE CÚPULA	60
4.4.2. ALTA ADMINISTRAÇÃO	61

4.4.3. UNIDADES DE APOIO À GOVERNANÇA.....	63
4.4.4. ÓRGÃOS DE CONTROLE.....	64
4.5. NORMAS E REGULAMENTOS.....	66
4.6. TRANSPARÊNCIA E ACCOUNTABILITY.....	68
5. CONCLUSÃO.....	74
REFERÊNCIAS	76

1. INTRODUÇÃO

Vivemos hoje em uma sociedade na qual o avanço tecnológico, a velocidade das mudanças e as múltiplas redes de informação e interação exigem constante atualização das estruturas organizacionais, que oferecem bens e serviços a uma população cada vez mais complexa.

De acordo com Diniz (s.d.), a crise econômica brasileira da década de 80, sob o impacto da globalização, configurou um quadro de desequilíbrios e deteriorização do antigo modelo de Estado, desafiando a criatividade do governo para repensar a reforma estatal em direção a uma ordem democrática plena.

Para acompanhar os processos globais de desenvolvimento e fomentar o crescimento do país, o Estado precisa estruturar-se em bases sólidas de governo para superar os desafios de implementação das políticas públicas, especialmente nas áreas de educação, saúde, segurança, habitação, infraestrutura e combate às desigualdades sociais e regionais.

O Estado assume papel decisivo nesse processo de desenvolvimento atuando como distribuidor de renda, regulador, prestador de serviços e investidor, o que requer cuidados especiais com a estrutura de governança pública para assegurar adequada aplicação dos recursos públicos e satisfação das necessidades da sociedade (TCU, 2014b).

De acordo com o Tribunal de Contas da União, em sua publicação “Os 10 Passos para a Boa Governança” (2014), a governança no setor público compreende, essencialmente, “os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.

A importância da governança para o alcance dos objetivos organizacionais pode ser percebida nas fragilidades de gestão de uma instituição sem adequado sistema de governança:

- Precária definição de diretrizes estratégicas;
- Ausência de planos de gestão coerentes e convergentes;
- Deficiente alocação dos recursos humanos, materiais, tecnológicos e financeiros; e
- Ausência de controle de resultados, de processos e de riscos.

A fragilidade da estrutura de governança e gestão, observada em larga escala na administração pública, ainda representa um grande desafio para o Estado brasileiro. A própria natureza de propriedade pública do governo, da qual se originam os conceitos de democracia, legalidade e burocracia, tornam a busca pela adaptação e modernização da gestão um processo mais lento do que ocorre no setor privado, onde há menos *stakeholders* envolvidos.

Ainda, as mudanças necessárias e a incorporação de novas práticas de governança não acontecem pela simples edição de uma norma ou pela ordem formal de um órgão de controle, interno ou externo. A legitimidade das orientações é fundamental para que os novos conceitos sejam incorporados aos valores culturais da organização, de modo que sejam efetivamente implantados e gerem resultados (RODRIGUES, 2010).

Neste trabalho é analisada a estrutura de governança do Senado Federal com foco em aspectos específicos, como a estratégia organizacional, estrutura administrativa, normas e regulamentos de apoio à governança e mecanismos de transparência e *accountability*.

O Senado é o órgão responsável pelo equilíbrio federativo do Estado brasileiro, câmara alta do Poder Legislativo Federal. Dada a sua relevância no cenário político nacional e internacional, o seu desempenho administrativo deve ser maximizado de modo a garantir o cumprimento de sua missão constitucional.

1.1. JUSTIFICATIVA

A primeira justificativa para a realização deste trabalho é o reconhecimento da visão de futuro do Senado Federal, que inclui a excelência no exercício da governança, conforme o Mapa Estratégico Institucional do Senado Federal - 2013-2023 (SF, 2013a):

Ser referência de instituição legislativa reconhecida por sua excelência no exercício de suas funções constitucionais com a participação da sociedade, caracterizando-se como alicerce da democracia, da federação e do desenvolvimento sustentável, e reconhecida por sua excelência no exercício da governança e gestão pública.

Além disso, na Agenda Estratégica da Administração do Senado (SF, 2013b), no Bloco de Planejamento, uma das estratégias para o item Liderança é “Instituir modelo de governança corporativa e gestão estratégica”. Não obstante, a governança também permeia os demais itens desse bloco: Clientes, Sociedade e Estratégica.

Outro fator relevante é a pouca quantidade de estudos e referenciais teóricos sobre a aplicação da governança no setor público. Nesse sentido, este trabalho analisa a governança do Senado Federal à luz do modelo de governança definido recentemente pelo Tribunal de Contas da União em seu “Referencial Básico de Governança: Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública”.

As fragilidades de governança nos órgãos da administração pública federal são apontadas pelo TCU em diversos registros, dentre eles, o disposto no Acórdão 1603/2008, que analisa a governança pública na área de tecnologia da informação (BRASIL, 2008c *apud* RODRIGUES, 2010, p. 18):

A governança adequada da área de tecnologia da informação na Administração Pública Federal promove a proteção a informações críticas e contribui para que essas organizações atinjam seus objetivos institucionais. Além disso, garantir a correta aplicação dos recursos empregados em tecnologia da informação se torna cada vez mais importante, tendo em vista que somente na Administração Federal o gasto em TI ultrapassa seis bilhões de reais por ano, segundo dados do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) e do Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest), obtidos pela Sefti em levantamento realizado em 2007.

O estudo sobre a governança pública traz benefícios diretos à capacidade de modernização e aumento da eficiência administrativa, com o objetivo maior de dar condições de atendimento da missão institucional do Senado Federal e, conseqüentemente, melhorar a imagem dos órgãos legislativos perante a população.

1.2. FORMULAÇÃO DO PROBLEMA

Diante da importância da governança para o setor público brasileiro com vistas a tornar a gestão pública efetivamente responsiva aos resultados esperados pela sociedade, a problemática desta pesquisa é: A estrutura de governança do Senado Federal está de acordo com os modernos padrões de governança pública?

1.3. OBJETIVOS

1.3.1. OBJETIVO GERAL

De acordo com Vergara (2007 *apud* MAGALHÃES, 2011, p. 12), o objetivo final é um resultado a ser alcançado que, caso atingido, se traduz na resposta ao problema de pesquisa formulado.

O objetivo principal deste trabalho consiste em analisar a estrutura de governança do Senado Federal e verificar se está de acordo com as melhores práticas de governança do setor público.

1.3.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Os objetivos específicos são:

- Apresentar os conceitos de Governança Corporativa e Governança Pública;
- Identificar as principais práticas e princípios de governança pública;
- Analisar a estrutura de governança do Senado Federal à luz da estrutura de governança do TCU e do disposto no “Referencial Básico de Governança: Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública”.

1.4. ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO

Este trabalho é dividido em cinco partes. No Capítulo 1, é realizada a introdução ao estudo com a delimitação do tema de pesquisa, justificativa e relevância do trabalho, formulação do problema de pesquisa e apresentação dos objetivos gerais e específicos. No Capítulo 2, é apresentada a revisão da literatura acerca dos conceitos de Governança Corporativa e Governança Pública e são identificadas as principais práticas e princípios de governança do setor público. O Capítulo 3 trata da metodologia de pesquisa deste trabalho. No Capítulo 4, é analisada, à luz da estrutura de governança do TCU, a governança do Senado Federal, com foco na estratégia organizacional, estrutura administrativa, normas e regulamentos de apoio à governança e mecanismos de transparência e *accountability*. No Capítulo 5, é apresentada a conclusão do estudo, as contribuições e as propostas de pesquisas futuras.

2. REVISÃO DA LITERATURA

A origem da governança, de acordo com o Referencial Básico de Governança do TCU (2014), está associada ao momento em que as organizações deixam de ser geridas diretamente por seus proprietários e passam a ser administradas por terceiros, a quem foi delegada autoridade e poder para administrar recursos pertencentes àqueles.

Em decorrência do desequilíbrio de informação e da diferença de proximidade com a gestão, há constantes divergências de interesses entre proprietários e administradores, resultando em conflitos de interesses, na medida em que ambos tentam maximizar seus próprios lucros. Nesse sentido, a estrutura de governança foi estudada para melhorar o desempenho organizacional, reduzir conflitos e alinhar as ações, de modo a trazer mais segurança aos proprietários (TCU, 2014a).

O conceito de governança corporativa surgiu, na década de 30, com o desenvolvimento dos mercados de capitais, que fomentavam o crescimento das empresas por meio da concessão de financiamentos (LUNARDI, 2008 *apud* RODRIGUES, 2010, p. 22). Em 1934, foi criada, nos Estados Unidos, uma organização destinada a proteger os investidores, garantir justiça, ordem e eficiência dos mercados e facilitar a formação de capitais – a *US Securities and Exchange Commission*, em atividade até hoje (TCU, 2014a).

A importância da governança no âmbito econômico é demonstrada por King & Levine (1993) e Levine & Zervos (1998) (*apud* CARVALHO, 2001, p. 20), ao expor que os níveis de desenvolvimento de intermediários financeiros e do mercado acionário afetam a taxa de crescimento dos países. Com base nesses trabalhos, os governos começam a ver que o desenvolvimento do sistema financeiro e do mercado de capitais é um mecanismo de promoção do crescimento econômico.

Apenas anos mais tarde, na década de 80, a governança corporativa começa a ganhar popularidade, quando grandes investidores nos Estados Unidos organizaram um movimento contra corporações que estariam sendo administradas de forma contrária aos interesses dos acionistas e grandes escândalos financeiros começaram a surgir (BORGES;SERRÃO, 2005 *apud* PEREIRA, 2011, P. 120).

A partir de então, os estudos sobre governança corporativa ganham consistência e notoriedade mundial.

O TCU (2014a) elenca, em uma perspectiva histórica, as principais obras e documentos a respeito do assunto, a seguir resumidos:

- No início da década de 90, o Banco da Inglaterra publicou o primeiro código de governança, o Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa.
- Em 1992, o COSO – Comitê das Organizações Patrocinadoras da Comissão Treadway (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*) – publicou o *Internal control – integrated framework*, com ênfase no sistema de controle interno.
- No ano de 2002, nos Estados Unidos, com os escândalos das fraudes em demonstrações contábeis, é publicada a Lei *Sarbanes-Oxley*, cujo objetivo era melhorar os controles para garantir a integridade e fidedignidade das informações contábeis e financeiras.
- Em 2004, o COSO publica o documento, que é referência no tema gestão de riscos, *Enterprise risk management - integrated framework*.
- No Brasil, a governança começou a ser tratada com a publicação da Lei 10.303/2001, que alterou a lei das sociedades por ações - Lei 6404/1976 –, com o objetivo de reduzir riscos aos investidores minoritários e garantir a sua participação no controle da empresa. Em 2002, a Comissão de Valores Mobiliários – CVM – publicou recomendações sobre governança corporativa.
- Em 2004 o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC – lançou o Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa, no qual define quatro princípios básicos de governança: transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa. Lança a segunda versão em 2009.

Os estudos sobre governança no Brasil foram se aprimorando e transcenderam até a esfera pública, que possui características peculiares em relação ao setor privado, na medida em que o proprietário passa a ser toda a sociedade.

Recentemente, em 2013, o Tribunal de Contas da União publicou a primeira versão do Referencial Básico de Governança, aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, documento que reúne e organiza boas práticas de governança pública. A segunda versão é do ano de 2014.

2.1. GOVERNANÇA CORPORATIVA

De maneira simplificada, a governança corporativa pode ser definida como os mecanismos ou princípios que governam o processo decisório dentro de uma organização e um conjunto de regras que visam minimizar os problemas de agência (MARQUES, 2007 *apud* RODRIGUES, 2010, p. 22).

2.1.1. TEORIA DE AGÊNCIA

Berle e Means, em 1932, colocaram o problema da Teoria da Agência como o marco inicial da governança corporativa (MAGALHÃES, 2011).

De acordo com Einsenhardt (1998, *apud* RODRIGUES, 2010), os problemas de agência têm origem na separação da propriedade e da gestão das organizações. O proprietário (principal), objetivando maximizar seus lucros, delega ao gestor (agente) o poder de comandar o empreendimento: estabelece metas, resultados esperados, limites de risco toleráveis, responsabilidades e alçadas. A Teoria de Agência estabelece mecanismos de monitoramento e incentivos para regular essa relação, garantindo que o comportamento dos executivos esteja alinhado com os interesses dos proprietários.

No contexto do setor público, a partir da teoria de agência, pode-se dizer que o principal é a sociedade, que delega recursos e poderes aos gestores públicos, os quais, por sua vez, são os agentes, que devem prestar contas dos atos praticados em função dessa delegação.

Essa relação está estabelecida no parágrafo único, art. 1º da Constituição Federal de 1988, “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Lunardi (2008) apresenta as seguintes características da Teoria de Agência:

- Proprietários e administradores têm interesses diferentes. A governança é o conjunto de práticas de que dispõe o conselho de administração para garantir o controle dos atos dos gestores face aos interesses dos acionistas;
- O conselho de administração atua com base em ações de controle, transparência e na prestação de contas (*accountability*) por parte dos agentes.

Os principais problemas da Teoria de Agência são a assimetria de informações e o risco moral (ARRUDA *et al.*, 2008).

A assimetria de informações pode ser caracterizada como uma situação na qual uma das partes não possui toda a informação relevante ou possui informações incompletas. Por exemplo, quando o proprietário (principal) tem menos informações sobre a gestão do seu negócio do que o próprio gestor (agente), ou em virtude de o gestor ter controle do tipo e da profundidade das informações que serão repassadas ao proprietário.

Os riscos morais são os riscos provenientes do interesse próprio dos agentes, que podem enganar os principais em benefício próprio. É uma atitude oportunista em consequência da dificuldade de observar se as ações de determinado agente estão alinhadas com o acordado, incentivando o mesmo a agir em benefício próprio e gerando custos para a outra parte. Esse problema também pode ser verificado quando proprietário e agente têm diferentes atitudes e tolerância frente ao risco.

2.1.2. CONCEITOS DE GOVERNANÇA CORPORATIVA

A governança corporativa, então, é o conjunto de mecanismos e controles instituídos para fazer com que o agente atue, de fato, em benefício da parte principal, minimizando o oportunismo.

Rodrigues (2010) analisa os diferentes conceitos de governança corporativa com base em dois critérios: objetivos e qualificadores dos conceitos:

Quadro 1 – Conceitos de Governança Corporativa (GC)

Autor	Conceito	Principais Características
Shleifer; Vishny (1996, p. 2)	GC é o campo da administração que trata do conjunto de relações entre a direção das empresas, seus conselhos de administração, seus acionistas e outras partes interessadas. Estabelece os caminhos pelos quais os provedores de capital das corporações são assegurados do retorno de seus investimentos.	<u>Objetivo:</u> Assegurar o retorno para os investidores das organizações (Valor). <u>Qualificação:</u> Consiste em mecanismos que tratam das relações entre a direção, conselhos, acionistas e interessados (Mecanismo de relacionamento).
Cadbury (1999, p. 1)	GC é o sistema por meio do qual as companhias são dirigidas e controladas. É expressa por um sistema de valores que rege as organizações em sua rede de	<u>Objetivo:</u> Dirigir e controlar corporações (Direção e controle). <u>Qualificação:</u> É expressa em sistema de valores que rege as relações internas e externas

	relações internas e externas.	(Mecanismo de relacionamento).
Claessens; Fan (2000 apud Andrade; Rossetti, 2004, p. 26)	GC diz respeito a padrões de comportamento que conduzem à eficiência, ao crescimento e ao tratamento dado aos acionistas e a outras partes interessadas, tendo por base princípios definidos pela ética aplicada à gestão de negócios.	<u>Objetivo:</u> Obtenção de eficiência, crescimento e bom tratamento a acionistas e interessados (Indefinido). <u>Qualificação:</u> Consiste em padrões de comportamento baseados em princípios ligados à ética aplicada à gestão (Mecanismo de relacionamento).
Hitt; Ireland; Hoskisson (2001, apud Andrade; Rossetti, 2004, p. 26)	Como a GC nasceu entre a propriedade e a gestão das empresas, seu foco é a definição de uma estrutura de governo que maximize a relação entre o retorno dos acionistas e os benefícios auferidos pelos executivos. Neste sentido, envolve a estratégia das corporações, as operações, a geração de valor e a destinação de resultados.	<u>Objetivo:</u> Estabelecer uma estrutura de governo que maximize o retorno dos acionistas e os benefícios auferidos pelos executivos (Valor). <u>Qualificação:</u> Envolve a estratégia das corporações, as operações, geração de valor e destinação de resultados (Mecanismo de relacionamento).
Mathiesen (2002 apud Andrade; Rossetti, 2004, p. 26)	GC é um campo de investigação focado em como monitorar as corporações, através de mecanismos normativos, definidos em estatutos legais, termos contratuais e estruturas organizacionais que conduzam ao gerenciamento eficaz das organizações, traduzido por uma taxa competitiva de retorno.	<u>Objetivo:</u> Gerenciamento eficaz das organizações, avaliado por uma taxa competitiva de retorno (Valor). <u>Qualificação:</u> Consiste em mecanismos normativos definidos em estatutos, termos contratuais e estruturas organizacionais (Mecanismos de relacionamento).
ITGI (2003, p. 6)	GC é um conjunto de responsabilidades e de práticas exercidas pelo conselho e direção executiva com o objetivo de fornecer orientação estratégica, garantindo que os objetivos sejam atingidos, apurando que os riscos sejam geridos adequadamente e verificando que os recursos da empresa são utilizados de modo responsável.	<u>Objetivo:</u> Fornecer orientação estratégica, garantir atendimento de objetivos, apurar que os riscos estejam geridos e verificar a utilização responsável dos recursos empresariais (Direção e controle). <u>Qualificação:</u> Consiste no conjunto de responsabilidades e práticas (Mecanismo de relacionamento).
OCDE (2004, p. 11)	GC envolve um conjunto de relações entre a gestão da empresa, o seu órgão de administração, os seus acionistas e outros interessados. Estabelece, ainda, a estrutura através da qual são fixados os objetivos da empresa e são	<u>Objetivo:</u> Estabelecer objetivos para empresa e criar mecanismos de controle para atingi-los (Direção e controle). <u>Qualificação:</u> Envolve a relação entre a gestão da empresa, seu órgão de administração, os acionistas e interessados (Mecanismo de

	determinados e controlados os meios para alcançar esses objetivos.	relacionamento).
IBGC (2004, p. 6)	GC é o sistema pelo qual as sociedades são dirigidas e monitoradas, envolvendo os relacionamentos entre acionistas/cotistas, conselho de administração, diretoria, auditoria independente e conselho fiscal. As boas práticas de Governança Corporativa têm a finalidade de aumentar o valor da sociedade, facilitar seu acesso ao capital e contribuir para sua perenidade.	<u>Objetivo:</u> Aumentar o valor da empresa, facilitar a entrada de capital e contribuir para sua perenidade (Valor). <u>Qualificação:</u> Consiste num sistema pelo qual as sociedades são dirigidas e monitoradas (Mecanismo de relacionamento).
Andrade e Rossetti (2004, p. 26)	GC é um conjunto de valores, princípios, propósitos, papéis, regras e processos que regem o sistema de poder e os mecanismos de gestão das empresas.	<u>Objetivo:</u> Gerir o sistema de poder e os mecanismos de gestão das empresas (Direção e controle). <u>Qualificação:</u> Consiste num conjunto de valores, princípios, propósitos, papéis, regras e processos (Mecanismo de relacionamento).
ISO/IEC 38500 (2008, p. 3)	GC é o sistema pelo qual organizações são dirigidas e controladas.	<u>Objetivo:</u> Dirigir e controlar organizações (Direção e controle). <u>Qualificação:</u> Consiste no sistema de direção e controle (Mecanismo de relacionamento).

O autor conclui que, em 100% dos casos, os qualificadores “referem-se a mecanismos que orientam a relação entre os atores participantes das organizações”. Em relação aos objetivos, em 50% dos casos há destaque para as necessidades de direção e controle das organizações e, nos outros 50%, expressam a importância da agregação de valor. Acrescenta que, sob o horizonte temporal, “não foi identificada evolução/involução estruturada ou incremental nesses conceitos, mas sua simplificação”.

Destaca-se o conceito de TIGI (2003 *apud* RODRIGUES, 2010) para governança corporativa:

É um conjunto de responsabilidades e de práticas exercidas pelo conselho e direção executiva com o objetivo de fornecer orientação estratégica, garantindo que os objetivos sejam atingidos, apurando que os riscos sejam geridos adequadamente e verificando que os recursos da empresa são utilizados de modo responsável.

TIGI trata de cinco aspectos relevantes: responsabilidade, direção, estratégia, gestão de riscos e gestão de recursos. Em síntese, a direção e o controle são importantes

instrumentos para garantir que os objetivos, predefinidos, sejam alcançados, de modo que as necessidades dos *stakeholders* sejam satisfeitas.

De acordo com o Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa, lançado pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC, os princípios básicos da governança corporativa são (IBCG, 2009 *apud* MAGALHÃES, 2011):

- Transparência: disponibilizar às partes interessadas as informações que sejam de seu interesse, não apenas o que é imposto por lei ou regulamento, ou mediante provocação.
- Equidade: tratamento justo a todos os *stakeholders*.
- Prestação de contas (*accountability*): os agentes (executivo/gestores) devem prestar contas de sua atuação, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões.
- Responsabilidade: os agentes de governança devem zelar pela sustentabilidade das organizações, visando à longevidade.

A disseminação de boas práticas de governança traz benefícios a todo o ambiente organizacional, uma vez que contribui para a redução de problemas decorrentes da assimetria de informações e de direitos entre agente e principal.

2.2. GOVERNANÇA PÚBLICA

As organizações públicas e as privadas têm como ponto em comum a separação entre a propriedade e a gestão, que caracteriza os conflitos de agência. Assim, os princípios da governança corporativa podem ser aplicados à governança do setor público (PEREIRA, 2011).

No entanto, a governança do setor público é bem mais complexa que no setor privado, conforme enfatiza Fontes Filho (2006 *apud* PEREIRA, 2011, p. 124):

Ao organizar o aparelho do estado, o governo amplia os problemas de agência a um vasto conjunto de relações, tanto nas organizações vinculadas à administração direta quanto indireta. Entretanto, esses problemas são amplificados e passam a envolver questões que extrapolam as possibilidades dos mecanismos de controle desses problemas.

Nesse mesmo raciocínio, Mello (2006 *apud* PEREIRA, 2011), chama a atenção para a complexidade e diversidade do setor público:

O setor público é complexo, pois entidades públicas não operam com uma estrutura legislativa comum, nem possuem tamanho ou forma padrão organizacional. É importante, portanto, o reconhecimento da diversidade desse setor e os diferentes modelos de governança que são aplicados em diferentes

países e diferentes setores, cada um dos quais com características diferentes que requerem atenção especial e impõem diferentes responsabilidades.

Para o IFAC (*International Federation of Accountants*) não há um acordo universal sobre uma definição para o termo "governança do setor público". O que se entende pelo termo parece variar consideravelmente entre as diversas partes do mundo (IFAC, 2013 *apud* <<http://wikigov.net/>>, acesso em: 01/11/2014).

Nesse sentido, afirma Edwards (2012 *apud* <<http://wikigov.net/>>, acesso em: 01/11/2014) que governança é um conceito multidimensional e o termo "governança" é utilizado de forma diferente, dependendo do aspecto de análise, do ponto de vista do observador ou do aspecto sob avaliação.

O Instituto Brasileiro de Governança Pública - IBGP (Em: <<http://wikigov.net/>>, acesso em: 01/11/2014) apresenta os diferentes conceitos de governança pública com base nos critérios objetivo e qualificação:

Quadro 2 – Conceitos de Governança Pública

Autor	Conceito	Principais Características
BANCO MUNDIAL (1992 <i>apud</i> SANTOS, 2001, p. 7)	Governança é o exercício da autoridade, controle, gerenciamento e poder de governo. É a maneira pela qual o poder é exercido no gerenciamento dos recursos econômicos e sociais para o desenvolvimento do país.	<u>Objetivo</u> : Gerenciamento dos recursos econômicos e sociais para o desenvolvimento do país. (Gestão pública) <u>Qualificação</u> : Consiste no exercício da autoridade, controle, gerenciamento e poder de governo. (Processo)
FERREIRA, 1996 (p. 5)	Governança no setor público estaria relacionada à capacidade de implementação das reformas, nos seus aspectos técnicos, financeiros e gerenciais.	<u>Objetivo</u> : Implementação de reformas no âmbito técnico, financeiro e gerencial. (Gestão pública) <u>Qualificação</u> : Consiste nos mecanismos para implementação de reformas. (Mecanismos)
DINIZ (1997 <i>apud</i> ARAÚJO, 2002, p. 19)	Governança no setor público é a capacidade de ação do Estado na formulação e implementação de políticas públicas e consecução das metas coletivas.	<u>Objetivo</u> : Formulação e implementação de políticas públicas e consecução de metas coletivas. (Gestão pública) <u>Qualificação</u> : Consiste nos mecanismos para formulação e implementação de políticas públicas. (Mecanismos)
KICKERT, 1997 (p.732)	Governança Pública é mais do que uma forma eficaz e eficiente de executar o 'negócio governo', ela está relacionada à legalidade e legitimidade, sendo mais do que valores estritamente empresariais. Governança pública é uma atividade complexa que envolve o 'governo' de complexas redes sociais nos setores políticos.	<u>Objetivo</u> : Executar o negócio governo, com legalidade e legitimidade. (Gestão pública) <u>Qualificação</u> : Consiste nos mecanismos para o governo de complexas redes sociais nos setores políticos. (Mecanismos)
TIMMERS, 2000 (p. 9)	Governança Pública é a proteção da inter-relação entre gestão, controle e fiscalização por organizações governamentais e por organizações	<u>Objetivo</u> : Concretizar objetivos políticos de forma eficiente e eficaz. (Gestão pública) <u>Qualificação</u> : Consiste na proteção da

	criadas por autoridades governamentais, visando à concretização dos objetivos políticos de forma eficiente e eficaz, bem como a comunicação aberta e a prestação de contas, para benefício das partes interessadas.	inter-relação entre gestão, controle e fiscalização. (Mecanismos)
BRESSER-PEREIRA, 2001 (p.8)	Governança pública é um processo dinâmico pelo qual se dá o desenvolvimento político e através do qual a sociedade civil, o estado e o governo organizam e gerem a vida pública.	<u>Objetivo:</u> Organizar e gerir a vida pública. (Gestão pública) <u>Qualificação:</u> Consiste no processo dinâmico que envolve a sociedade civil, o estado e o governo. (Processo)
ARAÚJO, 2002 (p.6)	Governança no setor público pode ser definida como a capacidade que um determinado governo tem para formular e implementar suas políticas. A fonte dessa governança são os agentes públicos ou servidores do Estado que possibilitam a formulação/ implementação correta das políticas públicas e representam a face deste diante da sociedade civil e do mercado, no setor de prestação de serviços diretos ao público.	<u>Objetivo:</u> Formular e implementar políticas públicas, bem como representar o governo diante da sociedade civil e do mercado. (Gestão pública) <u>Qualificação:</u> Consiste nos mecanismos de formulação e implementação de políticas públicas. (Mecanismos)
IFAC, 2013 (p.47)	Governança compreende os mecanismos (político, econômico, sócio-ambiental, administrativo, legal etc) colocados em prática para garantir que os resultados pretendidos para as partes interessadas sejam definidos e alcançados.	<u>Objetivo:</u> garantir que os resultados pretendidos sejam definidos e alcançados. (Gestão pública) <u>Qualificação:</u> Compreende os mecanismos político, econômico, sócio-ambiental, administrativo, legal etc. (Mecanismos)

Na análise dos conceitos de governança pública, conclui o IBGP que “o objetivo implícito é a gestão de recursos públicos para concretizar objetivos políticos e atender a sociedade que representa”.

Rodrigues (2010) observa que, quanto aos resultados esperados, em comparação à governança corporativa, em sentido amplo, – cujo objetivo é agregar valor e obter melhores taxas de retorno do capital investido pelo acionista -, na governança pública o resultado a ser obtido é a melhoria dos serviços prestados à sociedade e dos benefícios auferidos pela população.

Acrescenta o IFAC (*apud* <<http://wikigov.net/>>, acesso em: 01/11/2014) que o objetivo principal das entidades do setor público é alcançar resultados que influenciem o bem-estar dos cidadãos em vez de gerar lucros, e que, para atingir esses objetivos, as entidades do setor público devem:

- Coordenar e liderar para obter apoio e legitimidade entre os setores e a sociedade;

- Regular as entidades de setores importantes da economia para salvaguardar e promover os interesses dos cidadãos de forma sustentável; e
- Exercer a soberania em prol da prossecução das políticas sociais por meio da igualdade e da justiça, em detrimento do desempenho financeiro.

Considerando os objetivos propostos, o IFAC (2001 *apud* TCU, 2014a) estabelece três princípios básicos de governança pública: transparência, integridade e *accountability*.

A transparência assegura confiança às partes interessadas na tomada de decisão; a integridade reflete a honestidade e a probidade na administração de recursos públicos; e a *accountability*, responsabilidade por prestar contas, garante a responsabilização dos agentes.

O estudo do IFAC sugere que esses princípios devem estar refletidos em cada dimensão da governança, como, estruturas, processos organizacionais, padrões de desempenho, controles e relatórios (Magalhães, 2011).

O TCU lista importantes instrumentos legais e normativos de apoio às estruturas de governança pública no Brasil (TCU, 2014a):

- Constituição Federal de 1988, ao dispor, especialmente sobre: direitos e garantias fundamentais dos cidadãos; organização política e administrativa do Estado (União, Estados, Distrito Federal e Municípios, todos autônomos) e dos Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário - independentes e harmônicos entre si); definição e segregação de papéis e responsabilidades; sistema de freios e contrapesos; e estruturas de controle interno e externo.
- Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto 1.171/1994).
- Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000).
- GesPública - Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (2005, última revisão em 2013).
- Lei 12.813/2013, que dispõe sobre conflito de interesse no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal.
- Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011).

Os benefícios esperados pela governança no setor público foram compilados, pela *Internation Federation of Accountants*, de importantes guias de governança pública. Como resultado, conclui que a boa governança no setor público permite (2013 *apud* TCU, 2014a):

- a) garantir a entrega de benefícios econômicos, sociais e ambientais para os cidadãos;
- b) garantir que a organização seja, e pareça, responsável para com os cidadãos;
- c) ter clareza acerca de quais são os produtos e serviços efetivamente prestados para cidadãos e usuários, e manter o foco nesse propósito;
- d) ser transparente, mantendo a sociedade informada acerca das decisões tomadas e dos riscos envolvidos;
- e) possuir e utilizar informações de qualidade e mecanismos robustos de apoio às tomadas de decisão;
- f) dialogar com e prestar contas à sociedade;
- g) garantir a qualidade e a efetividade dos serviços prestados aos cidadãos;
- h) promover o desenvolvimento contínuo da liderança e dos colaboradores;
- i) definir claramente processos, papéis, responsabilidades e limites de poder e de autoridade;
- j) institucionalizar estruturas adequadas de governança;
- k) selecionar a liderança tendo por base aspectos como conhecimento, habilidades e atitudes (competências individuais);
- l) avaliar o desempenho e a conformidade da organização e da liderança, mantendo um balanceamento adequado entre eles;
- m) garantir a existência de um sistema efetivo de gestão de riscos;
- n) utilizar-se de controles internos para manter os riscos em níveis adequados e aceitáveis;
- o) controlar as finanças de forma atenta, robusta e responsável; e
- p) prover aos cidadãos dados e informações de qualidade (confiáveis, tempestivas relevantes e compreensíveis).

Anastasia (2000 *apud* MAGALHÃES, 2011) faz referência à relevância da governança pública no atual contexto de crise do Estado Social e de seu insulamento burocrático, tendo em vista a velocidade de desenvolvimento da sociedade contemporânea e das redes globalizadas. Afirma que, para atender às demandas legítimas dessa sociedade, o Estado precisa concentrar esforços na modernização da máquina pública, por meio da racionalização de sua estrutura e atividades, novas estratégias, novos modelos de gestão, otimizar os resultados de suas ações diante da escassez de recursos, oferecer serviços públicos de qualidade e implementar mecanismos adequados de controle desses resultados.

Nesse sentido, a autora define governança como a capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas.

2.3. GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO E NO SETOR PRIVADO

Sobre as diferenças entre a governança aplicada aos setores público e privado, o Advogado Geral do Governo Australiano, Pat Barrett (2001 *apud* RODRIGUES, 2010), afirma que “o setor público tem inúmeras responsabilidades com o Parlamento e com os contribuintes. As demandas para publicidade dos atos e transparência no setor público excedem àquelas requeridas no setor privado”.

Para o IFAC (2001 *apud* RODRIGUES, 2010), diferentemente do setor privado, onde a prestação de contas se dá aos sócios e clientes, no setor público os gestores estão sujeitos a diversos mecanismos de controle, devendo prestar contas a vários *stakeholders*, cada um com seu legítimo interesse.

De acordo com Rodrigues (2010), “Marques (2007, p. 12) corrobora esse entendimento ao afirmar que o setor público tem responsabilidades e *accountabilities* perante numerosos e variados *stakeholders*, além das mais diversas exigências sobre abertura e transparência das informações”.

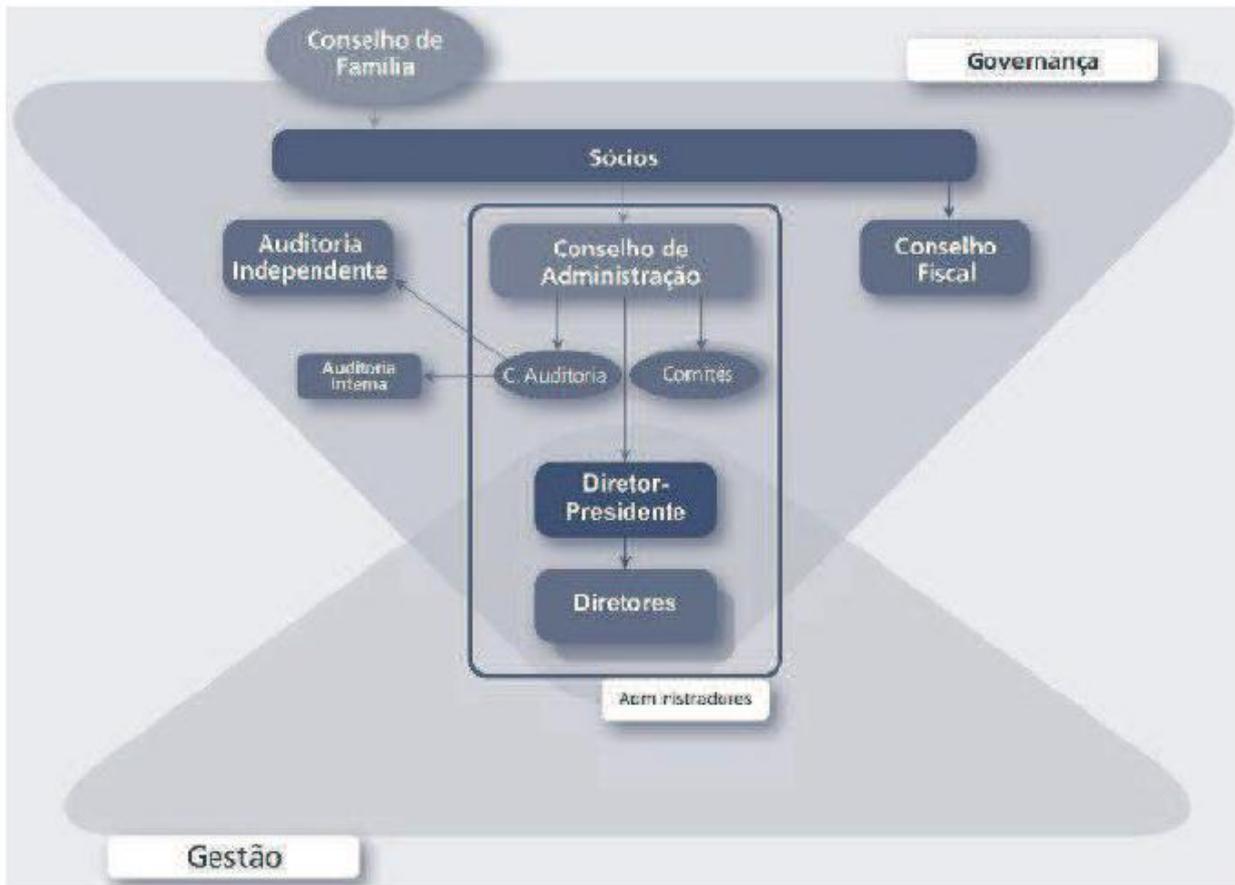
Acrescenta Magalhães (2011) que a governança pública implica que os governos sejam mais eficientes em um marco de economia globalizada, não somente atuando com a máxima capacidade de gestão, mas também respeitando as normas e valores de uma sociedade democrática.

2.4. GOVERNANÇA E GESTÃO

Governança e gestão são conceitos muito próximos e que coexistem nas organizações, mas são diferentes entre si.

Esclarece Fontes Filho (2009 *apud* MAGALHÃES, 2011) que, no âmbito dos gestores, devem ser tratadas as questões de gestão e, no universo dos proprietários, as de governança, conforme ilustração a seguir:

Figura 1: Sistema de governança corporativa



Fonte: IBGC, 2009 *apud* MAGALHÃES, 2011, p. 22)

De acordo com o Banco mundial, “governança” diz respeito a estruturas, funções, processos e tradições organizacionais que visam garantir a execução das ações planejadas de modo a atingir seus objetivos e resultados de forma transparente, efetiva e econômica. Já a “gestão” diz respeito ao funcionamento no dia a dia da organização, no contexto das estratégias, políticas, processos e procedimentos, de forma eficaz e eficiente (WORLD BANK, 2013 *apud* TCU, 2014a).

A gestão aborda a eficiência e a eficácia dos processos internos e pode ser parcialmente delegada a agentes externos. Já a governança estabelece as políticas e diretrizes para melhorar o desempenho das atividades da organização e não pode ser delegada a agentes de fora (PETERSON, 2004 *apud* RODRIGUES, 2010).

O TCU (2014a) estabelece essa distinção atribuindo à “governança” o direcionamento, monitoramento, supervisão e avaliação da atuação da gestão, com vistas ao atendimento das necessidades e expectativas da sociedade e demais interessados. À “gestão”, atribui os processos organizacionais, o planejamento, a execução, o controle e o

manejo dos recursos e poderes colocados à disposição de órgãos e entidades para a consecução de seus objetivos.

Figura 2: Relação entre Governança e Gestão



Fonte: TCU, 2014a, p. 32.

São funções da governança:

- a) definir o direcionamento estratégico;
- b) supervisionar a gestão;
- c) envolver as partes interessadas;
- d) gerenciar riscos estratégicos;
- e) gerenciar conflitos internos;
- f) auditar e avaliar o sistema de gestão e controle; e
- g) promover a *accountability* (prestação de contas e responsabilidade) e a transparência.

São funções da gestão:

- a) implementar programas;
- b) garantir a conformidade com as regulamentações;
- c) revisar e reportar o progresso de ações;
- d) garantir a eficiência administrativa;
- e) manter a comunicação com as partes interessadas; e
- f) avaliar o desempenho e aprender.

No âmbito da governança de TI, Weill (2004 *apud* RODRIGUES, 2010) diferencia governança e gestão da seguinte forma:

A Governança de TI não se preocupa com “quais” decisões foram tomadas, isto é Gerenciamento da TI. A Governança de TI está sistematicamente atenta, determinando “quem” toma cada tipo de decisão (a decisão correta), “quem”

contribui para as decisões (a entrada de dados correta) e "como" essas pessoas, ou grupos, são monitorados em seus papéis.

2.5. BOAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA PÚBLICA

Com o intuito de viabilizar a efetividade da governança no setor público, reconhecidas instituições definem diretrizes, princípios e boas práticas de governança pública.

2.5.1. COMITÊ DAS ORGANIZAÇÕES PATROCINADORAS DA COMISSÃO TREADWAY (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) – COSO

A estrutura de governança definida pelo COSO, originalmente desenvolvida para coibir fraudes em relatórios contábeis e financeiros, é também utilizada nas organizações governamentais devido ao sucesso e ampla aceitação de sua metodologia, que tem ênfase no controle interno e na gestão de riscos. De acordo com o COSO (2004), os controles internos são essenciais no processo de gestão e estariam formados por cinco dimensões: ambiente de controle; avaliação de riscos; atividades de controle; informação e comunicação; e monitoramento (PEREIRA, 2011). A definição de cada componente pode ser resumida da seguinte forma:

- Ambiente de controle: verificado pela integridade, valores éticos, competência dos funcionários, estilos gerenciais, delegação de autoridade e responsabilidade, método de desenvolvimento das pessoas e comprometimento da direção.
- Avaliação dos riscos: identificação dos riscos relevantes para o alcance dos objetivos e definição dos níveis de risco aceitáveis.
- Atividades de controle: estabelecimento de políticas e procedimentos de resposta aos riscos e ações tempestivas para mitigação dos riscos (por prevenção ou detecção).
- Informação e comunicação: registro adequado das informações e comunicação tempestiva para viabilizar o controle.
- Monitoramento: monitoramento e avaliação dos controles internos.

2.5.2. BANCO MUNDIAL

O Banco Mundial (WORLD BANK, 2007 *apud* TCU, 2014a) sugere sete princípios para a boa governança: legitimidade, equidade, responsabilidade, eficiência, probidade, transparência e *accountability*.

- a) **Legitimidade:** princípio jurídico fundamental do Estado Democrático de Direito e critério informativo do controle externo da administração pública que amplia a incidência do controle para além da aplicação isolada do critério da legalidade. Não basta verificar se a lei foi cumprida, mas se o interesse público, o bem comum, foi alcançado. Admite o ceticismo profissional de que nem sempre o que é legal é legítimo (BRASIL, 2012).
- b) **Equidade:** promover a equidade é garantir as condições para que todos tenham acesso ao exercício de seus direitos civis - liberdade de expressão, de acesso à informação, de associação, de voto, igualdade entre gêneros -, políticos e sociais - saúde, educação, moradia, segurança (BRASIL, 2010c).
- c) **Responsabilidade:** diz respeito ao zelo que os agentes de governança devem ter pela sustentabilidade das organizações, visando sua longevidade, incorporando considerações de ordem social e ambiental na definição dos negócios e operações (IBGC, 2010).
- d) **Eficiência:** é fazer o que é preciso ser feito com qualidade adequada ao menor custo possível. Não se trata de redução de custo de qualquer maneira, mas de buscar a melhor relação entre qualidade do serviço e qualidade do gasto (BRASIL, 2010c).
- e) **Probidade:** trata-se do dever dos servidores públicos de demonstrar probidade, zelo, economia e observância às regras e aos procedimentos do órgão ao utilizar, arrecadar, gerenciar e administrar bens e valores públicos. Enfim, refere-se à obrigação que têm os servidores de demonstrar serem dignos de confiança (IFAC, 2001).
- f) **Transparência:** caracteriza-se pela possibilidade de acesso a todas as informações relativas à organização pública, sendo um dos requisitos de controle do Estado pela sociedade civil. A adequada transparência resulta em um clima de confiança, tanto internamente quanto nas relações de órgãos e entidades com terceiros.
- g) **Accountability:** As normas de auditoria da Intosai conceituam *accountability* como a obrigação que têm as pessoas ou entidades às quais se tenham confiado recursos, incluídas as empresas e organizações públicas, de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar a quem lhes delegou essas responsabilidades (BRASIL, 2011). Espera-se que os agentes de governança prestem contas de sua atuação de forma voluntária, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões (IBGC, 2010).

2.5.3. INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA PÚBLICA - IBGP

De forma semelhante, o IBGP (Em: <<http://wikigov.net/>>. Acesso em: 01/11/2014), apresenta os Dez Princípios para a Boa Governança Pública:

- 1) Compromisso com valores éticos em prol da sustentabilidade social e ambiental;
- 2) Transparência dos atos, ações e decisões praticadas;
- 3) Promoção do propósito e da noção de "Serviço Público";

- 4) Institucionalização das estruturas, papéis e direitos decisórios das organizações públicas;
- 5) Envolvimento das partes interessadas no planejamento estratégico das organizações públicas;
- 6) Gestão de riscos e de desempenho organizacionais para garantia da melhor entrega de Serviços Públicos;
- 7) Ação organizacional com foco na otimização do dispêndio dos recursos públicos;
- 8) Atendimento às necessidades das partes interessadas de modo efetivo e sustentável;
- 9) Desenvolvimento humano para a boa governança com foco na entrega de valor público;
- 10) Eficácia dos controles e independência das verificações realizadas nas organizações públicas.

2.5.4. FEDERAÇÃO INTERNACIONAL DE CONTADORES (*International Federation of Accountants*) – IFAC

O IFAC (2013) lança o Framework Internacional para Boa Governança no Setor Público, no qual estabelece sete grupos de princípios (Em: <<http://wikigov.net/>>. Acesso em: 01/11/2014):

- A. Compromisso forte com integridade, valores éticos e cumprimento das Leis:
 - A1. Demonstrar integridade;
 - A2. Compromisso forte com valores éticos;
 - A3. Compromisso forte com o cumprimento das Leis.
- B. Engajamento aberto e abrangente com as partes interessadas:
 - B1. Abertura;
 - B2. Engajamento efetivo com cidadãos e usuários de serviços;
 - B3. Engajar-se de forma abrangente com as partes interessadas institucionais.
- C. Definir resultados em termos de benefícios econômicos, sociais e ambientais sustentáveis:
 - C1. Definir resultados;
 - C2. Benefícios econômicos, sociais e ambientais sustentáveis.

D. Determinar as intervenções necessárias para aperfeiçoar a consecução dos resultados pretendidos:

D1. Reforçar os mecanismos de tomada de decisão;

D2. Planejar intervenções;

D3. Aperfeiçoar a consecução dos resultados pretendidos.

E. Desenvolver a capacidade da entidade e o potencial dos líderes e indivíduos que a compõem:

E1. Desenvolver a capacidade da entidade;

E2. Desenvolver a liderança da entidade;

E3. Desenvolver o potencial dos indivíduos dentro da entidade.

F. Gerir os riscos e o desempenho por meio de controle interno robusto e forte gestão das finanças públicas:

F1. Gerenciar riscos;

F2. Gerenciar desempenho;

F3. Reforçar o controle interno;

F4. Fortalecer o gerenciamento financeiro.

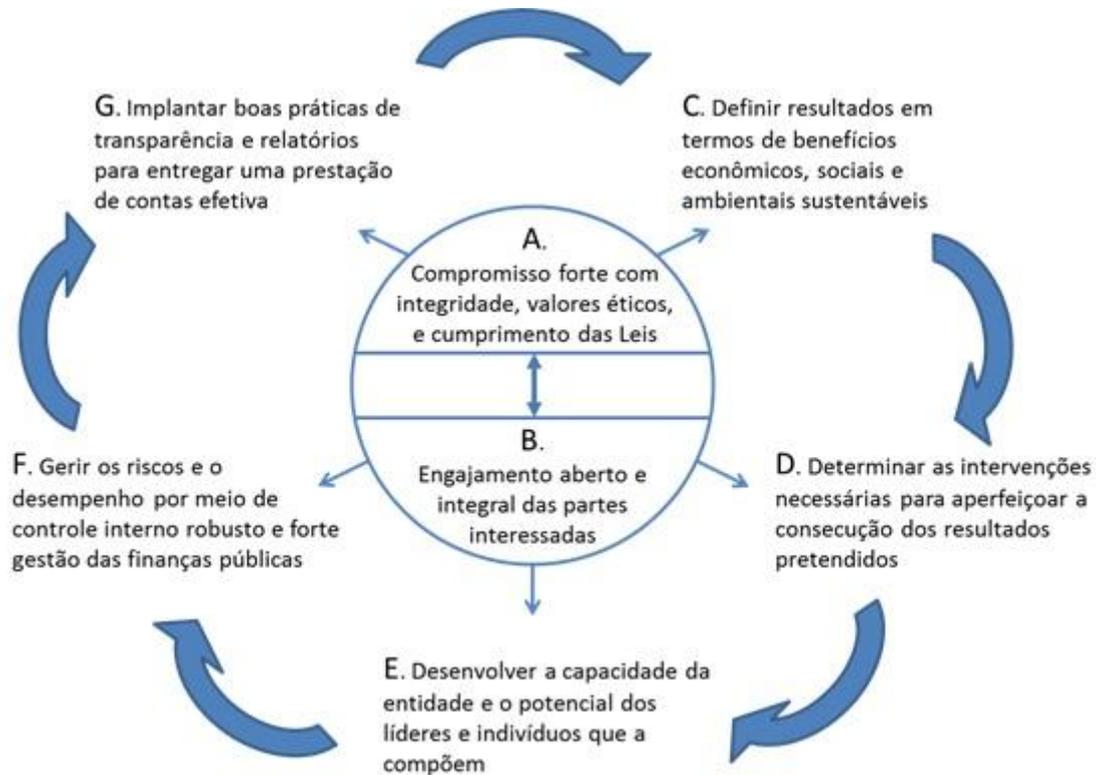
G. Implantar boas práticas de transparência e relatórios para entregar uma prestação de contas efetiva:

G1. Implantar boas práticas de transparência;

G2. Implantar boas práticas em relatórios.

Esses princípios relacionam-se da seguinte forma:

Figura 3: Princípios de Governança Pública do IFAC



Fonte: IFAC (2013), disponível em: <http://wikigov.net/>, acesso em: 01/11/2014.

Para cada princípio e subprincípio, o IFAC apresenta exemplos e perguntas para as organizações considerarem na avaliação de suas estruturas de governança.

2.5.5. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU

O Tribunal de Contas da União publicou, em 2014, a segunda versão do “Referencial Básico de Governança - Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública”. O Referencial tem por objetivo analisar a governança de órgãos e entidades.

De forma simplificada, ilustra o sistema de governança, envolvendo as estruturas administrativas, processos de trabalho, instrumentos e ferramentas e fluxo de informações:

Figura 4: Sistema de Governança em órgãos e entidades da administração pública.



Fonte: TCU, 2014a, p. 28.

De acordo com o TCU (2014a), a “Governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (grifo nosso).

Avaliar, direcionar e monitorar são as funções básicas de governança. “Avaliar” o ambiente, cenários, desempenho e resultados atuais e futuros; “direcionar” as políticas e planos para assegurar o alcance dos objetivos estabelecidos; e “monitorar” os resultados e o desempenho, confrontando-os com as metas estabelecidas e as expectativas das partes interessadas.

Liderança, estratégia e controle são os mecanismos de governança. A “liderança” é o conjunto de práticas que asseguram a existência de pessoas íntegras, capacitadas, competentes, responsáveis e motivadas para liderar as organizações e conduzir a estratégia. A “estratégia”, por sua vez, orienta a atividade organizacional e envolve aspectos como: avaliação do ambiente interno e externo, avaliação e prospecção de cenários, definição e alcance da estratégia e dos objetivos e alinhamento das estratégias e operações de negócio. Finalmente, para que esses processos sejam bem executados, é preciso estabelecer mecanismos de “controle” para avaliação e tratamento dos riscos, promover a transparência e a *accountability*.

O Referencial Básico de Governança é organizado da seguinte forma: a cada um dos mecanismos de governança é associado um conjunto de componentes que contribuem direta, ou indiretamente, para o alcance dos objetivos. Vinculados a cada objetivo estão estabelecidos um conjunto de práticas de governança que, por sua vez, recebem um conjunto de itens de controle.

Os componentes de cada mecanismo são:

Liderança

- Pessoas e competências (L1);
- Princípios e comportamentos (L2);
- Liderança organizacional (L3);
- Sistema de governança (L4);

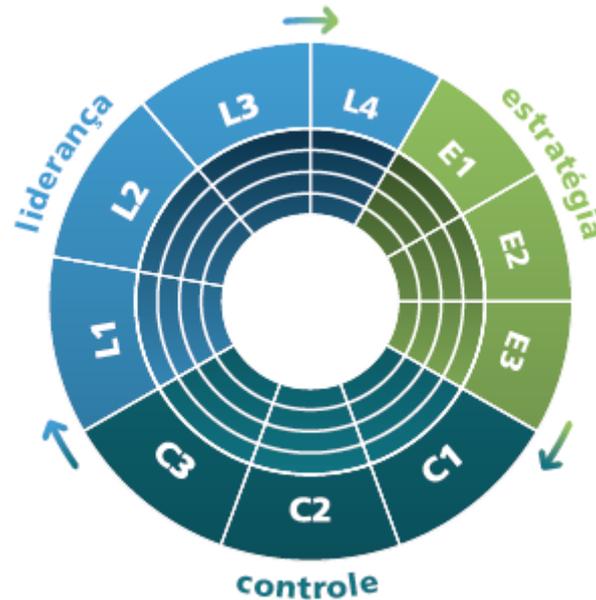
Estratégia

- Relacionamento com partes interessadas (E1);
- Estratégia organizacional (E2);
- Alinhamento transorganizacional (E3);

Controle

- Gestão de riscos e controle interno (C1);
- Auditoria interna (C2); e
- Accountability e transparência (C3).

Figura 5: Componentes dos mecanismos de governança



Fonte: TCU (2014a, p. 38).

O TCU apresenta as práticas de governança relacionadas a cada componente.

São elas:

MECANISMO: LIDERANÇA	
Componente: Pessoas e Competências	
1	Estabelecer e dar transparência ao processo de seleção de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração.
2	Assegurar a adequada capacitação dos membros da alta administração.
3	Estabelecer sistema de avaliação de desempenho de membros da alta administração.
4	Garantir que o conjunto de benefícios, caso exista, de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração seja transparente e adequado para atrair bons profissionais e estimulá-los a se manterem focados nos resultados organizacionais.
Componente: Princípios e Comportamentos	
5	Adotar código de ética e conduta que defina padrões de comportamento dos membros do conselho de administração ou equivalente e da alta administração.
6	Estabelecer mecanismos de controle para evitar que preconceitos, vieses ou conflitos de interesse influenciem as decisões e as ações de membros do conselho de administração ou equivalente e da alta administração.
7	Estabelecer mecanismos para garantir que a alta administração atue de acordo com padrões de comportamento baseados nos valores e princípios constitucionais, legais e organizacionais e no código de ética e conduta adotado.
Componente: Liderança Organizacional	
8	Avaliar, direcionar e monitorar a gestão da organização, especialmente quanto ao alcance de metas organizacionais.

9	Responsabilizar-se pelo estabelecimento de políticas e diretrizes para a gestão da organização e pelo alcance dos resultados previstos.
10	Assegurar, por meio de política de delegação e reserva de poderes, a capacidade das instâncias internas de governança de avaliar, direcionar e monitorar a organização.
11	Responsabilizar-se pela gestão de riscos e controle interno.
12	Avaliar os resultados das atividades de controle e dos trabalhos de auditoria e, se necessário, determinar que sejam adotadas providências.
Componente: Sistema de Governança	
13	Estabelecer as instâncias internas de governança da organização.
14	Garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas.
15	Estabelecer o sistema de governança da organização e divulgá-lo para as partes interessadas.
MECANISMO: ESTRATÉGIA	
Componente: Relacionamento com Partes Interessadas	
16	Estabelecer e divulgar canais de comunicação com as diferentes partes interessadas e assegurar sua efetividade, consideradas as características e possibilidades de acesso de cada público-alvo.
17	Promover a participação social, com envolvimento dos usuários, da sociedade e das demais partes interessadas na governança da organização.
18	Estabelecer relação objetiva e profissional com a mídia, com outras organizações e com auditores.
19	Assegurar que decisões, estratégias, políticas, programas, planos, ações, serviços e produtos de responsabilidade da organização atendam ao maior número possível de partes interessadas, de modo balanceado, sem permitir a predominância dos interesses de pessoas ou grupos.
Componente: Estratégia Organizacional	
20	Estabelecer modelo de gestão da estratégia que considere aspectos como transparência e envolvimento das partes interessadas.
21	Estabelecer a estratégia da organização.
22	Monitorar e avaliar a execução da estratégia, os principais indicadores e o desempenho da organização.
Componente: Alinhamento Transorganizacional	
23	Estabelecer mecanismos de atuação conjunta com vistas a formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas transversais e descentralizadas.
MECANISMO: CONTROLE	
Componente: Gestão de Riscos e Controle Interno	
24	Estabelecer sistema de gestão de riscos e controle interno.
25	Monitorar e avaliar o sistema de gestão de riscos e controle interno, a fim de assegurar que seja eficaz e contribua para a melhoria do desempenho organizacional.
Componente: Auditoria Interna	

26	Estabelecer a função de auditoria interna.
27	Prover condições para que a auditoria interna seja independente e proficiente.
28	Assegurar que a auditoria interna adicione valor à organização.
Componente: <i>Accountability</i> e Transparência	
29	Dar transparência da organização às partes interessadas, admitindo-se o sigilo, como exceção, nos termos da lei.
30	Prestar contas da implementação e dos resultados dos sistemas de governança e de gestão, de acordo com a legislação vigente e com o princípio de <i>accountability</i> .
31	Avaliar a imagem da organização e a satisfação das partes interessadas com seus serviços e produtos.
32	Garantir que sejam apurados, de ofício, indícios de irregularidades, promovendo a responsabilização em caso de comprovação.

Paralelamente às práticas de governança estabelecidas no Referencial Básico de Governança, o Tribunal de Contas da União elaborou, de forma simples e clara, uma lista de dez passos para a melhoria da governança nos órgãos e entidades da administração pública, com o intuito de contribuir, dentre outras coisas, para a entrega de benefícios aos cidadãos. Para cada passo estabeleceu os procedimentos necessários. De acordo com o TCU (2014b), os 10 Passos para a Boa Governança são:

- 1) Escolha líderes competentes e avalie seus desempenhos: os resultados da organização dependem fundamentalmente das pessoas que nela trabalham. A organização deve garantir que seus profissionais possuam as competências necessárias ao exercício do cargo.
- 2) Lidere com ética e combata os desvios: estabelecer mecanismos para encorajar e reforçar o comportamento ético.
- 3) Estabeleça sistema de governança com poderes de decisão balanceados e funções críticas segregadas: compreende as relações internas e externas, os fluxos de informações, processo de trabalho e atividades de avaliação, direção e monitoramento.
- 4) Estabeleça modelo de gestão da estratégia que assegure seu monitoramento e avaliação: formular a estratégia, desdobrá-la em planos de ação e acompanhar sua implementação.
- 5) Estabeleça a estratégia considerando as necessidades das partes interessadas: alinhamento das ações organizacionais com as expectativas dos usuários.

- 6) Estabeleça metas e delegue poder e recursos para alcançá-las: modelo de liderança para coordenar e delegar autoridade.
- 7) Estabeleça mecanismos de coordenação de ações com outras organizações: abordagens colaborativas para atingir metas, objetivos e propósitos coletivos de modo a evitar a sobreposição de programas e desperdício de recursos públicos.
- 8) Gerencie riscos e institua os mecanismos de controle interno necessários: tratar as incertezas com eficiência para melhor aproveitar as oportunidades ou reduzir a probabilidade e/ou impacto de eventos negativos.
- 9) Estabeleça função de auditoria interna independente que adicione valor à organização: a auditoria interna dá suporte à decisão e previne desvios na medida em que avalia e melhora a eficácia dos processos de gestão de riscos, controle e governança.
- 10) Estabeleça diretrizes de transparência e sistema de prestação de contas e responsabilização: a transparência e a *accountability* são essenciais à consolidação da democracia. Possibilitam ao cidadão acompanhar o planejamento e execução das políticas públicas, consequência direta da delegação do poder soberano do povo aos governantes.

As diretrizes, os princípios e as boas práticas de governança são apenas referências para auxiliar as organizações a avaliar e definir o modelo de governança a ser aplicado à sua realidade para alavancar o desempenho institucional. Elas não são exaustivas e devem evoluir à medida que as organizações se desenvolvem e se transformam.

3. METODOLOGIA DE PESQUISA

Quanto aos objetivos, a pesquisa realizada neste trabalho foi exploratória e descritiva. Exploratória porque teve como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, envolvendo levantamento bibliográfico, entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o tema pesquisado e análise de exemplos para auxiliar a compreensão. Também foi descritiva, pois visa descrever as características de uma determinada população, no caso, a estrutura de governança do Senado Federal, mediante pesquisas e entrevistas (GIL, 2002).

Quanto aos meios de investigação foram realizadas três abordagens:

- Pesquisa bibliográfica, que é realizada a partir de material já publicado, como livros, artigos de periódicos e material disponibilizado na *Internet* (GIL, 1998 *apud* MAGALHÃES, 2011, p. 36);
- Pesquisa documental, realizada em documentos internos de órgãos públicos (GIL, 1998 *apud* MAGALHÃES, 2011, p. 36); e
- Pesquisa de campo: foram realizadas entrevistas não-estruturadas e abertas, com abordagem livre do tema proposto para levantamentos importantes da realidade do órgão em estudo. Foram entrevistados representantes de órgãos importantes da estrutura de governança do Senado Federal: Escritório Corporativo de Governança e Gestão Estratégica e Secretaria de Controle Interno.

4. A GOVERNANÇA NO SENADO FEDERAL

O Referencial de Governança do TCU (2014a) estabelece quatro perspectivas de observação da governança, interdependentes e complementares entre si: a) sociedade e Estado; b) entes federativos, esferas de poder e políticas públicas; c) atividades intraorganizacionais; e d) órgãos e entidades.

A perspectiva “sociedade e Estado” é a vertente política da governança, que define as regras e princípios que orientam a atuação dos agentes e cria as condições estruturais de administração e controle do Estado. Diz respeito à prevalência do bem comum sobre os interesses de pessoas ou grupos e ocorre por meio do desenvolvimento nacional, relações econômico-sociais, governabilidade e atendimento das demandas da sociedade.

A perspectiva “entes federativos, esferas de poder e políticas públicas” é a vertente político-administrativa, com foco na formulação, implementação e na efetividade das políticas públicas mediante relações e parcerias entre as organizações públicas e/ou privadas.

A perspectiva “atividades intraorganizacionais”, sistema pelo qual os recursos de uma organização são dirigidos, controlados e avaliados. Analisa-se os processos decisórios, relações intraorganizacionais, otimização de recursos, redução de riscos, geração de valor e contribuição para os resultados esperados pelas partes interessadas internas e externas à organização. Sua aplicação se dá, por exemplo, pela governança de pessoal, de informação, de tecnologia, de orçamento etc.

Por fim, a perspectiva de “órgãos e entidades” é a vertente corporativa e diz respeito à otimização dos resultados da organização e seu alinhamento com o interesse público. Considera a integridade e valores éticos, definição de resultados, gestão de riscos e de desempenho e a transparência e *accountability*.

A análise da estrutura de governança do Senado Federal neste trabalho é baseada nessa quarta perspectiva de órgãos e entidades, pois o alinhamento estratégico das ações e a otimização dos resultados corporativos são fundamentais para que as

demais perspectivas sejam bem sucedidas. Além disso, a governança no Senado é recente e ainda não contempla a atividade política, *core business*¹, do órgão.

Tomando-se como base a divisão da estrutura de governança do Tribunal de Contas da União, verifica-se a estrutura de governança do Senado Federal, com foco nos seguintes aspectos: estratégia e liderança, estrutura, normas e regulamentos e transparência e *accountability*, a serem relacionados com as boas práticas de governança levantadas na revisão da literatura moderna.

4.1. ORIGEM DA GOVERNANÇA NO SENADO FEDERAL

De acordo com PEIXOTO (2012), a Governança no Senado Federal teve início, em abril de 2007, com o Plano Estratégico do Prodasen (órgão responsável pela tecnologia da informação do Senado), que tinha, dentre outros objetivos, o de implantar a governança de tecnologia da informação - TI. Em dezembro do mesmo ano, foi elaborado o Projeto de Governança de TI, com foco na aprendizagem e sensibilização do órgão em relação ao tema.

Em 2009, considerando a necessidade de aperfeiçoamento e integração dos processos de gestão do Senado Federal no âmbito técnico-administrativo e as recomendações do TCU constantes dos Acórdãos 1603/2008-Plenário e 2471/2008-Plenário, referentes a planejamento institucional e governança de TI, o Primeiro-Secretário editou o Ato nº 24/2009 que instituiu Comissão Especial para elaborar proposta de estratégia e ações para o aperfeiçoamento do processo de governança organizacional e gestão estratégica do Senado Federal.

O relatório final emitido pela Comissão resultou na elaboração da Agenda Estratégica da Administração do Senado Federal e a partir dela, no Ato do Primeiro-Secretário nº 16, de 2011, que instituiu o Sistema de Governança Corporativa e Gestão Estratégica do Senado Federal, com o objetivo de garantir o uso de boas práticas de

¹ Core business é o termo em inglês que significa a parte central de um negócio ou de uma área de negócios, e que é geralmente definido em função da estratégia dessa empresa para o mercado. Este termo é utilizado habitualmente para definir qual o ponto forte e estratégico da atuação de uma determinada empresa. (Fonte: Wikipedia. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Core_business>. Acesso em 28/11/2014).

administração na Casa, a ser composto pelo Comitê, pelo Programa e pelo Escritório de Governança (BRASIL, 2011).

O Comitê de Governança Corporativa e Gestão Estratégica, presidido pelo Primeiro-Secretário e coordenado pela Diretoria-Geral, foi criado para que as decisões estratégicas pudessem ser tomadas de forma compartilhada, atendendo aos objetivos de todas as unidades, focando na priorização de projetos e de investimentos (SF, s.d).

Em 2013, foi elaborado o Planejamento Estratégico do Senado, composto pelo Mapa Estratégico Institucional, para o período de 2013 a 2023, e pelo Plano de Metas da Administração, para o período de 2013 a 2016. Esses documentos concretizam a governança de forma alinhada com a gestão estratégica do órgão.

Observa-se que o histórico da governança no Senado Federal é recente e desenvolve-se lentamente à medida que é incorporada e legitimada por toda a organização.

4.2. SISTEMA DE GOVERNANÇA CORPORATIVA E GESTÃO ESTRATÉGICA

O Sistema de Governança Corporativa e Gestão Estratégica do Senado Federal foi instituído pelo Ato do Primeiro-Secretário (APS) nº 16, de 2011, e passou a compor o Regulamento Administrativo do Senado Federal – RASF, conforme Ato da Comissão Diretora (ATC) nº 14, de 2013, e alterações posteriores.

De acordo com o art. 239 do ATC 14/2013, a governança corporativa tem a seguinte definição (BRASIL, 2013a):

Governança Corporativa é a sistemática pela qual a gestão da Casa é dirigida, monitorada, controlada e incentivada a atuar no interesse da sociedade brasileira, baseada nos princípios constitucionais da administração pública e nos princípios da transparência, responsabilização, equidade e responsabilidade socioambiental, com vistas a garantir, entre outros, o alinhamento das ações organizacionais à estratégia institucional, à eficiência no uso de recursos, à gestão dos riscos corporativos e à avaliação de desempenho organizacional. (Incluído pelo Ato da Comissão Diretora nº 17/2013).

Em sua versão originária, nos termos do inciso I, art. 2º do APS 16/2011, o conceito de governança corporativa do Senado Federal excluiu expressamente a abrangência da governança na atividade política do órgão, restringindo-se à esfera administrativa. Apresentou o seguinte escopo temático de atuação (BRASIL, 2011a):

- Governança corporativa de riscos organizacionais;
- Governança corporativa de segurança da informação;
- Governança corporativa de tecnologia da informação;

- Governança corporativa da informação e conhecimento organizacionais;
- Gestão da estratégia organizacional;
- Gestão estratégica de projetos, programas e portfólios;
- Gestão estratégica de processos e arquitetura organizacionais;
- Gestão estratégica de pessoas e da cultura organizacionais;
- Gestão estratégica da responsabilidade socioambiental.

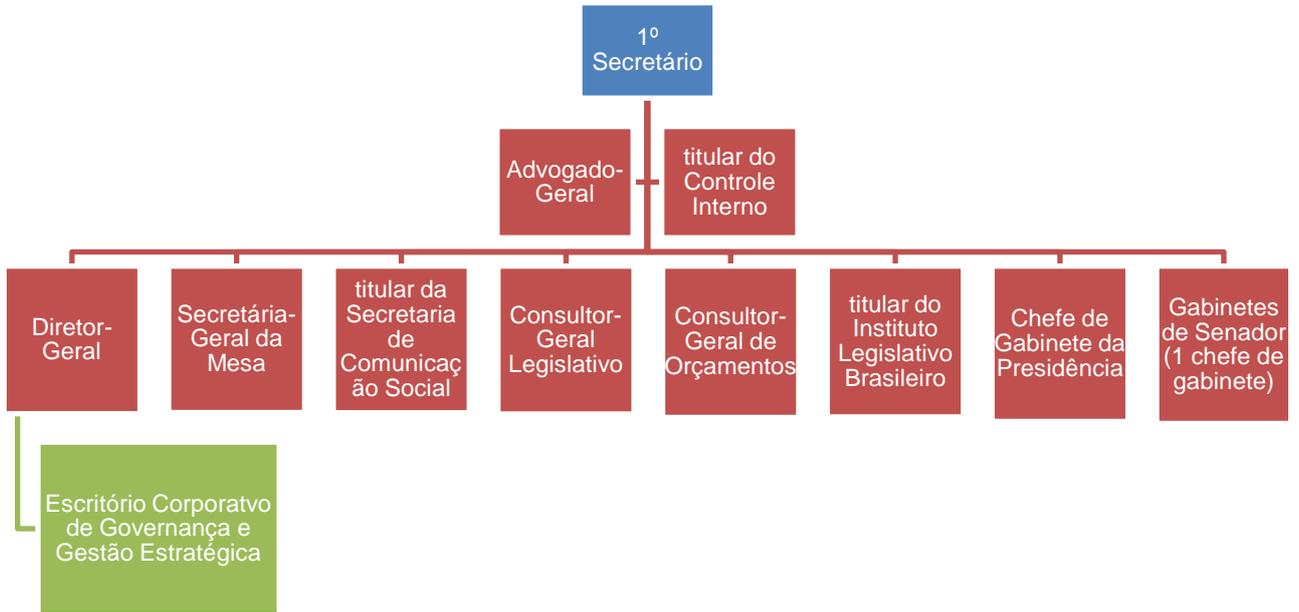
Dispõe o Ato do 1º Secretário 16/2011 que o Sistema de Governança Corporativa e Gestão Estratégica é exercido pelo Comitê de Governança Corporativa e Gestão Estratégica, Escritório Corporativo de Governança e Gestão Estratégica e pelos Escritórios Setoriais de Gestão (BRASIL, 2011a).

O Comitê de Governança Corporativa e Gestão Estratégica é subordinado à Comissão Diretora do Senado Federal e tem as seguintes competências, conforme ATC 14/2013 (BRASIL, 2013a):

Art. 239. Ao Comitê de Governança Corporativa e Gestão Estratégica compete assessorar e apoiar a Comissão Diretora na formulação, implementação e avaliação de políticas e estratégias de gestão do Senado Federal, de acordo com os princípios da boa governança, promovendo a ética, a transparência, o desenvolvimento institucional e a imagem pública da instituição; estabelecer prioridades de projetos e investimentos estratégicos e definir a alocação de recursos críticos; analisar o desempenho organizacional do Senado Federal no âmbito técnico-administrativo e exercer outras funções afetas à sua área de competência.

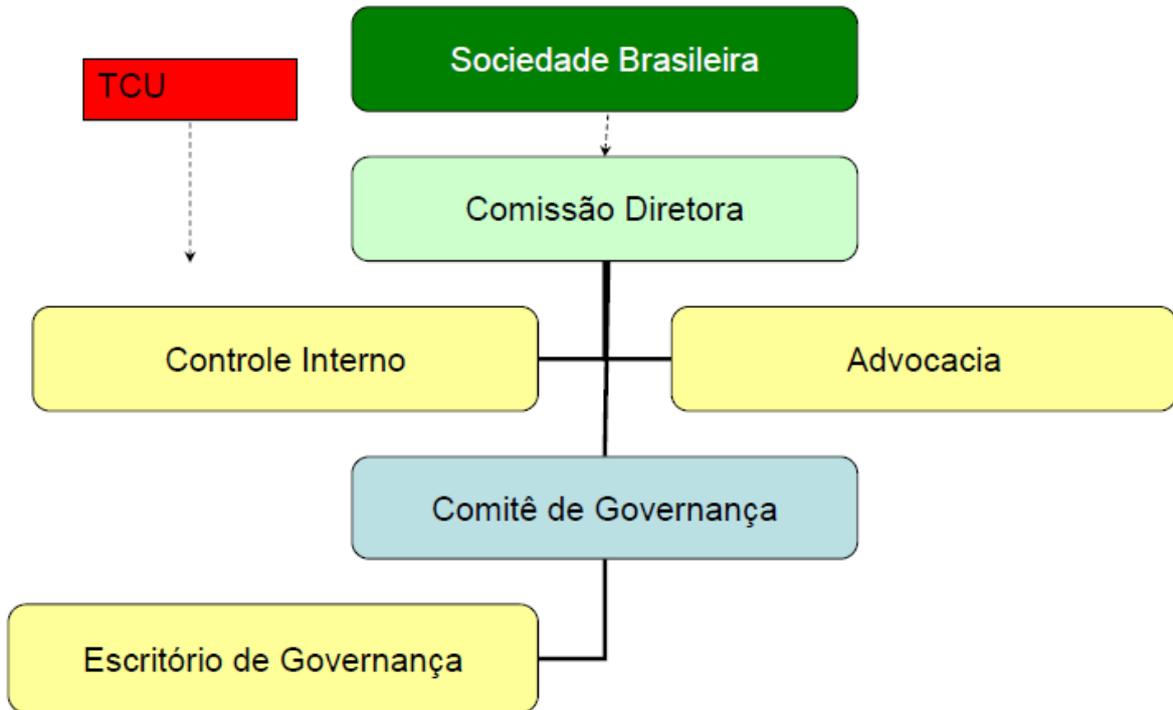
O Comitê é presidido pelo Primeiro-Secretário e coordenado pela Diretoria-Geral. É composto pelos seguintes membros:

Figura 6: Composição do Comitê de Governança Corporativa e Gestão Estratégica



Com base nessa estrutura e no modelo do sistema de governança, PEIXOTO (2012) apresenta a arquitetura da governança corporativa no Senado Federal:

Figura 7: Arquitetura da governança corporativa no Senado Federal



Fonte: PEIXOTO, 2012.

O Escritório Corporativo de Governança e Gestão Estratégica, secretaria executiva do Comitê, é formado por um grupo de servidores com lotação na Diretoria-Geral e tem as seguintes competências, de acordo com o ATC 14/2013 (BRASIL, 2013a):

Art. 256. Ao Escritório de Governança e Gestão Estratégica compete assessorar a administração, os colegiados e os órgãos da Casa, bem como coordenar as ações técnicas de governança corporativa, exceto auditoria; governança de tecnologia da informação; gestão de riscos organizacionais e segurança corporativa; gestão da estratégia organizacional, incluindo o planejamento estratégico com a coordenação técnica na formulação, desdobramento, monitoramento da execução e reavaliação da estratégia organizacional e respectivos objetivos e metas, e o assessoramento aos diversos órgãos da Casa na formulação, execução, monitoramento e revisão de planos setoriais; gestão estratégica de pessoas, incluindo gestão de competência e da cultura e clima organizacionais; gestão corporativa de portfólio, programas e projetos incluindo o gerenciamento do orçamento consolidado de projetos; gestão corporativa de processos e estrutura organizacionais incluindo o monitoramento e análise da maturidade, capacidade, eficiência, custos e desempenho dos processos críticos e estratégicos da organização bem como a análise e proposição de arquitetura, competências, organização e funcionamento da estrutura administrativa do Senado Federal; gestão corporativa do conhecimento organizacional; gestão corporativa da responsabilidade socioambiental e gestão corporativa da informação gerencial incluindo análise e consolidação de informações gerenciais da administração do Senado Federal e exercer a função de Órgão Setorial do Sistema de Custos do Governo Federal. (Redação dada pelo Ato da Comissão Diretora nº 12/2014).

§ 1º Cabe ao Escritório Corporativo de Governança e Gestão Estratégica: (Redação dada pelo Ato da Comissão Diretora nº 8/2014)

I - coordenar processo de proposição de políticas de gestão, ouvidos os setores da Casa afetos ao tema; (Redação dada pelo Ato da Comissão Diretora nº 8/2014)

II - definir padrões, métodos, ferramentas e modelo de gestão, ouvidos os setores da Casa afetos aos temas; (Redação dada pelo Ato da Comissão Diretora nº 8/2014)

III - assessorar os diversos órgãos da Casa na implementação e no uso de padrões, métodos e ferramentas; (Redação dada pelo Ato da Comissão Diretora nº 8/2014)

IV - monitorar e analisar o desempenho e alinhamento estratégico da gestão setorial e corporativa, consolidar no nível estratégico e submeter à avaliação da alta administração; (Redação dada pelo Ato da Comissão Diretora nº 8/2014)

V - assessorar a administração na priorização de projetos e de investimentos, bem como na alocação de recursos críticos; (Redação dada pelo Ato da Comissão Diretora nº 8/2014)

O Escritório de Governança apresentou o seguinte escopo temático de atuação da governança e da gestão no Senado Federal, de forma sistêmica e integrada:

Figura 8: Programa de Governança e Gestão Estratégica



Fonte: PEIXOTO, 2012.

Esse modelo prevê a formação de grupos de trabalho com a participação dos setores do Senado envolvidos em cada tema de cada projeto em execução (SF, 2013c).

O Ato do 1º Secretário 16/2011 prevê, ainda, a existência de Escritórios Setoriais de Gestão nos órgãos do Senado para viabilizar a implementação das ações do Sistema de Governança Corporativa e Gestão Estratégica. Eles são formados por equipes de assessoramento local, hierarquicamente subordinados às respectivas unidades organizacionais e tecnicamente vinculados ao Escritório Corporativo de Governança (BRASIL, 2011a).

Os Escritórios Setoriais são importante rede de comunicação e assessoramento para disseminação das políticas e práticas adotadas pela Cúpula Administrativa e Alta Administração em todo o órgão.

4.3. ESTRATÉGIA

De acordo com Magalhães (2011), a capacidade de governança depende da interação entre a capacidade de comando e de direção do Estado, interna e

externamente; da capacidade de coordenação entre as distintas políticas e os diferentes interesses em jogo, buscando integrá-los com coerência para garantir políticas governamentais consistentes; e, a capacidade de implementação pressupõe a adequação das decisões tomadas em relação aos recursos técnicos, humanos, informacionais, institucionais, financeiros e políticos necessários para que as decisões se materializem.

Dessa forma, a boa governança no setor público requer, entre outras ações, uma gestão estratégica, gestão política e gestão da eficiência, eficácia e efetividade.

A gestão estratégica no Senado Federal tem como marco inicial a aprovação do Programa de Gestão por Resultados do Senado Federal (PRORESULTADOS-SF), por meio do Ato da Comissão Diretora nº 1, de 31 de março de 2011 (BRASIL, 2011b).

De acordo com o art. 2º do ATC 1/2011, o Programa PRORESULTADOS “integra um conjunto de ações com o objetivo de aprimorar a gestão administrativa do Senado Federal reduzindo custos e melhorando a qualidade dos serviços prestados à sociedade brasileira, aos Senadores e ao público interno em todas as áreas administrativas e legislativas, mediante a utilização de metodologia de administração por resultados”.

Conforme o Programa, o Plano de Gestão de cada unidade administrativa e legislativa, anual e de caráter obrigatório, seria utilizado pela Alta Administração para exercer o monitoramento e a avaliação dos resultados obtidos, bem como para a disponibilização dos recursos humanos, materiais, financeiros, tecnológicos e institucionais necessários (BRASIL, 2011b).

O Programa PRORESULTADOS se desdobrou no Sistema de Governança, estabelecido pelo APS 16/2011, que teve origem na Agenda Estratégica da Administração do Senado Federal, aprovada pela Comissão Diretora em 20 de dezembro de 2011:

Figura 9: Agenda Estratégica da Administração do Senado



Fonte: PEDERIVA, 2014.

A agenda estratégica foi elaborada com base no modelo do Gespública², que define critérios de excelência para cada dimensão. Foram acrescentados os critérios projetos e tecnologia da informação no bloco de execução.

No bloco de planejamento, verifica-se que o critério liderança apresenta o seguinte objetivo: instituir modelo de governança corporativa e gestão estratégica.

Nesse sentido, o Ato da Comissão Diretora nº 3, de 20 de fevereiro de 2013, que implementa medidas de racionalização administrativa, reforça o sistema de governança e determina, em seu art. 11, que a Diretoria-Geral apresente Plano

² O Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública – foi instituído pelo Decreto nº 5.378 de 23 de fevereiro de 2005 e é o resultado da evolução histórica de diversas iniciativas do Governo Federal para a promoção da gestão pública de excelência, visando a contribuir para a qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão e para o aumento da competitividade do País. (Disponível em: <http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CB8QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.gespublica.gov.br%2Ffolder_rngp%2Fanexos%2Fsaiba_mais_gespublica.pdf&ei=C8V8VICYEInzoAT0zoGoAq&usq=AFQjCNHzH82LO_0RdgbULvuf949lobf1mQ&bvm=bv.80642063,d.cGU>. Acesso em 28/11/2014).

Estratégico incluindo metas de curto, médio e longo prazo da Administração do Senado, no prazo de 30 dias (BRASIL, 2013c).

Em atendimento a esse dispositivo e com base no objetivo da Agenda Estratégica de instituir modelo de governança corporativa e gestão estratégica e, considerando, ainda, a necessidade de se conferir continuidade administrativa ao Senado Federal, independentemente das alternâncias de seus gestores, e a demanda da sociedade por mecanismos cada vez mais eficazes de governança para zelar por seus interesses na gestão da coisa pública, foi editado o Ato da Comissão Diretora nº 9, de 2013, que aprova o Planejamento Estratégico do Senado Federal (BRASIL, 2013b).

O Planejamento Estratégico do Senado é composto pelo Mapa Estratégico Institucional do Senado Federal, para o período de 2013 a 2023, e pelo Plano de Metas da Administração, para o período de 2013 a 2016.

De forma a assegurar a satisfação dos objetivos estratégicos por meio do alinhamento das ações do Senado Federal, o referido Ato dispõe que o Mapa Estratégico orientará a elaboração dos planos táticos e operacionais do Senado, bem como seus desdobramentos. Acrescenta que os planos táticos e operacionais devem utilizar o Plano de Metas da Administração do Senado Federal como referencial na definição de seus objetivos e os projetos que os consubstanciam (BRASIL, 2013b).

O Mapa Estratégico Institucional do Senado Federal, para o período de 2013 a 2023, foi elaborado com base no modelo de *Balanced Score Card* – BSC³ – e traduz a visão, missão e a estratégia da organização dividida em quatro dimensões, acompanhadas de seus respectivos objetivos estratégicos:

³ **Balanced Scorecard (BSC)** é uma metodologia de medição e gestão de desempenho desenvolvida pelos professores da Harvard Business School (HBS) Robert Kaplan e David Norton, em 1992. Os requisitos para definição desses indicadores tratam dos processos de um modelo da administração de serviços e busca da maximização dos resultados baseados em quatro perspectivas que refletem a visão e estratégia empresarial: **financeira, clientes, processos internos e aprendizado e crescimento**. (Disponível em: <992.http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CB0QFjAA&url=http%3A%2F%2Fpt.wikipedia.org%2Fwiki%2FBalanced_scorecard&ei=m8V8VMuJDoTUoATjxIDoCg&usg=AFQjCNE7SryzMBOu9LTwl3SN2P9I_y25OA&bvm=bv.80642063,d.cGU>. Acesso em: 28/11/2014).

Figura 10: Mapa Estratégico Institucional do Senado Federal



Fonte: SF, 2013a.

De acordo com o Anexo I do ATC 9/2013, o Mapa Estratégico também apresenta o negócio institucional e os valores do Senado Federal (BRASIL, 2013b):

- **Negócio Institucional:** elaboração legislativa; elaboração orçamentária; fiscalização e controle das políticas públicas, do orçamento e da ação do estado; representação parlamentar; equilíbrio federativo; e inquérito parlamentar.
- **Valores:** transparência, liberdade de expressão, eficiência, excelência, interatividade, pluralismo e sustentabilidade.

Em cumprimento à norma, foram elaborados os planos setoriais das unidades administrativas sob orientação e auxílio do Escritório de Governança. Os planos setoriais não foram formalizados, permanecendo como instrumento interno de gestão de cada unidade.

Em relação ao Plano de Metas da Administração, para o período de 2013 a 2016, constante do Anexo II do ATC 9/2013, identifica-se sua subdivisão em quatro períodos: metas de 100 dias, metas curto, médio e longo prazo.

Segue seleção de metas constantes do Plano diretamente relacionadas à governança corporativa (BRASIL, 2013b):

Metas de 100 dias (até 11/05/2013):

Promoção da Transparência e Controle Social

- Instalar o Conselho de Transparência e Controle Social;
- Regulamentar as atividades do Conselho de Transparência e Controle Social;
- Inaugurar o novo Portal da Transparência do Senado;
- Realizar pesquisa de opinião nacional sobre Transparência e redução de gastos do Senado;
- Promover a interatividade e a participação popular em 15 audiências públicas, via telefone, internet e redes sociais;
- Aumentar as opções de interatividade e o uso de redes sociais do Portal do Alô Senado;
- Dar divulgação, no Portal da Transparência, aos dados de remuneração dos servidores, aposentados e pensionistas do Senado Federal;
- Agregar funcionalidades informatizadas para aprimorar o acesso da sociedade às informações do Portal de Pesquisas Legislativas;
- Elaborar o Portal Copa Transparente;
- Ampliar o conhecimento da sociedade sobre o Orçamento da União por meio da divulgação do programa educativo Orçamento Fácil;
- Promover o acompanhamento e fiscalização do Orçamento da União por meio de capacitação na modalidade de ensino à distância (EAD) de 360 cidadãos no uso do sistema informatizado SIGA Brasil.

Fortalecimento e modernização do Poder Legislativo

- Ampliar a divulgação das atividades parlamentares e dos senadores na TV e Rádio Senado;
- Apresentar projeto de ampliação do público alvo da Rádio Agência, incluindo rádios comunitárias como multiplicadoras;

- Ampliar a divulgação das ações político/parlamentares dos senadores nos estados.

Apoio à atividade legislativa - Consultoria Legislativa

- Organizar seminários técnicos de “Diálogos Legislativos”, de periodicidade mensal, para promover debates e esclarecimentos sobre temas de interesse do Congresso Nacional.

Gestão corporativa

- Instituir política de responsabilidade socioambiental.

Gestão corporativa – Responsabilidade socioambiental - Acessibilidade

- Propor a política de acessibilidade do Senado Federal.

Gestão de Recursos Humanos

- Implantar a Avaliação de Desempenho de servidores nos termos da Resolução nº 69/2012, com a realização de palestras prévias de capacitação de gestores e servidores.

Metas de Curto Prazo (até 31/12/2013):

Promoção da Transparência e Controle Social

- Transformar em dados abertos as informações cadastrais publicadas sobre os Senadores e o processo legislativo;
- Ampliar o Serviço de Atendimento ao Usuário de informações do processo Legislativo;
- Oferecer maior facilidade à sociedade para obter pela internet informações sobre atividade legislativa, com recursos para cruzar, reordenar e classificar os dados acessados - SIGA Senado Legislativo;
- Construir o site do Congresso Nacional;
- Desenvolver e implantar o novo Portal das Comissões na internet;
- Disponibilizar na internet as Questões de Ordem do Senado e Congresso desde 1988;
- Facilitar o acesso direto da sociedade a informações do Orçamento da União por meio do desenvolvimento do Portal de Orçamento do Senado;
- Estruturar o atendimento da CONORF à sociedade sobre utilização das ferramentas de acesso a informações do Orçamento da União disponíveis no SIGA Brasil e outros meios;

- Ampliar o acesso dos cidadãos às informações por meio de: transparência ativa, melhor estruturação das informações, elaboração de mapa de busca e modernização das ferramentas de divulgação (SIDOC).

Fortalecimento e modernização do Poder Legislativo

- Ampliar a divulgação da ação parlamentar do Senado nos estados;
- Expandir o sinal da TV digital e Rádio Senado para São Luís - MA, Belém - PA, Boa Vista - RR, Campo Grande-MS, João Pessoa-PB, Macapá -AM, Maceió-AL e Rio de Janeiro-RJ;
- Implementar a Escola de Gestão;
- Fortalecer o poder legislativo junto à sociedade em geral, por meio dos instrumentos de comunicação dirigida, de massa e das novas mídias sociais, fomentando a relação entre o Senado Federal e seus servidores com a comunidade legislativa em âmbito municipal e estadual, bem como com as instituições da sociedade organizada.

Apoio à atividade Legislativa – Processo Legislativo

- Modernizar o Plenário do Senado Federal;
- Atualizar a Política de Segurança do Sistema de Votação Eletrônica (SVE).

Gestão de Comunicação Social

- Apresentar projeto de estabelecimento de parcerias com instituições públicas permitindo a racionalização dos custos e ampliação da divulgação do Senado Federal.

Gestão corporativa

- Definir modelo de planejamento estratégico institucional participativo;
- Instituir política de segurança da informação;
- Instituir política de gestão de riscos organizacionais e de segurança corporativa;
- Implementar modelo de gestão de portfólio de projetos organizacionais;
- Definir a modelo inicial de análise e avaliação de riscos organizacionais e priorizar ações de tratamento dos riscos mais críticos;
- Aperfeiçoar a política de capacitação e desenvolvimento dos servidores do Senado Federal.

Metas de Médio Prazo (até 31/12/ 2014):

Fortalecimento e modernização do Poder Legislativo

- Lançar novo portal institucional “O Senado”, reformulado para ampliar o conhecimento da sociedade sobre a história institucional;
- Ampliar os produtos e serviços oferecidos pelo portal e-Cidadania (processo legislativo fácil);
- Revisar marcos jurídicos municipais de mais de 100 Casas Legislativas no âmbito do Programa de Modernização do Legislativo Brasileiro.

Gestão de Comunicação Social

- Expandir o sinal da TV digital para Aracaju, Porto Velho, Curitiba e Teresina;
- Expandir o sinal da Rádio Senado para Aracaju e Porto Velho.

Gestão corporativa

- Implementar modelo de gestão corporativa da informação;
- Implementar modelo de gestão de riscos e segurança corporativa;
- Implementar modelo de gestão corporativa de segurança da informação;
- Implementar modelo de gestão corporativa de custos;
- Implementar modelo de gestão da responsabilidade socioambiental;
- Instrumentalizar o Senado Federal para a gestão de portfólios, programas e projetos;
- Iniciar a implementação da gestão por competências no Senado Federal;
- Implementar modelo de gestão corporativa de processos organizacionais.

Metas de Longo Prazo (até 31/12 2016):

Fortalecimento e modernização do Poder Legislativo

- Certificar, no biênio 2015-2016, 700 Câmaras Municipais em níveis de maturidade de gestão;
- Capacitar, no biênio 2015-2016, por meio da Escola de Gestão, 100 gestores do Senado Federal;
- Realizar projeto de conscientização e informação sobre o Senado, voltado a estudantes de escolas privadas e públicas federais.

Promoção da Transparência e Controle Social

- Facilitar o acesso direto da sociedade a informações do Orçamento da União, por meio do desenvolvimento e divulgação de novas funcionalidades do sistema SIGA Brasil;
- Implementar o projeto e-fiscalização.

Apoio à atividade legislativa - Consultoria Legislativa

- Desenvolver metodologia de acompanhamento e avaliação de políticas públicas pelo Senado Federal, de forma a possibilitar aprimoramentos e medidas para aumento de sua eficiência, durante a tramitação de projetos versando sobre o tema na Casa;
- Contribuir na modernização do processo legislativo e na qualificação da atuação parlamentar, mediante levantamento das práticas atuais, prospecção das melhores práticas mundiais, revisão dos paradigmas vigentes em relação ao processo e sistemas de controle.

Gestão corporativa

- Consolidar o modelo de governança corporativa e gestão estratégica do Senado Federal;
- Consolidar o modelo de gestão corporativa de estratégia, programas e projetos;
- Consolidar o modelo de gestão corporativa de processos organizacionais;
- Consolidar o modelo de gestão corporativa de riscos organizacionais e de segurança da informação;
- Consolidar o modelo de governança corporativa de tecnologia da informação;
- Consolidar o modelo de gestão corporativa da responsabilidade socioambiental;
- Implementar modelo de gestão por competência no Senado Federal;
- Implantar modelo de gestão do conhecimento no Senado Federal;
- Elaborar o plano anual de capacitação dos servidores do Senado Federal;
- Implantar modelo de gestão de custos no Senado Federal;
- Ampliar o alcance da circulação das informações internas com a adoção de canais alternativos de comunicação.

Dando prosseguimento às orientações estratégicas e com o objetivo de assegurar a gestão integrada das atividades desempenhadas pelas unidades

administrativas, em 20 de fevereiro de 2014, foi editado o Ato da Comissão Diretora nº 1, de 2014, que estabelece diretrizes para o planejamento e define prioridades à área administrativa do Senado Federal, que devem ser revistas a cada biênio (BRASIL, 2014a).

As diretrizes devem ser desdobradas nos planos de gestão setoriais de cada unidade e contam com um sistema de gestão da estratégia e dos projetos do Senado Federal como ferramenta para acompanhamento. São elas (BRASIL, 2014a):

- Modernização das Comissões;
- Fortalecimento da política de TI, tendo como foco o processo legislativo e a melhoria da gestão administrativa;
- Readequação dos espaços físicos do Senado Federal, com centralização da Administração;
- Capacitação dos quadros do Senado Federal, em benefício do processo legislativo e do desempenho do mandato parlamentar;
- Modernização do sistema de comunicação e transparência do Senado Federal; e
- Política de Acessibilidade.

O Tribunal de Contas da União, na componente E2 de seu Referencial Básico de Governança, recomenda a adoção de três práticas relacionadas à estratégia organizacional, quais sejam: estabelecimento de modelo de gestão que considere aspectos de transparência e envolvimento das partes interessadas; estabelecimento da estratégia organizacional; e monitoramento e avaliação da execução da estratégia, por meio de indicadores de desempenho (TCU, 2014a).

A primeira das três práticas mencionadas é observada pelo Senado na medida em que o modelo de gestão é definido pelos instrumentos já citados, com o Sistema de Governança Corporativa e Gestão Estratégica atuando na condução de todo o processo de estabelecimento e execução da estratégia de maneira sistêmica e integrada.

Quanto ao estabelecimento da estratégia organizacional, o Senado está aderente, em parte, à boa prática recomendada pelo TCU. Enquanto já foram criados os instrumentos de formulação da estratégia (agenda estratégica, planejamento estratégico, plano de metas da administração e diretrizes administrativas), verifica-se a necessidade de aperfeiçoamento dos desdobramentos que possibilitem a execução da estratégia proposta, de forma a envolver todas as unidades no alcance dos objetivos

organizacionais. Esse desdobramento será realizado por meio dos planos de gestão setoriais, cuja implementação formal e sistematizada é etapa fundamental no processo de governança corporativa da instituição.

Em relação ao monitoramento e avaliação da estratégia, o Senado ainda carece de instrumentos efetivos que possibilitem a aferição dos resultados alcançados de forma global, e não apenas o atingimento individual de metas quantitativas. Não foi possível identificar um rol definido de indicadores de desempenho, desdobrados nos diversos níveis organizacionais, que permitam o acompanhamento concomitante da gestão e, se for o caso, a mudança de curso de ação. O monitoramento da estratégia é essencial para garantir o alcance dos objetivos esperados e deve ser apoiado por efetivas ferramentas de apoio à decisão.

Essencialmente ligadas à estratégia organizacional, destacam-se, também, a Política de Gestão de Riscos Organizacionais do Senado Federal e a Política de Capacitação e Desenvolvimento dos Servidores do Senado Federal.

A Política de Gestão de Riscos Organizacionais foi instituída pelo Ato da Comissão Diretora nº 16, de 2013, com o objetivo de minimizar as vulnerabilidades diante de cenários imprevistos, tanto positivos quanto negativos, visando garantir a continuidade operacional e promover maior segurança no cumprimento dos objetivos estratégicos do Senado Federal (BRASIL, 2013d).

Essa política dá efetividade ao Mapa Estratégico Institucional, que estabelece, de maneira expressa, o objetivo de aprimorar significativamente a gestão de riscos na administração da Casa. No mesmo sentido, a Agenda Estratégica da Administração do Senado estabelece o objetivo de implementar modelo de governança corporativa e gestão estratégica, em que um dos escopos de atuação é a governança corporativa de riscos organizacionais.

São diretrizes da Política de Gestão de Riscos Organizacionais, conforme art. 4º do ATC 16/2013 (BRASIL, 2013d):

- I - observar os princípios de governança corporativa;
- II - buscar cooperação entre as unidades do Senado Federal no planejamento e na gestão de riscos organizacionais e segurança corporativa;
- III - observar requisitos e padrões compatíveis com as normas e práticas nacionais e internacionais de gestão de riscos organizacionais e segurança corporativa;
- IV - capacitar contínua e adequadamente os servidores e os colaboradores do Senado Federal para o exercício de suas atribuições no que concerne aos riscos organizacionais e à segurança corporativa;
- V - assegurar que os processos organizacionais críticos do Senado Federal tenham planos de continuidade operacional;

- VI - assegurar que as unidades administrativas do Senado Federal realizem a gestão de riscos em seus processos críticos;
- VII - evitar a ocorrência de incidentes de segurança corporativa no Senado Federal e assegurar que os incidentes de segurança corporativa identificados tenham tratamento, orientação e respostas adequados;
- VIII - assegurar que servidores e colaboradores tenham ciência de suas responsabilidades quanto aos riscos organizacionais e à segurança corporativa do Senado Federal.

A seguir apresenta-se um resumo do funcionamento pretendido do sistema de gestão de riscos do Senado, segundo notícia veiculada em página virtual da Intranet em 08/07/2013:

Figura 11: Sistema de Gestão de Riscos



Fonte: Disponível em: <http://gertiq.senado.gov.br/redmine/projects/projeto027/wiki/Senado_Federal_institui_pol%C3%ADtica_de_gest%C3%A3o_de_riscos>. Acesso em 15/11/2014.

Em relação à gestão de riscos, tratada no componente C1 do Referencial Básico de Governança do TCU, a corte de contas recomenda duas práticas relacionadas: estabelecer sistema de gestão de riscos e controle interno; e monitorar e avaliar a eficácia desse sistema (TCU, 2014a).

A aplicação da gestão de riscos no Senado Federal ainda é incipiente. O processo teve início com a definição da Política de Gestão de Riscos, mas ainda carece de um desdobramento, em forma de plano, para que os riscos críticos sejam identificados e os controles internos para mitigá-los sejam implementados. Além disso, para que o sistema de gestão de riscos seja efetivo e contribua para o alcance dos objetivos organizacionais, ainda necessitam ser criados mecanismos de monitoramento e avaliação, que deverão ser conduzidos pela Comissão Diretora.

A Política de Capacitação e Desenvolvimento dos Servidores do Senado Federal, instituída pelo Ato da Comissão Diretora nº 10, de 2011, sofreu alterações e foi

incorporada ao Regulamento Administrativo do Senado Federal pelo Ato da Comissão Diretora nº 12, de 2014.

A Política de Capacitação tem como objetivo principal o aprimoramento de conhecimentos individuais em favor do cumprimento das missões institucionais e é regida pelos seguintes princípios, estabelecidos no art. 3º, Anexo IV do ATC 14/2013 (BRASIL, 2013a):

- I – busca de excelência no desempenho do Senado Federal e sua consolidação como instituição de referência;
- II – vinculação às diretrizes e estratégias fixadas pela Alta Administração da Casa;
- III – vinculação aos objetivos das unidades administrativas;
- IV – promoção de capacitação continuada, com equidade de oportunidades e adequação aos perfis de atuação operacional, técnica e gerencial dos servidores, visando à manutenção de quadros técnico-profissionais de alto nível;
- V – fomento à produção de conhecimentos e competências mediante desenvolvimento de pesquisas sobre temas relacionados à missão institucional do Senado;
- VI – estímulo à gestão do conhecimento, mediante adoção de mecanismos de organização e disseminação interna de conhecimentos e competências;
- VII – avaliação das ações de capacitação, buscando aferir a efetividade do aprendizado individual e coletivo, e os impactos dessas ações nos resultados do Senado Federal;
- VIII – busca de economicidade e eficiência na gestão das ações de capacitação;
- IX – integração de projetos e ações de capacitação com outros órgãos da Administração Pública.

Baseado na Política de Capacitação, o Instituto Legislativo Brasileiro, em parceria com a Secretaria de Gestão de Pessoas, promoveu o Programa de Desenvolvimento Gerencial do Senado Federal – PDG –, destinado à capacitação continuada dos servidores ocupantes de cargo ou função de direção ou chefia. Entre os objetivos do PDG estão o desenvolvimento de competências de liderança e pensamento estratégico e apoio à implantação de um modelo de gestão pública voltado para resultados (SF, 2013c).

Este programa está alinhado a uma das recomendações do Tribunal de Contas contida no componente L1.2 do Referencial Básico de Governança, qual seja, a prática de assegurar a adequada capacitação dos membros da alta administração (TCU, 2014a).

Por outro lado, a prática L1.3, relativa ao estabelecimento de sistema de avaliação de desempenho de membros da alta administração (TCU, 2014a) não é observada, atualmente, no Senado. Apesar da promulgação da Resolução nº 69, de 2012, que define os critérios e procedimentos para a realização das avaliações de desempenho e para o pagamento da Gratificação de Desempenho do Senado Federal (GDSF), todo o processo de avaliação de desempenho foi suspenso pelo Ato da Comissão Diretora nº 20, de 2013, em virtude de contingenciamento de gastos.

Ainda em relação ao componente L1 – Pessoas e Competências, verifica-se que a prática L1.1), que consiste em estabelecer e dar transparência ao processo de seleção de membros da cúpula e alta administração, cumpre-se parcialmente, pois, embora o processo de seleção dos membros esteja previsto no Regulamento Administrativo e Regimento Interno do Senado Federal, não há descrição das competências desejáveis ou necessárias a esses membros.

4.4. ESTRUTURA ADMINISTRATIVA

De acordo com o art. 232 do ATC 14/2013, o Senado Federal tem a seguinte estrutura básica (BRASIL, 2013a):

I – Comissão Diretora

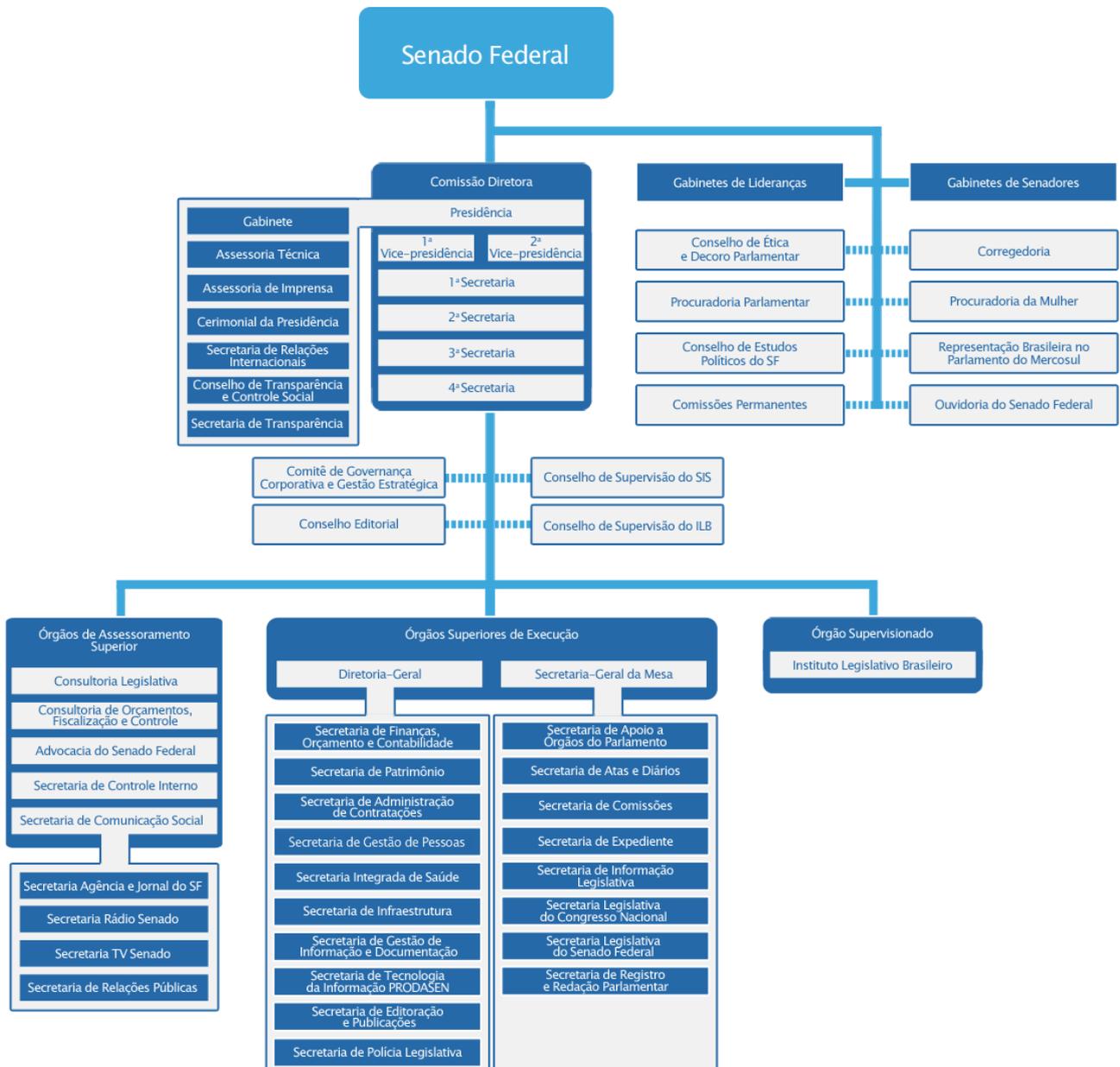
II - Gabinetes dos Senadores e das Lideranças

III – Órgãos Superiores de Execução

IV – Órgãos de Assessoramento Superior

V – Órgão Supervisionado – Instituto Legislativo Brasileiro

Figura 12: Organograma do Senado Federal



Fonte: Disponível em: <<https://intranet.senado.gov.br/organograma>>. Acesso em 20/11/2014.

Identificam-se, a seguir, as unidades administrativas do Senado Federal relacionadas à governança corporativa.

4.4.1. ÓRGÃOS DE CÚPULA

São órgãos de cúpula do Senado Federal:

- Plenário
- Comissão Diretora

O Plenário do Senado Federal, apesar de ser o órgão que caracteriza, de fato, a representatividade da população brasileira em sua vontade legiferante, está afeto quase que exclusivamente à atuação política da Casa, não sendo objeto de análise neste trabalho, que se atém à governança corporativa na instituição, observada sob um prisma eminentemente administrativo.

Assim, para os fins deste estudo, considera-se que o principal órgão de cúpula relacionado à governança é a Comissão Diretora, órgão colegiado equivalente a um conselho de administração nas empresas privadas, que tem as seguintes atribuições, conforme o ATC 14/2013 (BRASIL, 2013a):

Art. 233. À Comissão Diretora, com a estrutura da Mesa do Senado Federal, compete a formulação de políticas, objetivos, diretrizes e metas, bem como a superior supervisão e fiscalização dos atos administrativos, no âmbito da Instituição, nos termos do Regimento Interno e de Ato próprio definidor das competências e atribuições de cada um de seus membros.

Art. 234. São vinculados à Comissão Diretora os Comitês e Conselhos instituídos pelo Senado Federal para propor diretrizes gerais de atividades de natureza administrativa, entre eles:

I – o Comitê de Governança Corporativa e Gestão Estratégica, presidido pelo Primeiro-Secretário;

II – o Conselho de Supervisão do Sistema Integrado de Saúde (SIS), presidido pelo Primeiro Vice-Presidente da Mesa;

III – o Conselho Editorial, regulamentado por ato da Comissão Diretora;

IV – o Conselho de Supervisão do Instituto Legislativo Brasileiro, presidido pelo Primeiro-Secretário.

Em que pese não haver um órgão equivalente ao conselho fiscal das sociedades anônimas, órgão de cúpula que tenha prerrogativa de fiscalização da gestão, outras unidades no Senado exercem o papel de controle dos atos praticados pelos administradores, detalhadas em seção específica mais a frente.

4.4.2. ALTA ADMINISTRAÇÃO

Compõem a Alta Administração do Senado Federal:

- Presidência
- Primeira Secretaria
- Secretaria-Geral da Mesa
- Diretoria-Geral

As competências do Presidente do Senado e do Primeiro-Secretário estão descritas no Regimento Interno do Senado Federal. As atribuições da Secretaria-Geral da

Mesa e da Diretoria-Geral estão elencadas no ATC 14/2013, conforme segue (BRASIL, 2013a):

Art. 241. À Secretaria-Geral da Mesa compete prestar assessoramento direto e imediato às Mesas do Senado Federal e do Congresso Nacional no desempenho de suas atribuições constitucionais, legais e regimentais; executar as atividades de gestão do processo legislativo; assessorar e secretariar as sessões do Senado Federal e do Congresso Nacional; assessorar e secretariar as reuniões das Mesas, dos Líderes do Senado Federal e do Congresso Nacional; prestar assessoramento, por meio de suas unidades, às Comissões Permanentes e Temporárias do Senado Federal, às Comissões Mistas do Congresso Nacional, aos Conselhos e Órgãos do Parlamento e secretariar suas reuniões; organizar os registros das sessões e reuniões realizadas e sua publicação em diários e anais; promover a gestão do processo legislativo eletrônico, coordenando as atividades relacionadas ao provimento de informações pertinentes às matérias legislativas, do Senado Federal e do Congresso Nacional, às normas jurídicas, aos pronunciamentos e ao exercício do mandato parlamentar, bem como o atendimento ao usuário do processo legislativo; e coordenar as unidades administrativas que lhe estão afetas. (Redação dada pelo Ato da Comissão Diretora nº 8/2014).

Art. 252. À Diretoria-Geral compete a superior coordenação, supervisão e controle da gestão administrativa do Senado Federal, bem como executar as ações administrativas em consonância com as diretrizes e políticas de gestão estabelecidas pela Comissão Diretora do Senado Federal; assessorar e secretariar as reuniões da Comissão Diretora; prover o Senado Federal com métodos, técnicas e ferramentas de governança corporativa e gestão estratégica; prover e integrar o suporte administrativo e logístico às atividades parlamentares e legislativas e aos órgãos da estrutura geral do Senado Federal de acordo com as políticas, as normas legais e regulamentares e as deliberações da Comissão Diretora e do Comitê de Governança Corporativa e Gestão Estratégica. (Redação dada pelo Ato da Comissão Diretora nº 8/2014).

Observa-se que a Secretaria-Geral da Mesa (SGM) trata dos assuntos das Mesas do Senado Federal e do Congresso Nacional e diz respeito à atividade legislativa do Senado. Já a Diretoria-Geral (DGER) relaciona-se, predominantemente, com a Presidência e a Comissão Diretora e trata dos assuntos administrativos do órgão.

Um aspecto a ser destacado é a clara segregação de funções existente entre os órgãos superiores de execução do Senado, onde a SGM dirige a atividade fim da instituição, enquanto a DGER responde pela área-meio. Essa é uma característica positiva na estrutura organizacional do Senado, pois além de facilitar o controle por parte dos órgãos competentes, estabelece limites entre a atuação política da Casa e sua gestão interna, criando uma espécie de sistema de freios e contrapesos, em que a atuação legislativa do órgão não pode ser conduzida sem levar em consideração a gestão dos recursos disponíveis.

A segregação de funções atende à prática L4.2 do Referencial Básico de Governança do TCU, que afirma a importância do balanceamento de poder e segregação

de funções críticas, de modo que o poder não fique concentrado em uma única instância e seja minimizado o risco da tomada de decisões críticas (TCU, 2014a).

4.4.3. UNIDADES DE APOIO À GOVERNANÇA

São unidades internas de apoio à governança:

Unidades administrativas

- Escritório de Governança Corporativa e Gestão Estratégica
- Escritórios Setoriais de Gestão
- Secretaria de Controle Interno
- Advocacia do Senado Federal
- Secretaria de Transparência
- Corregedoria
- Ouvidoria
- Procuradoria Parlamentar
- Procuradoria da Mulher

Comitês, Conselhos e Comissões

- Comitê de Governança Corporativa e Gestão Estratégica
- Conselho de Ética e Decoro Parlamentar
- Conselho de Transparência e Controle Social
- Conselho de Supervisão do Sistema Integrado de Saúde
- Conselho de Supervisão do Instituto Legislativo Brasileiro
- Conselho Editorial
- Conselho de Estudos Políticos
- Comissões e Comitês temáticos diversos instituídos pela Comissão Diretora

Analisando-se a posição hierárquica desses órgãos de apoio à governança, observa-se que estão todos ligados ao Plenário e à Comissão Diretora, órgãos de cúpula, com exceção do Escritório de Governança, que é ligado à Diretoria-Geral, e dos Escritórios Setoriais de Gestão, representantes daquele Escritório de Governança, que existem nos principais órgãos administrativos, atuando como rede de comunicação e assessoramento dos dirigentes. Isso garante legitimidade aos órgãos junto às diversas

partes interessadas (sociedade, órgãos de execução, fornecedores de bens e serviços etc.).

4.4.4. ÓRGÃOS DE CONTROLE

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa apresentou, em 1995, a seguinte definição para governança corporativa (MAGALHÃES, 2011):

Governança Corporativa é o sistema que assegura aos sócios-proprietários o governo estratégico da empresa e a efetiva monitoração da diretoria executiva. A relação entre propriedade e gestão se dá através do conselho de administração, a auditoria independente e o conselho fiscal, instrumentos fundamentais para o exercício do controle (grifo nosso).

De acordo com Timmers (2000 *apud* PEREIRA, 2011), o controle, por meio do monitoramento do bom funcionamento das estruturas organizacionais, procura garantir se há responsabilização pelo não atingimento dos objetivos.

Anastasia (2000 *apud* MAGALHÃES, 2011, p. 18) argumenta que é preciso reforçar os instrumentos de responsabilização, seja pelo controle parlamentar, seja pela participação social, que devem atuar em conjunto e reforçar-se mutuamente.

O controle pode ser dividido em: controle social, controle externo e controle interno.

O controle social é o mais legítimo dos controles, pois é exercido pelo cidadão. Para a Controladoria Geral da União - CGU (2008 *apud* RODRIGUES, 2010), o controle social pode ser entendido como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da administração pública.

O controle externo é competência do Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União, conforme dispõe o art. 71 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). Nesse caso, o Congresso atua como representante do povo no processo de *accountability* dos entes federativos.

Já o controle interno é estabelecido no âmbito da própria organização e tem o objetivo de assegurar a conformidade e a efetividade da gestão.

No Senado Federal o controle é exercido, especialmente, pelos seguintes órgãos:

- Secretaria de Controle Interno
- Corregedoria
- Ouvidoria

- Secretaria de Transparência
- Conselho de Transparência e Controle Social
- Conselho de Ética e Decoro Parlamentar
- Advocacia

Destacam-se as competências da Secretaria de Controle Interno - SCISF, de acordo com o ATC 14/2013 (BRASIL, 2013a, grifo nosso):

Art. 271. À Secretaria de Controle Interno do Senado Federal, órgão de assessoramento superior, compete avaliar a regular e efetiva aplicação dos recursos públicos do Senado Federal, por meio de auditorias, atividades e demais ações de controle, de forma a contribuir, respeitando a segregação de funções, para o contínuo aperfeiçoamento da gestão administrativa, atuando com compromisso institucional, independência do órgão de controle interno, ética profissional, imparcialidade do auditor e objetividade nas ações de controle; prestar consultoria, na área de sua competência, à Mesa, à Comissão Diretora e seus membros, ao Presidente e à Diretoria-Geral, sob os aspectos da legalidade, da legitimidade, da economicidade, da efetividade, da eficiência e da eficácia, no âmbito do Senado Federal; elaborar o Plano Anual das Auditorias, Atividades e Ações de Controle Interno (PAInt) e submetê-lo ao Primeiro-Secretário, para aprovação; planejar, dirigir, fiscalizar e executar as atividades de auditoria e inspeção contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial, pessoal e de tecnologia da informação, abrangendo todas as receitas e despesas públicas; apresentar anualmente ao Primeiro-Secretário o Relatório das Auditorias, Atividades e Ações de Controle Interno (RAInt) realizadas no período, com informações das recomendações feitas e da avaliação das providências tomadas pela Administração; propor normas e procedimentos para o adequado gerenciamento de riscos, o aprimoramento da governança e o aperfeiçoamento dos controles internos administrativos sobre os atos que impliquem despesa ou obrigações; criar condições indispensáveis para assegurar eficácia ao controle externo, exercido pelo Tribunal de Contas da União; promover a integração de ações com os demais órgãos do Sistema de Controle Interno dos Poderes da União; elaborar e manter atualizado o Manual da Secretaria de Controle Interno; realizar outras auditorias, atividades e ações de controle por iniciativa própria ou por determinação da Comissão Diretora e desempenhar outras atividades correlatas. (Redação dada pelo Ato da Comissão Diretora nº 12/2014).

Observa-se que esse órgão de controle interno, subordinado à Comissão Diretora e classificado como órgão de assessoramento superior, goza da prerrogativa de independência funcional e reporta-se ao Primeiro-Secretário em relação às suas principais atividades. Sua relação direta com os órgãos de cúpula dá legitimidade aos procedimentos de controle e maior eficácia à sua atuação.

A subordinação dos órgãos de controle a órgãos de cúpula colegiados reduz o risco de captura⁴ e assegura a manutenção dos interesses do principal, no caso, a sociedade.

Em seu Referencial Básico de Governança, o Tribunal de Contas da União estabelece, no componente C2, três práticas a serem observadas por órgãos de auditoria interna nas organizações: estabelecer a função da auditoria interna; prover condições para que a auditoria interna seja independente e proficiente; e assegurar que a auditoria interna adicione valor à organização (TCU, 2014a).

Em relação à primeira prática, de ordem mais formal, as funções e competências da SCISF são estabelecidas no Regulamento Administrativo da Casa, conforme exposto anteriormente. Quanto ao valor adicionado pelas atividades de controle desenvolvidas pela Secretaria, este é maximizado pela definição de diretrizes alinhadas aos objetivos e metas no Plano Anual das Auditorias, Atividades e Ações de Controle Interno (PAInt) e pela apresentação e análise dos resultados alcançados no Relatório das Auditorias, Atividades e Ações de Controle Interno (RAInt), permitindo a revisão dos procedimentos e aprimoramento do enfoque dos trabalhos.

A prática relacionada com a independência e proficiência da auditoria interna não é observada em sua totalidade pelo Senado. Apesar de ser subordinada hierarquicamente à Comissão Diretora, a SCISF reporta-se ao Primeiro-Secretário no exercício de suas funções precípua, enquanto a Corte de Contas recomenda que o órgão de auditoria interna se reporte funcionalmente à mais alta instância interna de governança, no caso, a Comissão Diretora.

4.5. NORMAS E REGULAMENTOS

As principais normas do Senado Federal diretamente relacionadas à governança são:

- Regimento Interno do Senado Federal;

⁴ A “teoria da captura”, originária dos Estados Unidos da América, que segundo Justen Filho (2002, p. 369-370), ocorre quando a agência perde sua condição de autoridade comprometida com a realização do interesse coletivo e passa a reproduzir atos destinados a legitimar a consecução de interesses privados dos segmentos regulados. (Disponível em: <http://appweb2.antt.gov.br/revistaantt/ed4/_asp/ed4-assimetriaDelInformacoes.asp>. Acesso em: 28/11/2014).

- Regulamento Administrativo do Senado Federal, Resolução nº 58/1972;
- Ato da Comissão Diretora nº 3/2013, que implementa medidas de racionalização administrativa no âmbito do Senado Federal, com redução de despesas, e dá outras providências.
- Ato da Comissão Diretora nº 14/2013, que altera o Regulamento Administrativo do Senado Federal.
Alterado pelos atos: ATC 17/2013, ATC 25/2013, ATC 30/2013, ATC 4/2014, ATC 8/2014, ATC 12/2014 e ATC 15/2014.
- Ato da Mesa do Senado Federal nº 1/2011, que regulamenta a Ouvidoria do Senado Federal, criada pelo Ato da Comissão Diretora nº 5, de 2005, e pela Resolução nº 1, de 2005.
- Resolução nº 63/1997 e alterações posteriores, que estabelece a composição e a infraestrutura dos Gabinetes do Senado Federal.
- Resolução nº 35/2013, que altera o § 1º do art. 4º da Resolução do Senado Federal nº 63, de 1997, que "estabelece a composição e a infraestrutura dos Gabinetes do Senado Federal", para estabelecer critérios a serem seguidos na nomeação de ocupantes de cargos em comissão, que menciona.
- Ato do Primeiro-Secretário nº 3/2013, que altera a redação do Ato do Primeiro-Secretário nº 9, de 2002, para definir o procedimento de apresentação de documentos para a nomeação de ocupantes de cargos em comissão, em face das vedações instituídas pela Resolução nº 35 de 2013.
- Resolução nº 61/2010, que ratifica, com base no art. 98 inciso III, do Regimento Interno do Senado Federal, os atos de gestão relativos ao quadro de pessoal efetivo do Senado Federal, praticados no exercício das atribuições previstas no art. 52 inciso XIII, da Constituição Federal e no art. 3º da Parte II do Regulamento Administrativo do Senado Federal.
- Ato da Comissão Diretora nº 7/2013, que trata de funções comissionadas e movimentação de servidores.
- Ato da Comissão Diretora nº 1/2011, que aprova o Programa de Gestão por Resultados do Senado Federal (PRORESULTADOS-SF) e dá outras providências.

- Ato do Primeiro-Secretário nº 16/2011, que institui o Sistema de Governança Corporativa e Gestão Estratégica do Senado Federal.
- Ato da Comissão Diretora nº 1/2014, que estabelece diretrizes para planejamento e definição de prioridades à área administrativa do Senado Federal, a cada biênio.
- Ato da Comissão Diretora nº 9/2013, que aprova o Planejamento Estratégico do Senado Federal, composto pelo Mapa Estratégico Institucional e o Plano de Metas da Administração.
- Ato da Comissão Diretora nº 16/2013, que institui a Política de Gestão de Riscos Organizacionais do Senado Federal.
- Ato da Comissão Diretora nº 9/2012, que regulamenta, no âmbito do Senado Federal, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso aos dados, informações e documentos de interesse da sociedade e do Estado.
- Ato do Primeiro-Secretário nº 10/2012, que dispõe sobre a forma de divulgação no Portal da Transparência do Senado Federal das informações relativas ao subsídio e à remuneração recebidos por senadores e servidores ativos, respectivamente.
- Resolução nº 69, de 2012, que define os critérios e procedimentos para a realização das avaliações de desempenho e para o pagamento da Gratificação de Desempenho do Senado Federal (GDSF).

As normas e regulamentos são importantes instrumentos de direção e formalização das ações de governança no órgão. No âmbito da administração pública, em que o Princípio da Legalidade é definido, inclusive, no âmbito constitucional, as normas representam transparência das ações governamentais e ferramenta de controle pela sociedade quanto à realização dos seus interesses.

4.6. TRANSPARÊNCIA E ACCOUNTABILITY

Na estrutura estatal, para concretizar os interesses dos cidadãos, é preciso estabelecer uma cadeia de governança para protegê-los. A transparência das informações por meio da comunicação dos resultados dos trabalhos desenvolvidos é condição necessária para a prestação de contas à população.

Conforme classificação dada pela CGU (s.d), a transparência pode ser dividida em duas categorias, de acordo com a iniciativa e o alcance dos atos: transparência ativa e transparência passiva. A transparência ativa é levada a efeito integralmente por iniciativa da própria instituição pública, sem qualquer provocação por parte do cidadão. É a vontade estatal de disponibilizar informações úteis e necessárias ao controle de sua atuação, independentemente de cobrança.

Por outro lado, a transparência passiva diz respeito às respostas da administração pública a consultas eventualmente formuladas pela sociedade no exercício de direito consagrado na Constituição Federal e regulamentado, principalmente, pela Lei nº 12.527/2011, a chamada Lei de Acesso à Informação – LAI.

Enquanto a transparência passiva alcança somente o cidadão formulador da consulta, a transparência ativa alcança todos aqueles interessados na informação, por meio da divulgação irrestrita nos diversos meios de comunicação, em especial, na Internet. Por esse motivo, que faz com que a transparência ativa seja mais eficiente do que a passiva, os órgãos devem se esmerar em disponibilizar a maior quantidade de informações relevantes sem qualquer provocação.

A obrigação de prestar contas é chamada de *accountability* e representa o processo de contínua demonstração, por parte do agente, de que sua gestão está alinhada às diretrizes previamente fixadas pelo principal.

A prestação de contas está estabelecida no ordenamento jurídico brasileiro no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal de 1988:

Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária.

Para O'Donnel (1991; 1999 *apud* MAGALHÃES, 2011), o ato de prestar contas é uma forma de transparência que promove a participação por parte dos cidadãos. Para ele, uma população bem informada resulta numa participação maior nas políticas públicas. Define dois tipos de *accountability*:

- *Accountability* vertical, relação direta com a população no processo de prestação de contas, é a forma que inclui os mecanismos institucionais que possibilitam aos cidadãos exigirem a prestação de contas e influenciarem em seus direcionamentos (ex: voto popular); e

- *Accountability* horizontal, associada à existência de órgãos estatais com jurisdição para fiscalizar os atos de todos os entes do governo.

De acordo com Timmers (2000 apud PEREIRA, 2011), a *accountability* pode ser verificada por meio da disponibilização de relatórios claros, transparentes e tempestivos; pelas responsabilizações estabelecidas quando apurada alguma desconformidade; e pela transparência nos atos de gestão e de controle.

É importante a compreensão de que a prestação de contas no setor público vai além do cumprimento de normas e regulamentos. A transparência e a disponibilização das informações de forma proativa devem ser motivadas por valores éticos e morais que extrapolam a obrigatoriedade legal.

No Senado Federal, a transparência ativa tem como marco o lançamento do Portal da Transparência, em 2009, com a disponibilização das informações sobre repasses ou transferência de recursos financeiros e registro de despesa em formato aberto no Siga Brasil; além de informações sobre licitações, contratos, recursos humanos, execução orçamentária e relatórios de tomadas de contas. Em 2012, com a publicação da Lei de Acesso à Informação, o portal foi reestruturado para ampliar os mecanismos de acesso à informação (SF, 2013c).

Os instrumentos de transparência do Senado Federal estão disponíveis no Portal do Senado (<http://www.senado.leg.br/>), subdividido em diversos portais temáticos, como o Portal da Transparência. Os principais são:

Transparência e controle social

- Legislação por assunto;
- Informações Externas - links para sítios externos por assunto;
- Solicitação de Informação – com base na Lei de Acesso à Informação;
- Comunicação direta com a Ouvidoria;
- Siga Brasil - sistema de informações sobre orçamento público, que permite acesso amplo e facilitado ao SIAFI e a outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos, por meio de uma única ferramenta de consulta;
- Dados abertos - informações processadas em formato que permite a sua reutilização por qualquer pessoa ou instituição para elaboração de documentos, planilhas, tabelas, entre outros;
- Conselho de Transparência - informações sobre as atividades do Conselho;

- Dúvidas Frequentes, Respostas Rápidas;
- Aplicativos do SF para smartphones (facebook, twitter);

Administração

- Estrutura Administrativa;
- Boletim Administrativo do Senado Federal – divulgação para o público;
- Portal da Governança Corporativa e Gestão Estratégica;

Participação e Controle Social

- Enquetes públicas;
- Linha direta com o Senado: 0880 61 2211;
- Alô Senado online;
- E-cidadania;
- Data Senado – pesquisas de opinião;

Senadores

- Acesso às páginas dos senadores;
- Relação de normas e prerrogativas;
- Cotas para exercício da atividade parlamentar;
- Subsídios parlamentares;
- Proventos de aposentadorias;
- Imóveis funcionais e auxílio-moradia;
- Viagens oficiais;

Licitações e Contratos

- Licitações
- Contratos

Orçamento e Finanças

- Receitas e Despesas;
- Demonstrativos oficiais com base na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO;
- Relatórios diversos;

Controle Interno

- Relatório de Gestão Fiscal
- Tomada de Contas

Recursos Humanos

- Quadro de Pessoal;
- Funções Comissionadas;
- Informações sobre servidores (remuneração, por exemplo);
- Lista completa de servidores;
- Viagens oficiais de servidores;
- Consulta sobre pensionistas;
- Consultas de hora extra;
- Concursos públicos;
- Estagiários;
- Terceirizados;

Atividade legislativa;

- Acompanhamento de matérias, que permite ao cidadão selecionar as matérias de seu interesse em tramitação no Congresso Nacional e receber, em seu endereço eletrônico, uma mensagem sempre que a matéria selecionada sofrer alguma ação legislativa;
- Acompanhamento das atividades no Plenário e nas Comissões;
- Pesquisa de normas;
- Canal de comunicação por email da sociedade com os parlamentares;
- Fiscalize o Senado.

Como instrumento de transparência passiva, o Senado dispõe do Serviço de Informação ao Cidadão – SIC, responsável por responder às consultas formuladas pela sociedade, de acordo com os prazos e procedimentos estabelecidos na Lei de Acesso à Informação.

Ressalta-se que foi veiculado, neste mês, no Portal de Notícias do Senado Federal, o resultado da pesquisa da Fundação Getúlio Vargas (FGV), segundo a qual o Senado Federal foi a única instituição pública que respondeu a 100% das demandas solicitadas pela Lei de Acesso à Informação. A FGV analisou 138 órgãos públicos. (Disponível em: http://www.senado.gov.br/noticias/tv/programaListaPadrao.asp?IND_PROGRAMA=S&COD_PROGRAMA=51&COD_VIDEO=375966 . Acesso em: 28/11/2014).

Por fim, o dever de prestar contas é obedecido pelo Senado, anualmente, por meio da apresentação do Relatório de Gestão e da realização da Auditoria Anual de Contas, cujos resultados são encaminhados ao Tribunal de Contas da União para análise

e julgamento, conforme estabelecido na Instrução Normativa TCU nº 63, de 2010 (BRASIL, 2010).

O TCU estabelece quatro práticas em seu Referencial Básico de Governança relacionadas a transparência e *accountability*, componente C3: 1) dar transparência da organização às partes interessadas; 2) prestar contas da implementação e dos resultados dos sistemas de governança e de gestão; 3) avaliar a imagem da organização e a satisfação das partes interessadas com seus serviços e produtos; e 4) garantir que sejam apurados, de ofício, indícios de irregularidades, promovendo a responsabilização em caso de comprovação.

As duas primeiras práticas estão demonstradas neste tópico por meio da relação da variedade de informações publicadas e disponíveis à sociedade e a reestruturação do Portal do Senado para atender ao disposto na Lei de Acesso à Informação e demais legislações que tratam da prestação de contas.

A avaliação da imagem do Senado Federal é realizada pelo Serviço de Pesquisa DataSenado, da Secretaria de Transparência, por meio de pesquisas de opinião pública divulgadas no Portal da Transparência do órgão, em atendimento à terceira prática

Em relação à quarta prática, os indícios de irregularidades para fins de responsabilização administrativa, são apurados por comissões designadas pelo Núcleo de Comissão Processante, órgão da Secretaria de Gestão de Pessoas, e pela Corregedoria e Comissão de ética, no caso dos parlamentares.

5. CONCLUSÃO

O fortalecimento da governança pública é um dos principais mecanismos de fortalecimento da democracia. A governança pressupõe a existência de controles eficientes, sistema efetivo de transparência e prestação de contas e independência de poderes. Sob a perspectiva agente-principal, representa esforços para recuperar a capacidade de comando, coordenação e implementação do Estado.

O objetivo deste trabalho foi analisar a estrutura de governança do Senado Federal e verificar se está de acordo com as melhores práticas de governança do setor público.

Para cumprimento desse desafio, foi estabelecida uma metodologia de pesquisa que contemplou o levantamento bibliográfico dos conceitos e práticas de governança corporativa e pública, pesquisa documental nos normativos internos do órgão e pesquisa de campo, realizada por meio de entrevistas com agentes do sistema de governança do Senado Federal.

Com base na divisão da estrutura de governança do Tribunal de Contas da União – TCU –, verificou-se a estrutura de governança do Senado Federal, com foco nos seguintes aspectos: estratégia e liderança, estrutura, normas e regulamentos e transparência e *accountability*.

Ao relacionar cada um desses aspectos com as boas práticas de governança orientadas pelo TCU, verificou-se que a estrutura de governança do Senado Federal, ainda em desenvolvimento no órgão, atende satisfatoriamente a diversos princípios, carecendo de aprimoramento no que diz respeito ao monitoramento e avaliação dos componentes de governança. Para que a governança seja efetiva é fundamental que haja patrocínio da alta administração, comprometimento de todos os servidores e participação dos interessados na formulação das diretrizes estratégicas.

Em relação à estratégia e liderança, enquanto já foram criados os instrumentos de formulação da estratégia (agenda estratégica, planejamento estratégico, plano de metas da administração e diretrizes administrativas), verifica-se a necessidade de aperfeiçoamento dos seus desdobramentos em planos setoriais, a fim de possibilitar a execução da estratégia proposta nos diversos níveis organizacionais. Também, o Senado ainda carece de instrumentos efetivos de monitoramento e avaliação da estratégia, que possibilitem a aferição dos resultados alcançados. No que diz respeito à liderança, a implantação do sistema de avaliação de desempenho dos membros da cúpula e da alta

administração, bem como a descrição das competências desejáveis desses agentes são práticas a serem desenvolvidas no órgão.

Quanto à estrutura organizacional do Senado Federal, observou-se o atendimento ao princípio da segregação de funções críticas do órgão, verificada nas atribuições da Secretaria-Geral da Mesa e da Diretoria-Geral, e que os demais órgãos de apoio à governança estão ligados ao Plenário e à Comissão Diretora, órgãos colegiados de cúpula, o que garante legitimidade de atuação junto às diversas partes interessadas. Em relação ao controle interno, verificou-se que a estrutura do órgão de controle interno possibilita que este adicione valor à organização, mas que o Tribunal de Contas recomenda que o órgão de auditoria interna se reporte funcionalmente à mais alta instância interna de governança, no caso, seria a Comissão Diretora.

A respeito das normas e regulamentos, observou-se que há formalização e publicidade das normas relativas à governança do Senado, o que confere transparência de suas ações e assegura maior controle pela sociedade quanto à realização dos seus interesses.

Por fim, em relação à transparência e *accountability*, verificou-se que há diversos canais de comunicação com a sociedade e ampla transparência dos atos do Senado Federal, no que diz respeito à divulgação ativa de suas atividades e prestação de contas adequada.

Todos os objetivos propostos neste trabalho foram atingidos: foram apresentados os conceitos de Governança Corporativa e Governança Pública; foram identificadas as principais práticas e princípios de governança pública; e ao final, foi analisada a estrutura de governança do Senado Federal à luz da estrutura de governança do TCU e do disposto no “Referencial Básico de Governança: Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública”.

Durante a realização do presente estudo algumas limitações impediram o aprofundamento da pesquisa de cada tópico. A principal limitação foi a restrição do tempo para sua conclusão e outra foi a dificuldade de localizar e levantar os materiais do Senado Federal necessários para o estudo.

Recomenda-se futuros trabalhos sobre os melhores padrões de governança para órgãos legislativos e estudo sobre os benefícios resultantes da implantação da Governança no Senado Federal.

REFERÊNCIAS

RODRIGUES, José G. L. **Diretrizes para implantação da governança de TI no setor público brasileiro à luz da Teoria Institucional**. 2010. 170 f. Dissertação (Mestrado em Gestão do Conhecimento e da Tecnologia da Informação) – Universidade Católica de Brasília, 2010. Disponível em: <http://geraldoloureiro.com/wiki/images/8/8f/Diretrizes_Implantacao_Governanca_TI_Setor_Publico.pdf>. Acesso em: 01/11/2014.

MAGALHÃES, Renata S. P. **Governança em Organizações Públicas – Desafios para entender os fatores críticos de sucesso: o caso do Tribunal de Contas da União**. 2011. 74 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, 2011. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2297032.PDF>>. Acesso em: 01/11/2014.

PEREIRA, Romilson R. Governança no Setor Público – origem, teorias, modalidades e aplicações. In: **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, n. 120, p. 122-131, Setembro/Dezembro. 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA PÚBLICA – IBGP. **10 Princípios para a Boa Governança Pública**. Disponível em: <<http://wikigov.net/>>. Acesso em: 01/11/2014.

_____. **Governança Pública Segundo o IFAC**. Disponível em: <<http://wikigov.net/>>. Acesso em: 01/11/2014.

_____. **Conceitos de Governança**. Disponível em: <<http://wikigov.net/>>. Acesso em: 01/11/2014.

_____. **O Setor Público**. Disponível em: <<http://wikigov.net/>>. Acesso em: 01/11/2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Referencial Básico de Governança: Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública**. 2. versão. 2014a. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/governanca>>. Acesso em: 03/11/2014.

_____. **10 Passos para a Boa Governança**. 2014b. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/governanca>>. Acesso em: 03/11/2014.

_____. **Governança no TCU**. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/governanca/governanca_tcu>. Acesso em: 03/11/2014.

SENADO FEDERAL - SF. **Mapa Estratégico Institucional do Senado Federal - 2013-2023.** 2013a. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/transparencia/adm/arquivos/MapaEstrategico2013_2023_reduzido.pdf>. Acesso em: 05/11/2014.

_____. **Agenda Estratégica da Administração do Senado.** 2013b. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/transparencia/adm/arquivos/agenda-estrategica-da-administracao>>. Acesso em: 05/11/2014.

_____. Diretoria-Geral. **Relatório Administrativo 2011-2012.** 2013c. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/transparencia/adm/arquivos/RelatorioAdministrativo20112012.pdf>>. Acesso em: 05/11/2014.

_____. **Modernização do Senado avança com o auxílio da Governança.** Intranet. s.d. Disponível em: <https://intranetsenado.senado.gov.br/detalhenotdestaque?noticia_id=modernizacao-do-senado-avanca-com-o-auxilio-da-governanca>. Acesso em: 23/11/2014.

PEIXOTO, Doris. **TI Controle. Governança Corporativa e Gestão Estratégica no Senado Federal.** 2012. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/senado/portaldoservidor/jornal/Portal/Imagens/power_point_ticontrol.pdf>. Acesso em: 05/11/2014.

PEDERIVA, João H. **Governança Corporativa: experiências do Senado Federal.** 2014. Disponível em: <https://intranet.senado.gov.br/administracao/ApresentaoPederiva_20140506_GovCorpSen.pptx>. Acesso em: 28/11/2014.

GIL, Antônio C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

CARVALHO, Antônio G. Governança corporativa no Brasil em perspectiva. In: **Revista de Administração**, 2001. São Paulo, v. 37, n. 3, p. 19-32, Julho/Setembro. 2002.

LUNARDI, Guilherme. **Um Estudo Empírico e Analítico do Impacto da Governança de TI no Desempenho Organizacional.** Tese de Doutorado em Administração. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2008. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/13248/000642838.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 07/11/2014.

ARUUDA, G. S.; MADRUGA, S. R.; JUNIOR, N. I. **A governança corporativa e a teoria da agência em consonância com a controladoria.** 2008. Disponível em: <<http://www.dvl.ccn.ufsc.br/congresso/anais/1CCF/20090723162546.pdf>>. Acesso em: 17/11/2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 15/11/2014.

_____. Tribunal de Contas da União. **Instrução Normativa nº 63/2010**. 2010. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/IN/20100903/INT2010-063.rtf>>. Acesso em: 28/11/2014.

_____. Senado Federal. **Ato do Primeiro-Secretário 16/2011**. 2011a. Disponível em: <<https://adm.senado.gov.br/normas/ui/pub/normaConsultada?4>>. Acesso em: 15/11/2014.

_____. Senado Federal. **Ato da Comissão Diretora 1/2011**. 2011b. Disponível em: <https://adm.senado.gov.br/normas/ui/pub/pesquisar_normas?1>. Acesso em: 15/11/2014.

_____. Senado Federal. **Ato da Comissão Diretora 14/2013**. 2013a. Disponível em: <https://adm.senado.gov.br/normas/ui/pub/pesquisar_normas?1>. Acesso em: 15/11/2014.

_____. Senado Federal. **Ato da Comissão Diretora 9/2013**. 2013b. Disponível em: <https://adm.senado.gov.br/normas/ui/pub/pesquisar_normas?1>. Acesso em: 15/11/2014.

_____. Senado Federal. **Ato da Comissão Diretora 3/2013**. 2013c. Disponível em: <https://adm.senado.gov.br/normas/ui/pub/pesquisar_normas?1>. Acesso em: 15/11/2014.

_____. Senado Federal. **Ato da Comissão Diretora 16/2013**. 2013d. Disponível em: <https://adm.senado.gov.br/normas/ui/pub/pesquisar_normas?1>. Acesso em: 15/11/2014.

_____. Senado Federal. **Ato da Comissão Diretora 1/2014**. 2014a. Disponível em: <https://adm.senado.gov.br/normas/ui/pub/pesquisar_normas?1>. Acesso em: 15/11/2014.

DINIZ, Eli. Uma perspectiva analítica para a reforma do Estado. In: **Lua Nova**, s.d. S.l., n. 45, p. 29-48.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU. **Transparência**. s.d. Disponível em: <<http://escolavirtual.cgu.gov.br/ead/mod/book/view.php?id=497&chapterid=103>>. Acesso em: 08/11/2014.