



SENADO FEDERAL
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

MARIA CLARA ESTEVAM PEREIRA

**DESLOCAMENTOS A SERVIÇO E USO DE DIÁRIAS NO SENADO
FEDERAL**

Brasília

2014

MARIA CLARA ESTEVAM PEREIRA

**DESLOCAMENTOS A SERVIÇO E USO DE DIÁRIAS NO SENADO
FEDERAL**

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro como requisito para obtenção do título de especialista em Administração Legislativa.

**Orientador: Fernando Moutinho Ramalho
Bittencourt**

Brasília

2014

MARIA CLARA ESTEVAM PEREIRA

**DESLOCAMENTOS A SERVIÇO E USO DE DIÁRIAS 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*, na área Administração Legislativa.

Brasilia, 11 de dezembro de 2014.

Banca Examinadora

Prof. Me. Paulo Roberto Alonso Viegas

Prof. Me. Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt

RESUMO

Este trabalho tem como foco o conjunto dos deslocamentos a serviço realizados por Senadores e por servidores do Senado Federal nos anos 2010 e 2013, disponível a partir de dados constantes no Portal da Transparência do Senado e em outros sistemas de informação, como o Ergon e o Siga Brasil. Mediante análise dos gastos realizados no elemento de despesa diárias e dos dados disponíveis no detalhamento das ordens bancárias emitidas, relacionaram-se os motivos declarados para as viagens aos atos normativos internos e externos que definem as atividades da organização Senado Federal. Trata-se de estudo em que se buscou identificar a existência de relação entre os deslocamentos realizados e os objetivos estratégicos e institucionais declarados pelo Senado Federal. Para tanto, foi realizada pesquisa qualitativa que descreveu o arcabouço legislativo e os atos normativos pertinentes ao tema. Em paralelo, a base de dados disponíveis foi elaborada para permitir a identificação dos objetivos organizacionais que deram suporte a cada deslocamento.

Palavras-chave: Gastos. Deslocamentos a serviço. Diárias.

ABSTRACT

This work focuses on the set of displacements at service conducted by Senators and the Senate servers in the years 2010 and 2013, available from data contained in the Transparency Portal of the Senate and other information systems, such as Ergon and Siga Brasil. The reasons stated for the trips were related to internal and external normative acts that define the activities of the Senate organization and its expenditures. This study sought to identify the existence of a relationship between the movements made and the strategic and institutional objectives declared by the Senate. To this end, qualitative research that described the legislative framework and relevant to the issue normative acts were performed. In parallel, the available database is designed to allow the identification of organizational goals that supported each trip.

Key words: public expenditure. Displacements at service. Travel allowance.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	05
2. REVISÃO DE LITERATURA	07
2.1. Análise Organizacional Aplicada à Administração Pública	07
2.2. As atribuições institucionais e organizacionais do Senado Federal	11
3. DESCRIÇÃO DO ARCABOUÇO NORMATIVO DE CONCESSÃO DE DIÁRIAS NO SENADO	17
4. METODOLOGIA E ANÁLISE DOS DADOS	20
4.1 Metodologia	20
4.2 Análise dos dados	23
5. CONCLUSÃO	34
REFERÊNCIAS	36

1. INTRODUÇÃO

Os procedimentos administrativos de pagamento de diárias e de compra de passagens aéreas do Senado Federal decorrem da identificação de atividades que obrigam deslocamentos a serviço. Cada viagem ocorrida ilustra eventos direcionadores da atuação estratégica da Casa, balizando o funcionamento do Poder Legislativo tanto na sua dimensão organizacional quanto na sua dimensão institucional.

Tendo esse paradigma como ponto inicial de reflexão, o presente trabalho buscou averiguar, a partir dos registros administrativos de pagamento de diárias, quais são os motivadores dos deslocamentos a serviço, ou seja, das viagens que ocorrem no Senado. O problema de pesquisa consistiu, portanto, no estudo da finalidade das viagens ocorridas no Senado e da natureza delas, se de cunho administrativo ou de cunho finalístico (associado aos objetivos existenciais da instituição).

No primeiro capítulo, são tratados tópicos da literatura administrativa. Revisam-se os pressupostos acadêmicos da análise organizacional e enfatiza-se a atuação esperada das Casas Legislativas de modo a fundamentar a necessidade de deslocamentos a serviço seja por motivos institucionais – associados à função legislativa e fiscalizadora do Senado –, seja por motivos administrativos – decorrentes de atividades que a organização se propõe a fazer ao longo de sua existência e da maneira como se estruturou.

No segundo capítulo, descrevem-se os atos normativos que regulam o funcionamento do Senado no tocante às diárias. A ênfase da seção foi em pontos relevantes para análise, sem o intuito de entrar em pormenores de cada ato regulamentador. Apresentam-se aspectos destacados do Regulamento Administrativo, dos Atos da Comissão Diretora, dos Atos do Primeiro-Secretário e dos Atos do Diretor-Geral que tratam das diárias.

Em seguida, expõe-se a metodologia de estudo adotada e analisam-se os dados coletados no Portal da Transparência do Senado e no Siga Brasil, relacionando as diárias pagas às finalidades apresentadas para cada deslocamento a serviço ocorrido no ano 2010 e no ano 2013. Na seção de análise dos dados, cada um dos grupos e dos subgrupos motivadores de viagens recebeu uma tabela ilustrativa dos resultados encontrados. Em alguns casos, foram elaborados gráficos para ilustrar melhor as diferenças entre um ano e outro.

Por fim, a conclusão resume aspectos relevantes identificados ao longo do estudo, associando limitações encontradas na literatura, nos atos normativos que regulamentam o assunto e também na metodologia de pesquisa adotada. Ainda, os objetivos iniciais do projeto de pesquisa que deu origem ao trabalho são revisitados de maneira a identificar se as hipóteses que nortearam o estudo têm respaldo no plano fático.

2. REVISÃO DE LITERATURA

2.1. Análise Organizacional Aplicada à Administração Pública

A compreensão de fenômenos organizacionais acontece com a utilização de modelos. Para a teoria clássica da Administração, uma abordagem integrada para fins de análise e diagnóstico organizacional envolve as seguintes perspectivas: estrutura, processos, pessoas e desempenho.

Segundo Bergue (2011, p. 213), em razão das constantes mudanças que afetam suas variáveis internas e externas, as organizações públicas precisam refletir e reavaliar sistematicamente suas estruturas e seus processos de produção de bens e serviços, para adequá-los aos padrões requeridos pelos usuários. Nesse sentido, reafirma-se o contexto de crescente dinamismo e complexidade em que as organizações públicas operam e a noção de que as mudanças estruturais ocorrem de maneira mais lenta nessas organizações, quando comparadas às privadas. No Senado Federal, as alterações do Regulamento Administrativo (Resolução nº 58, de 1972) mediante Atos da Comissão Diretora ilustram a tentativa organizacional de reavaliar sua estrutura de maneira mais célere.

Os estudos clássicos inicialmente buscavam uma configuração estrutural absoluta e ótima, que se aplicasse a todos os tipos e contextos organizacionais. Com o advento da teoria contingencial, a ideia de que não existe uma única estrutura adequada a todas as organizações ganhou força. Diferentes estruturas, resultantes da combinação de fatores contingenciais internos e externos, próprios de cada organização, dominam os estudos de estrutura organizacional (Donaldson, 1999).

Contudo, tradicionalmente a análise estrutural permanece centrada em elementos formais. No caso da administração pública, esse aspecto ganha especial relevância devido à vinculação intrínseca dos agentes públicos às disposições legais. A representação gráfica da estrutura formal, os critérios de departamentalização, a cadeia de comando, a amplitude de controle gerencial e os níveis de centralização e de delegação de poder determinam o modo como os agentes se coordenam e interagem dentro de cada organização pública. São, necessariamente, expressos em atos normativos.

Mintzberg (1995, p.10) define a estrutura de uma organização como “a soma total das maneiras pelas quais o trabalho é dividido em tarefas distintas e como é feita a coordenação entre essas tarefas”. Na prática administrativa, um recorte comum e, portanto, incorporado à literatura, é aquele em que se classificam as atividades entre atividades-meio e atividades-fim da organização.

No caso da administração pública, regida pelas normas do Direito, as atividades-fim são conceituadas como as funções e tarefas laborais que se ajustam ao núcleo da dinâmica organizacional, compondo a essência dessa dinâmica e contribuindo inclusive para a definição de seu posicionamento e classificação no contexto empresarial e econômico (DELGADO, 2009). Para o Senado Federal, as atividades dos gabinetes de senadores, dos gabinetes de lideranças, dos gabinetes dos membros da Mesa e da Secretaria-Geral da Mesa são necessariamente atividades-fim da organização.

Por sua vez, as atividades-meio são aquelas funções e tarefas laborais da organização que não se ajustam ao núcleo da dinâmica organizacional, não compõem a essência dessa dinâmica nem contribuem para o posicionamento da organização em seu contexto de existência mais amplo. São, portanto, atividades periféricas ou meramente instrumentais, de estrito apoio logístico e funcional aos empreendimentos da área-fim.

Outra definição para as atividades-meio: aquelas cuja finalidade é o apoio instrumental ao processo de produção de bens e serviços (GARCIA, 2009). Nesse sentido, para o Senado Federal, as atividades do Instituto Legislativo Brasileiro, da Diretoria-Geral e dos órgãos de assessoramento, como a Advocacia e a Secretaria de Controle Interno, são atividades-meio.

A distinção entre atividade-fim e atividade-meio nas organizações ganha destaque no bojo dos debates sobre terceirização de mão de obra, muitas vezes no campo de conhecimento do Direito Administrativo e do Trabalho (GARCIA, 2010). Tanto na iniciativa privada, quanto no serviço público, a terceirização é objeto de permanente controvérsia em função da indefinição semântica associada à noção de atividade-fim e atividade-meio.

Em sintonia com a legislação e a jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho, a terceirização de serviços pela administração pública é lícita apenas no que diz respeito às atividades-meio dos entes públicos. Não é cabível usá-la para o exercício de atividades pertinentes a atribuições de cargos efetivos próprios de seus quadros – exceto quando tais cargos se encontrem em extinção, nos termos do Decreto nº 2.271, de 1997 –, nem para funções que impliquem no exercício do poder de polícia ou na prática de atos administrativos.

Para fins de terceirização, considerando que o Senado dispõe de amplo quadro de pessoal efetivo e comissionado que praticam diversos e distintos atos administrativos, poder-se-ia afirmar que toda atividade da Casa é considerada atividade-fim. Contudo, essa não é a lógica que prevalece na gestão organizacional, não estando alinhada à conceituação doutrinária das atividades-fim e das atividades-meio, e nem ao texto do Regulamento Administrativo da Casa.

Tendo em vista a definição semântica sobre quais seriam as atividades-meio e as atividades-fins de uma organização pública como o Senado Federal, a análise estrutural se apresenta. Funciona como instrumento para encontrar evidências formais sobre a hierarquia das unidades administrativas e a interação que deve se estabelecer entre elas.

Na análise de organogramas, os critérios de departamentalização – que coexistem em organizações públicas e determinam a natureza e o nível de intensidade das relações entre as pessoas – se sobressaem como indicadores do funcionamento da organização pública.

Segundo Koontz e O'Donnel, os princípios doutrinários que orientam a departamentalização são:

- Maior uso: o departamento que utiliza mais uma atividade deve tê-la sob sua responsabilidade;
- Maior interesse: o departamento que tiver mais interesse sobre determinada atividade deve supervisioná-la;
- Separação do controle: as atividades de controle devem ser autônomas, independentes e separadas das atividades que estão sendo controladas;

- Supressão da concorrência: eliminar a concorrência entre departamentos.

A departamentalização por funções é a mais aplicada no serviço público, é um tipo de especialização horizontal. Pode ocorrer em qualquer nível hierárquico, mas normalmente se encontra próxima à cúpula da organização. Cada órgão se especializa em determinada atividade e passa a executar apenas essa atividade, seja ela considerada “meio” ou “fim” da organização.

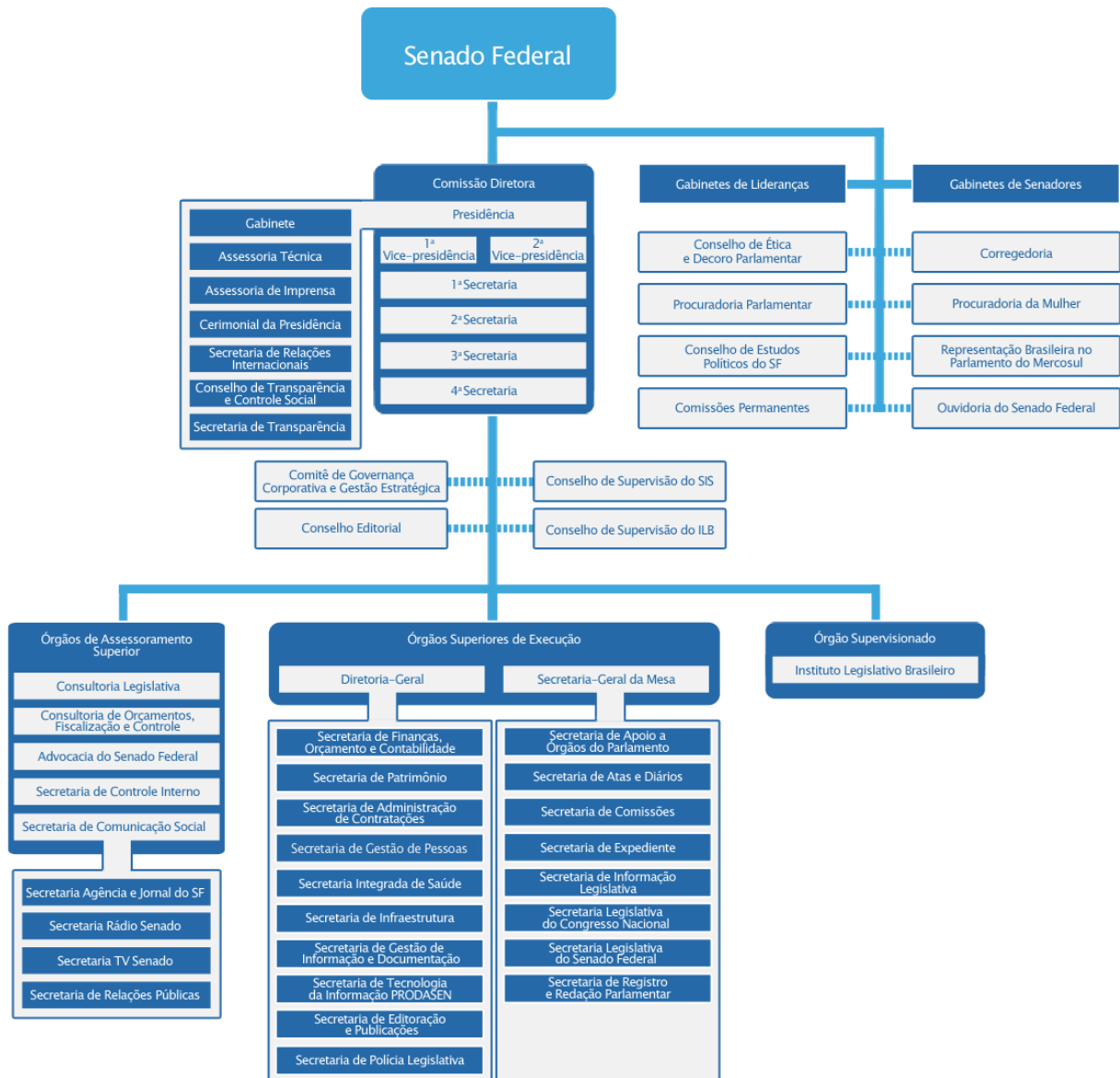
Costumam-se apontar como vantagens desse tipo de departamentalização:

- A definição clara do que cada unidade administrativa deve fazer e qual o seu objetivo na organização;
- A reunião de especialistas em um único órgão, propiciando o intercâmbio de experiências profissionais no mesmo campo de conhecimento.

Como desvantagem aponta-se que, ao se especializar, cada órgão ficaria demasiadamente voltado a sua própria atividade, passando a ignorar os objetivos dos demais órgãos e do conjunto da organização, exigindo maior esforço de coordenação entre áreas e dificultando a adaptação tempestiva a mudanças ambientais.

No Senado, o critério de departamentalização até o segundo nível hierárquico é estritamente funcional, conforme se visualiza a seguir.

Figura 01 – Organograma do Senado Federal



Fonte: <https://intranet.senado.gov.br/organograma>

2.2. As atribuições institucionais e organizacionais do Senado Federal

A premissa de Montesquieu de que as diversas funções do Estado não devem ser centralizadas na mesma instituição configura-se no art. 2º da Constituição Federal de 1988. Contudo, a divisão clássica dos três poderes recebe, no mundo contemporâneo, várias interfaces que exigem constante redefinição de funções, especialmente no que se refere ao Legislativo.

Embora não exista separação absoluta entre os três poderes, institucionalmente atribui-se ao Legislativo a representação dos interesses da população, a criação de leis e a fiscalização das ações do Executivo. No que diz respeito à criação de leis, ressalva-se a preponderância do Executivo na iniciativa de algumas delas, em alinhamento com as disposições constitucionais vigentes.

Para Figueiredo e Limongi (2001), a Constituição de 1988 aprovou dois conjuntos distintos e contraditórios de medidas no que diz respeito ao Poder Legislativo. Por um lado, buscou fortalecer o Congresso Nacional ao recuperar poderes subtraídos do Legislativo durante o período militar. Por outro, manteve poderes legislativos que foram dotados ao Executivo no mesmo período. Isso teria permitido uma continuidade legal em que o Poder Executivo, em virtude de seus poderes legislativos, inicia e comanda o processo legislativo minando o fortalecimento do Congresso Nacional como poder autônomo.

Em relação à Constituição de 1946, o Congresso Nacional foi fortalecido na sua capacidade de influir sobre as políticas públicas, especialmente por meio da participação no processo orçamentário e no controle das finanças públicas. A função fiscalizadora foi enfatizada em detrimento da função legislativa, especialmente após o fim do período militar, dando sequência ao que já se visualizava entre os anos 1946 e 1964 (ABRANCHES E SOARES, 1973).

São exemplos de ferramentas que empoderaram o Congresso Nacional no desempenho de sua função fiscalizadora:

- A capacidade de emendamento às proposições, inclusive de teor orçamentário e financeiro;
- O fortalecimento dos Tribunais de Contas com a participação do Congresso na nomeação de seus membros;
- A possibilidade de derrubar vetos presidenciais;
- A definição de áreas com competência específica para legislar (art. 49 da Constituição de 1988);
- A capacidade de “sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa”;

- A possibilidade de convocar ou convidar ministros e autoridades a comparecerem no Congresso para prestar esclarecimentos;
- Os requerimentos de informações e as solicitações de auditoria.

Ainda, o sistema de comissões permanentes e a aprovação terminativa de determinadas matérias, ambos institutos com previsão constitucional, tiveram por intuito tornar o Congresso mais eficiente e produtivo nas suas atribuições legislativas.

No Senado destacam-se algumas competências privativas, muitas vezes sem paralelo em Câmaras Altas de outros países (LEMOS, 2008). A aprovação de indicações para Magistrados, Ministros, Diretores do Banco Central e de Agências Reguladoras, Procurador-Geral da República, chefes de missões diplomáticas reforça o papel fiscalizador do Legislativo. As matérias de teor econômico, como a autorização de operações de crédito e a fixação de limites de endividamento da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios também, porque implicam em mecanismo de controle sobre atos de política econômica e fiscal, conduzidos pelo Poder Executivo.

Como organização, o Senado conta com órgãos e programas que extrapolam a visão clássica do Poder Legislativo, na medida em que se apresentam mais como ferramentas de fiscalização do que como espaços de suporte à elaboração de proposições legislativas. A Procuradoria da Mulher é exemplo disso.

Há também o caso de uma unidade administrativa que se configurou como espaço “meta-legislativo”, pois trata da interação com outras organizações e da prestação de apoio para elaboração de proposições em outros entes. O Interlegis, formalmente situado dentro do Instituto Legislativo Brasileiro, tem por objetivo principal a modernização e a integração do Legislativo em todo o mundo, mediante parcerias com instituições como o Banco Interamericano do Desenvolvimento (BID) e prestando serviços de assessoramento e de capacitação a Assembleias Estaduais e a Câmaras de Vereadores.

A Polícia Legislativa é outro exemplo *sui generis*, porque além de prestar o serviço de segurança das instalações do Congresso Nacional – o que seria atividade-meio, meramente associada ao apoio logístico – também promove diligências de investigação e operações de escolta a parlamentares em contexto de ameaça. Essas atribuições podem ser

analisadas como imprescindíveis ao funcionamento do Poder Legislativo, forçando o limite doutrinário que segrega as atividades-fim das atividades-meio da organização.

Dessa maneira, o estudo da dinâmica operacional do Senado por meio de seu Regulamento Orgânico e de seu Regulamento de Cargos e Funções pode ser elucidativo. Como fonte de informação, utilizaram-se partes II e III da Resolução nº 78 de 1952 em sua versão compilada, ou seja, considerando-se as alterações operadas por sucessivos Atos da Comissão Diretora, ainda pendentes de convalidação em Plenário.

A estrutura básica do Senado Federal compõe-se de:

- Comissão Diretora,
- Gabinetes dos Senadores e de Lideranças,
- Órgãos Superiores de Execução,
- Órgãos de Assessoramento Superior, e
- Instituto Legislativo Brasileiro, na condição de Órgão Supervisionado.

Dentro da Comissão Diretora, destacam-se as competências administrativas da Presidência e da Primeira-Secretaria. Essas duas unidades e a própria Comissão Diretora, em analogia com estruturas empresariais, podem ser entendidas como o *Chief Executive Office* e o Conselho de Administração da organização. Não existe diferença hierárquica entre os gabinetes da Comissão Diretora e os demais gabinetes de senadores e de lideranças. O que acontece é a atribuição de tarefas administrativas, especialmente na função de coordenação, a unidades como a Presidência, a Primeira-Secretaria e ao colegiado da Comissão.

Vinculam-se à Comissão Diretora alguns comitês e conselhos, sob o critério de departamentalização funcional. Trata-se do Comitê de Governança Corporativa e Gestão Estratégica, presidido pelo Primeiro-Secretário; do Conselho de Supervisão do Sistema Integrado de Saúde, presidido pelo Primeiro-Vice Presidente da Comissão Diretora; do Conselho Editorial, regulamentado por Ato da Comissão Diretora e do Conselho de Supervisão do Instituto Legislativo Brasileiro, presidido pelo Primeiro-Secretário.

A Secretaria de Transparência do Senado Federal é diretamente subordinada à Presidência da Casa. Tal posicionamento na estrutura sinaliza a importância estratégica dessa unidade, expondo também a constante redefinição do papel esperado das instituições do Poder Legislativo. Trabalha em articulação com o Conselho de Transparência e Controle Social órgão consultivo vinculado à Presidência. Destacam-se, entre as atribuições da Secretaria:

- Coordenar, em parceria com outros órgãos do Senado Federal, os mecanismos de participação popular e de controle social, seja para atender a demandas da sociedade ou para propiciar a fiscalização dos cidadãos sobre as atividades legislativas e administrativas do Senado Federal;
- Subsidiar a atuação da Presidência do Senado com dados sobre a opinião pública manifestada acerca dos temas afetos ao Legislativo, como forma de incentivar o controle social;
- Executar, em parceria com a Secretaria de Gestão de Informação e Documentação, iniciativas de promoção da transparência de dados e informações do Senado Federal;
- Avaliar, com base em relatórios estatísticos ou analíticos, as medidas empreendidas no âmbito do Senado Federal relativas à promoção da transparência, ao controle social.

Os órgãos superiores de execução, em mesma linha hierárquica, são a Diretoria-Geral e a Secretaria-Geral da Mesa. Dialogam intrínseca e respectivamente com o critério de área-meio e área-fim da organização Senado Federal.

Em seguida o Regulamento Orgânico traz outros casos que retratam o papel contemporâneo do Poder Legislativo. Os órgãos de assessoramento superior são divididos em três tipos: os de consultoria e assessoramento às atividades legislativas; os de controle e garantia da legalidade; e o de comunicação social. São eles:

- Consultoria Legislativa e Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle;
- Advocacia do Senado Federal e Secretaria de Controle Interno do Senado Federal;

– Secretaria de Comunicação Social.

As atividades da Secretaria de Comunicação Social sustentam a transparência e permitem o controle social sobre o Senado. Nesse sentido e de acordo com o paradigma contemporâneo, poderiam ser consideradas como atividades indispensáveis ao processo legislativo e assim, integradas à competência essencial da organização Senado como finalísticas. Por outro lado, considerando a diversidade de meios de comunicação formais disponíveis para a publicização das atividades da Casa, também poderiam ser analisadas como atividades meio da organização. Diante dessa querela, na seção de análise empírica deste trabalho optou-se por apresentar as viagens de integrantes da Secretaria de Comunicação Social como atípicas, nem administrativas, nem legislativas.

A Advocacia e a Secretaria de Controle Interno desempenham papéis complementares que visam ao controle das atividades do Senado, especialmente no que diz respeito à legalidade dos atos praticados. Cuidam para que a aderência e a conformidade sejam princípios das atividades administrativa e legislativa do Senado, por isso, deslocamentos a serviço desses setores foram classificados como atividades de apoio administrativo.

3. DESCRIÇÃO DO ARCABOUÇO NORMATIVO DE CONCESSÃO DE DIÁRIAS NO SENADO

O Ato da Comissão Diretora nº 48, de 1991, dispõe sobre o fornecimento de passagens e a concessão de diárias de viagem, a serviço. Estabelece que compete ao Diretor-Geral fixar, anualmente, os valores de diárias em tabelas e que as diárias destinam-se a indenizar o servidor por despesas extraordinárias com pousada, alimentação e locomoção urbana na localidade de destino da viagem a serviço.

Por seu turno, o Ato da Comissão Diretora nº 5, de 2006, traz essencialmente as mesmas disposições do ato anteriormente citado e adiciona outras disposições, com destaque para estabelecimento do adicional de embarque e desembarque, ao qual o servidor faz jus para cobrir despesas de deslocamento do lugar de embarque ou desembarque ao local de trabalho ou hospedagem.

O servidor em deslocamento recebe o adicional de embarque em caráter indenizatório, em valor único, independente do período de viagem e da existência de viagens decorrentes. Ainda, o adicional de embarque é concedido no mesmo ato de concessão das diárias e não há distinção de valores no caso de viagens com destinos nacionais ou internacionais.

Curiosamente, o Ato do Primeiro-Secretário nº4, de 2014 – APS 04/2014 –, promove alterações no texto do Ato da Comissão Diretora nº 5, de 2006. Ainda, por meio de alteração proposta no Ato do Primeiro-Secretário nº6, de 2014, o mesmo APS 04/2014 inova ao passar a estabelecer em seu anexo os valores das diárias nacionais pagas pelo Senado Federal, nos seguintes termos:

Tabela 1 – Valores de diárias nacionais pagas pelo Senado Federal segundo o Ato do Primeiro-Secretário nº 4, de 2014.

Classificação do Cargo	Localidade 1 (R\$)	Localidade 2 (R\$)
Senador da República	R\$ 581,00	R\$ 460,61
Ocupante de FC-5	R\$ 523,42	R\$ 418,74
Ocupante de FC-4	R\$ 488,53	R\$ 390,82
Consultor, Advogado e Ocupante de FC-3	R\$ 436,19	R\$ 348,95
Ocupante de FC-2	R\$ 403,04	R\$ 322,43
Analista Legislativo e ocupante de FC-1	R\$ 373,38	R\$ 298,35
Técnico Legislativo e Auxiliar Legislativo	R\$ 345,46	R\$ 275,67
Adicional de Embarque	R\$ 219,84	R\$ 219,84

Localidade 1: Capitais dos Estados e cidades com mais de 200 mil habitantes

Localidade 2: Cidades com até 200 mil habitantes.

Até então, a fixação dos valores das diárias vinha ocorrendo conforme disposto no Ato da Comissão Diretora nº 48, de 1991, isto é, mediante Ato da Diretoria-Geral, ou excepcionalmente de maneira direta pela própria Comissão Diretora. Formalmente, o Ato da Diretoria-Geral nº 2542, de 2010, posteriormente alterado pelo Ato da Diretoria-Geral nº 660, de 2013, ainda está em vigor. E traz, também, tabela contendo não só os valores de diárias nacionais, como também internacionais, a serem pagas pelo Senado Federal. Conforme se verifica a seguir, não houve alteração nos valores de diárias vigentes desde 2010.

Tabela 2 – Valores de diárias pagas pelo Senado Federal segundo Ato da Diretoria-Geral nº 2542, de 2010

Classificação do Cargo	Localidade 1 (R\$)	Localidade 2 (R\$)	América do Sul (US\$)	Outros Países (US\$)
Senador da República	581,00	460,61	353,00	416,00
Ocupante de FC-5	523,42	418,74	283,00	333,00
Ocupante de FC-4	488,53	390,82	283,00	333,00
Consultor, Advogado e Ocupante de FC-3	436,19	348,95	283,00	333,00
Ocupante de FC-2	403,04	322,43	255,00	300,00
Analista Legislativo e ocupante de FC-1	373,38	298,35	226,00	266,00
Técnico Legislativo e Auxiliar Legislativo	345,46	275,67	226,00	266,00
Adicional de Embarque	219,84	219,84		

Localidade 1: Capitais dos Estados e cidades com mais de 200 mil habitantes

Localidade 2: Cidades com até 200 mil habitantes.

Anualmente, conforme previsto nos planos de auditoria da Secretaria de Controle Interno do Senado Federal (SCINT), são analisadas amostras dos processos administrativos de concessão de diárias e de passagens aéreas para deslocamentos a serviço. Reiteradamente, são apresentadas recomendações para desconto do auxílio-alimentação nos valores das diárias a que o servidor fizer jus, na forma do disposto na da Lei n. 8.460, de 1992, incluídos pelo art. 3º da Lei n. 9.527, de 1997 e parágrafo único do art. 4º do Ato da Diretoria-Geral nº 5.562, de 2011.

Essa fragilidade soma-se aos casos em que a prestação de contas das viagens não é feita dentro dos prazos previstos na regulamentação. Especialmente nos casos de deslocamentos para eventos de capacitação, não há qualquer mecanismo que permita alinhar as competências, habilidades e atitudes que seriam aprimoradas em virtude da participação no evento aos interesses organizacionais.

4. METODOLOGIA E ANÁLISE DOS DADOS

4.1 Metodologia

A pesquisa na base do Portal da Transparência do Senado Federal resultou inicialmente em uma lista contendo o nome de todos aqueles que receberam diárias e adicionais de embarque em função de deslocamentos a serviço, bem como os valores recebidos. Em seguida, na fase de tabulação dos dados, agregaram-se colunas que informavam se o beneficiário das diárias era servidor ou Senador, o período de dias em deslocamento indenizado, os motivos declarados para o deslocamento e o fundamento nesses motivos de acordo com a estrutura do Senado formalizada no Regulamento Orgânico.

A identificação dos motivos declarados para o deslocamento se deu a partir do campo “detalhamento da ordem bancária”, preenchido pelos servidores da Secretaria de Finanças, Orçamento e Contabilidade. Nele, há referência ao número do processo administrativo que originou a emissão da ordem bancária, bem como descrição sucinta da motivação da viagem. Com base nessa descrição, na maioria dos casos, foi possível identificar o fundamento da viagem de acordo com o Regulamento Administrativo do Senado.

Nos casos em que não foi possível identificar a causa da viagem, recorreu-se ao Sistema de Gestão Arquivística de Documentos – SIGAD – para visualização do espelho de tramitação do processo administrativo. Nesse raciocínio, a leitura da ementa e do nome do órgão que deu início ao processo seria o suficiente para esclarecer o fundamento da viagem. Ainda assim, restaram quatro registros de 2010 em que não foi possível identificar o fundamento da viagem (circunstância que, diante do total das ocorrências estudadas, não se afigura significativa para modificar as conclusões atingidas).

A taxonomia das hipóteses de viagem foi criada após análise das causas declaradas para o deslocamento e de estudo das atribuições de cada órgão descritas no Regulamento Administrativo da Casa, em sua última versão disponível no Sistema de Normas Administrativas do Senado – NADM (até a última alteração promovida pelo Ato da Comissão Diretora nº 15, de 2014, publicado no Boletim Administrativo de 27 de novembro de 2014).

Foram analisados os dados relativos aos anos de 2010 e 2013. O primeiro representa o segundo ano de mandato da Mesa eleita para o biênio 2009-2010, que corresponde à mediana de um período relativamente estável de quatro anos, durante as presidências do Senador José Sarney.

A escolha de 2013 deve-se às mudanças nas diretrizes de gestão implantadas pela Mesa eleita para o biênio 2013-2014. Capitaneado pelo Presidente Renan Calheiros, o projeto de “racionalização administrativa” foi responsável por cortes de despesas amplamente divulgados, especialmente sobre contratos de terceirização de serviços e organização interna da Gráfica do Senado, do programa Interlegis, do Prodasen e da Polícia do Senado.¹

Notícia veiculada pela Agência Senado em novembro de 2014 relata, segundo dados da Diretoria-Geral do Senado, redução de 18% nas despesas de custeio do biênio 2013-2014.² Pronunciamento do Senador Renan Calheiros em plenário, ao fim do exercício de 2013, informa que o Senado deixou de aplicar R\$ 275 milhões da dotação orçamentária daquele ano, “fruto da economia oriunda de vários esforços empreendidos pela atual Comissão Diretora dessa Casa Legislativa”.³

Neste trabalho, foram analisados os 1.718 (mil setecentos e dezoito) deslocamentos ocorridos em 2010 e em 2013. Desses, 236 foram de senadores e o restante de servidores ou de convidados da Casa.

A finalidade das viagens foi classificada em quatro grupos:

- Policial;
- Comunicação;
- Administrativa; e
- Legislativa;

¹ <http://g1.globo.com/economia/noticia/2013/03/renan-calheiros-anuncia-novo-corte-de-despesas-no-senado.html> e <http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/12/senado-vai-devolver-r-275-milhoes-nao-gastos-em-2013-diz-renan.html>

² <http://www12.senado.gov.br/senado/presidencia/noticia/renan-calheiros/mesa-diretora-anuncia-economia-e-votacao-eletronica-em-comissoes>

³ <http://www12.senado.gov.br/senado/presidencia/noticia/renan-calheiros/renan-mostra-resultados-com-as-medidas-de-economia-na-casa>

Os deslocamentos de servidores da Polícia do Senado Federal ocorreram em função de duas atividades. Inicialmente, ou para realização de escolta parlamentar, ou para investigações em missões externas e execução de ordens judiciais. Nesses casos, foram classificados no grupo de finalidade policial. Quando servidores da Polícia que se deslocaram para eventos de capacitação, a viagem foi classificada como administrativa.

Conforme explicitado anteriormente, optou-se por separar os deslocamentos do grupo “comunicação”, não os inserindo nem como administrativos, nem como legislativos. As viagens desse grupo tiveram os seguintes detalhamentos:

- Manutenção dos equipamentos da TV e da Rádio Senado;
- Cobertura jornalística de eventos legislativos e administrativos e gravação de programas;
- Relações Públicas.

As viagens administrativas tiveram os seguintes detalhamentos:

- Eventos de capacitação;
- Depoimentos em comissão de sindicância;
- Despachos com a chefia;
- Eventos do Interlegis;
- Participação em feiras do livro; e
- Missões técnicas externas.

Não foi feita a identificação da lotação de exercício dos servidores que se deslocaram a serviço, já que apenas foram apartados os nomes de Senadores da República. Assim, por exemplo, as viagens de integrantes de órgãos de assessoramento superior como a Consultoria Legislativa e a Consultoria de Orçamentos foram categorizadas ou como eventos de capacitação (administrativos), ou como eventos de assessoramento a comissões (legislativos).

Os deslocamentos com finalidade legislativa tiveram os seguintes detalhamentos:

- Senador em missão;
- Acompanhamento de Senador em missão (inclui representação de Senador em eventos);
- Reunião ou diligência de comissão.

4.2 Análise dos dados

De acordo com os dados disponíveis no sistema Siga Brasil, em 2010 o Senado Federal gastou R\$ 1.604.847,33 com o pagamento de diárias e adicionais de embarque a servidores, a convidados e a Senadores que necessitaram se deslocar a serviço da Casa. Em 2013, este valor foi de R\$ 1.201.738,75.

Essas quantias não são significativas para o orçamento do Senado, já que representam apenas 0,05% e 0,03% dos orçamentos de 2010 e de 2013, respectivamente. No entanto, tendo em vista a predominância dos gastos diretos com pessoal, a proporção desses gastos na despesa de custeio (outras despesas correntes) da organização passa a ser um pouco mais relevante, respectivamente 0,33 e 0,20%.

A consulta da execução de despesas no elemento orçamentário “diárias”, por meio do Siga Brasil, trouxe montante de gastos menor que o apresentado analiticamente pelo Portal da Transparência do Senado para o ano 2010. A discrepância foi de aproximadamente R\$ 100.000,00 para 2010. Para os dados de 2013, o Portal da Transparência também apresentou montante maior que o do Siga Brasil em aproximadamente R\$ 50.000,00.

As diferenças têm origem, provavelmente, em erros na manipulação dos dados desta pesquisa ou em limitações na consulta do Portal da Transparência, que vem passando por ajustes contínuos desde o seu lançamento. Os casos de diárias que foram pagas e depois ressarcidas pelos servidores, por exemplo, não são visualizáveis por meio do Portal, apenas no Siga Brasil. Ainda, é comum acontecerem complementações nos pagamentos inicialmente feitos, devido a alterações no período de duração das viagens ou mesmo a erros de cálculo da área financeira do Senado. Apesar dessa limitação, as diferenças de valores não foram

impeditivas do prosseguimento do trabalho, vez que representaram pouco sobre o montante apurado.

Optou-se por usar os dados do Portal da Transparência, e não os do Siga Brasil, pela facilidade de acesso. Embora o Siga seja um sistema aberto a todos, o cidadão não-letrado na linguagem orçamentária pode ter dificuldades de conseguir os dados desse estudo. Por meio do Portal da Transparência não há limitadores na ferramenta de acesso livre nem qualquer outro tipo de restrição de acesso.

O relatório de pesquisa se apresenta mais amigável que no Siga Brasil, já que bastam apenas dois ou três cliques de *mouse* para a tabela anual de diárias pagas se apresentar ao usuário. Além disso, o nome dos beneficiários das diárias está disponível de modo mais direto e próximo à pesquisa de recursos humanos do Senado, o que ocorreria no Siga apenas mediante análise de beneficiário da ordem bancária num universo de pesquisa especialmente voltado para isso.

Entre os 1718 registros analisados, a divisão foi a seguinte:

Tabela 3 – Quantidade de deslocamentos por grupo, em 2010 e em 2013.

Grupo	2010	2013
Policial	29	46
Comunicação	115	46
Administrativa	641	224
Legislativa	315	298
Não identificado	4	0
Totais	1104	614

Inicialmente destaca-se que em 2010 a quantidade de deslocamentos do grupo administrativo era mais que o dobro da quantidade para atividades legislativas. Esse cenário mostra-se superado em 2013, visto que ocorreram 298 deslocamentos de finalidade legislativa contra 224 de finalidade estritamente administrativa (sem considerar o grupo comunicação).

A partir dos totais já é possível sinalizar uma redução significativa na ocorrência de deslocamentos a serviço na comparação entre um ano e outro. Analisando-se por grupo, em 2013 as viagens relacionadas às atividades de comunicação social e administrativas do Senado foram as que mais minguaram.

Em contrapartida, as viagens de atividade policial tiveram aumento – mesmo que pouco representativas para o todo –, especialmente no subgrupo de escoltas parlamentares. Enquanto isso, os deslocamentos em função de atividades legislativas mantiveram-se no mesmo patamar entre 2010 e 2013.

Quanto aos valores gastos e à quantidade de diárias pagas, os resultados são os seguintes:

Tabela 4 – Quantidade de diárias e valores gastos por grupo, em 2010 e 2013.

Grupo	2010		2013	
	Quantidade de Diárias	Valor Gasto	Quantidade de Diárias	Valor Gasto
Policial	208	R\$ 128.939,44	223,5	R\$ 85.441,51
Comunicação	359	R\$ 138.170,29	104,5	R\$ 45.990,84
Administrativa	2530	R\$ 808.646,13	1108	R\$ 451.373,30
Legislativa	914,5	R\$ 635.332,54	868,5	R\$ 668.496,53
Não identificado	6,5	R\$ 2.111,50	-	-
Totais	4018	R\$ 1.713.199,90	2304,5	R\$ 1.251.302,18

Gráfico 1 – Quantidade de diárias pagas por grupo, em 2010 e 2013

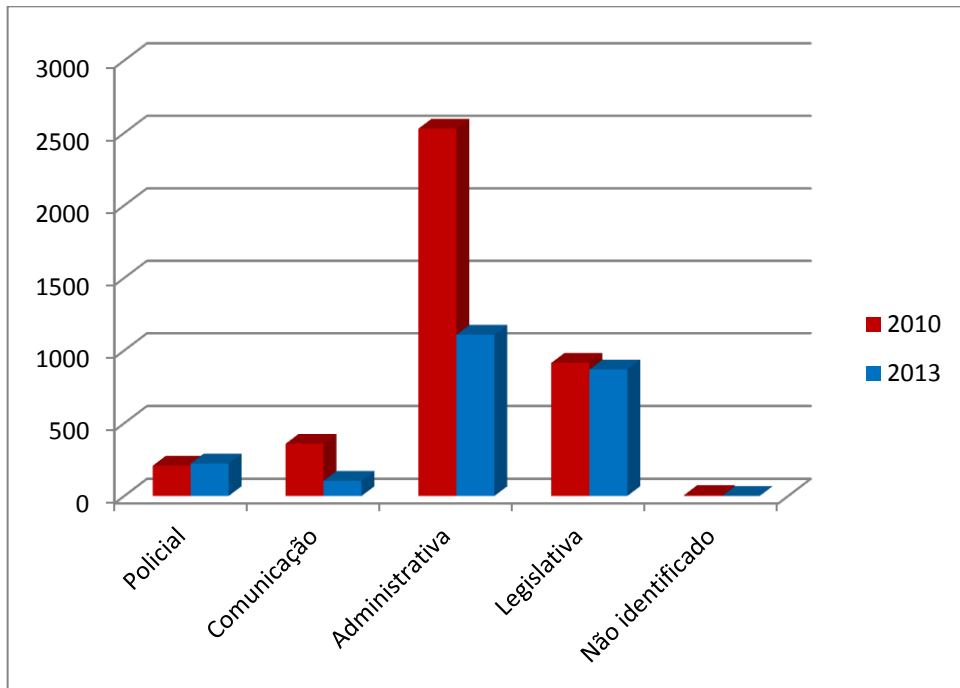
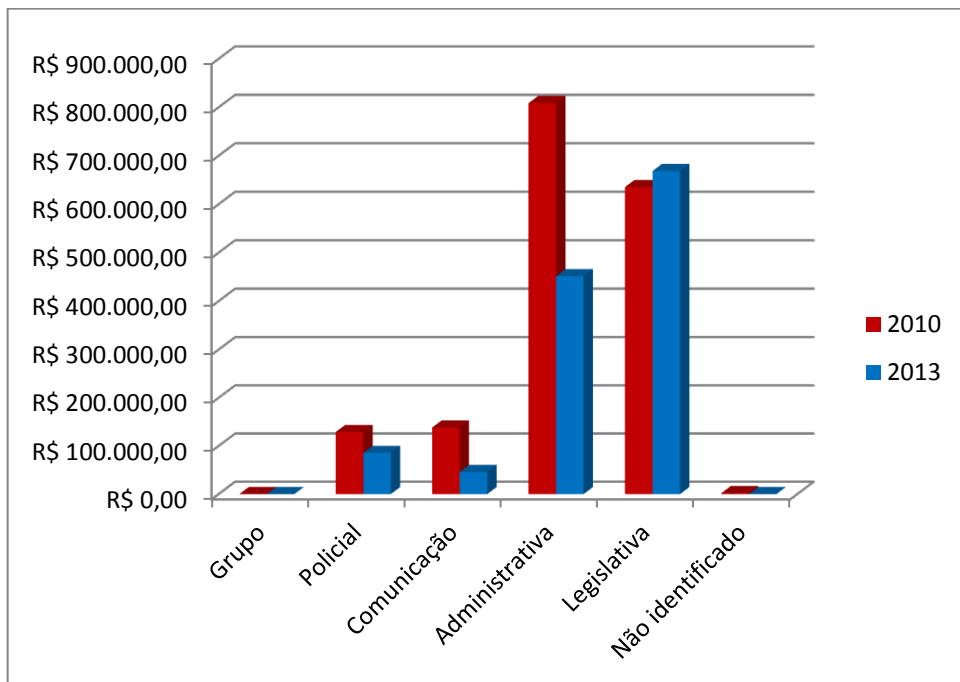


Gráfico 2 – Valores gastos com diárias por grupo, em 2010 e 2013



Embora a quantidade de deslocamentos de atividade policial tenha sido incrementada na comparação entre 2010 e 2013, não houve variação significativa na

quantidade de diárias pagas. Ainda, mesmo com o discreto crescimento na quantidade de diárias, o valor pago diminuiu. Provavelmente devido à renovação do quadro de policiais legislativos, possibilitando que servidores novos, que não ocupam funções comissionadas, viajassem mais.

Quanto aos deslocamentos das equipes de comunicação social, verifica-se trajetória de decréscimo tanto na quantidade de deslocamentos quanto quantidade e nos valores pagos a título de diárias. Cabe ressaltar que na composição das equipes de comunicação costuma haver funcionários terceirizados, que recebem diárias pagas pelo Senado Federal na proporção de seus rendimentos salariais.

O quantitativo de diárias utilizadas para viagens com fins administrativos reduziu-se em mais da metade. Os valores pagos também reduziram-se, mas não na mesma proporção.

Na área legislativa, a quantidade de diárias oscilou pouco, embora o valor pago tenha aumentado. Conforme se vê adiante, isso se deve ao incremento nas viagens de senadores.

O detalhamento das viagens da área legislativa obedece à seguinte distribuição:

Tabela 5 – Distribuição dos deslocamentos da área legislativa por subgrupo, em 2010 e em 2013.

Subgrupo	2010			2013		
	Viagens	Diárias	Valor Gasto	Viagens	Diárias	Valor Gasto
Senador em missão	93	363	R\$ 254.834,45	143	558,5	R\$ 490.156,15
Acompanhamento de Senador em missão	36	164,5	R\$ 85.607,93	36	105,5	R\$ 72.479,04
Reunião ou diligência de comissão	186	387	R\$ 294.890,16	119	204,5	R\$ 105.861,34
Totais	315	914,5	R\$ 635.332,54	298	868,5	R\$ 668.496,53

Enquanto em 2010 a maior quantidade de viagens realizadas dentro do grupo de finalidade legislativa era para reunião ou diligência de comissão, em 2013 houve preponderância para as viagens de Senador em missão custeada pela Casa. Mas, convém ressaltar que, de acordo com a metodologia adotada, os casos de viagens de Senadores em função de reunião ou diligência de comissão foram classificados como viagem de “Senador em missão”.

Ainda, cabe destacar que o Senado costuma fazer uso de comissões temporárias com a participação de convidados externos, que têm suas despesas de deslocamento e diárias custeadas pela Casa. Ou seja, nem todo deslocamento do subgrupo “reunião ou diligência de comissão” foi realizado por servidor efetivo ou comissionado do Senado.

Nesse sentido, ocorreram 186 viagens para reunião ou diligência de comissão em 2010 e 119 em 2013. Houve decréscimo no quantitativo de diárias utilizadas e também no valor pago.

Dentre as 1104 ocorrências de viagens de 2010, 93 corresponderam a deslocamentos de senadores em missão, representando apenas 14% do total de ocorrências de viagens a serviço. Em 2013, o cenário é diferente. Das 614 ocorrências de viagens, 143 foram deslocamentos de senadores em missão – 23% do total. Dentro do grupo de deslocamentos com finalidade legislativa, as viagens de senador em missão representam 30% em 2010 e 48% em 2013.

Tabela 6 – Deslocamentos de senadores em missão em 2010 e 2013

Ano	Deslocamentos de Senador em missão	Total de deslocamentos	Valores gastos com senador em missão	Dispêndio Total
2010	93	1104	R\$ 254.834,45	R\$ 1.713.199,90
2013	143	614	R\$ 490.156,15	R\$ 1.251.302,18

Quanto aos valores gastos, em 2010, R\$ 254.834,45 foram destinados a diárias e adicionais de embarque de Senadores. Em 2013, a participação dos Senadores subiu para R\$ 490.156,15. Isso representou, respectivamente, 15% e 39% dos valores gastos em cada ano.

Assim, observa-se que, na comparação entre 2010 e 2013, as viagens de senadores passaram a ter maior representatividade no montante gasto.

Combinando-se a ocorrência dos deslocamentos com os valores gastos, tem-se que 8% das viagens (as de Senadores em missão) consumiram 15% do total de gastos com diárias realizados em 2010. Em 2013, as viagens de senadores representam 23% do total e consumiram 39% dos gastos realizados.

O subgrupo de viagens legislativas chamado “acompanhamento de Senador em missão” compreende todas as ocorrências em que servidores viajaram com senadores sem que fosse para reunião ou diligência de comissão permanente ou temporária do Senado. São casos em que, por exemplo, o Senador é convidado a palestrar em um evento internacional e opta por levar um assessor de confiança consigo.

Dos dados da Tabela 5, infere-se que esse tipo de viagem manteve sua participação estável na comparação entre os anos 2010 e 2013, embora tenham ocorrido eventos de menor duração, que justificam o decréscimo na quantidade de diárias pagas.

O detalhamento das viagens da área administrativa obedece à seguinte distribuição:

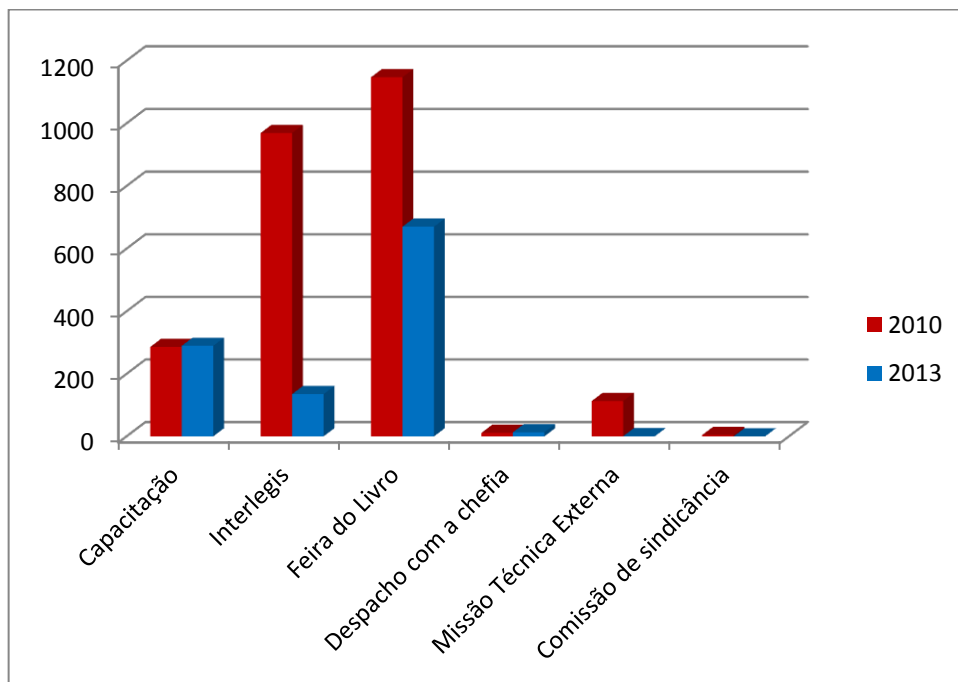
Tabela 7 – Distribuição dos deslocamentos da área administrativa por subgrupo, em 2010 e em 2013.

Subgrupo	2010			2013		
	Viagens	Diárias	Valor Gasto	Viagens	Diárias	Valor Gasto
Capacitação	112	286	R\$ 102.859,20	95	289,5	R\$ 129.402,27
Interlegis	321	969	R\$ 287.058,19	52	135	R\$ 61.120,23
Feira do Livro	147	1147	R\$ 371.261,62	73	670	R\$ 255.154,73
Despacho com a chefia	8	11	R\$ 4.396,22	3	13	R\$ 5.274,97
Missão Técnica Externa	49	113	R\$ 37.121,90	1	0,5	R\$ 421,10

Comissão de sindicância	4	4	R\$ 1949,00	-	-	-
Totais	641	2530	R\$ 808.646,13	224	1108	R\$ 451.373,30

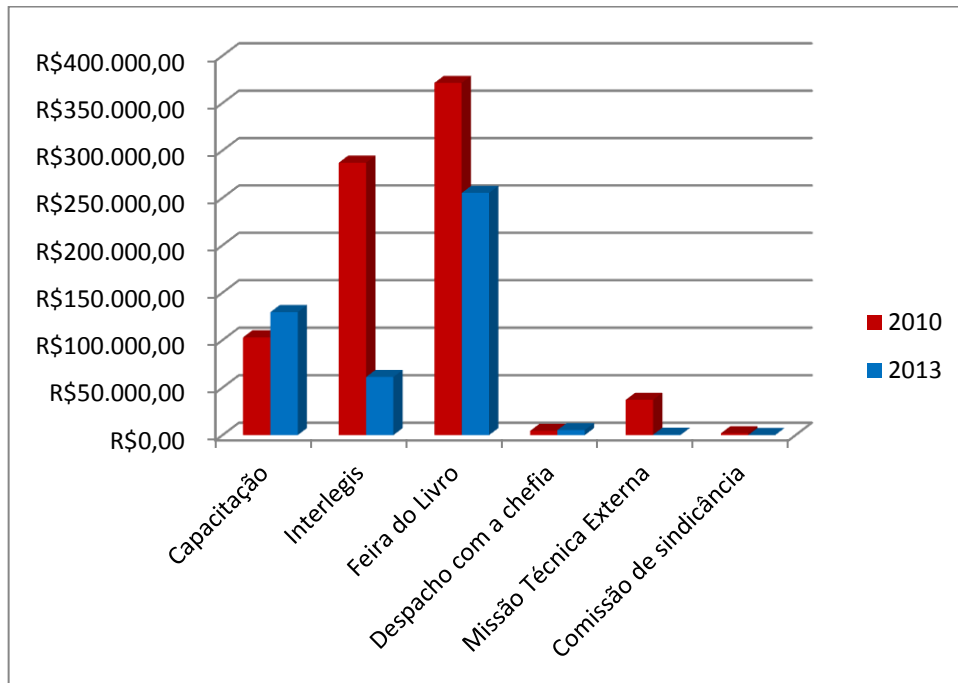
A redução nas ocorrências e nos gastos com deslocamentos da área administrativa pode estar relacionada às medidas de gestão tomadas pela Mesa eleita para o biênio 2013-2014. A partir dos dados da tabela, verifica-se que nos valores totais todas as variáveis analisadas sofreram forte decréscimo. Contudo, a mudança foi distinta em cada subgrupo.

Gráfico 3 – Quantidade de diárias pagas por subgrupo da área administrativa, em 2010 e em 2013.



Notadamente, as atividades do programa Interlegis, as participações do Senado em feiras do livro e exposições congêneres, o intercâmbio de informações com outros órgãos da Administração Pública Federal – principal fundamento das missões técnicas externas – e as diligências de comissões de sindicância foram as que mais tiveram mudança de perfil.

Gráfico 4 – Valores gastos com diárias por subgrupo da área administrativa, em 2010 e em 2013



A participação das atividades de capacitação manteve-se relativamente estável, de 2010 a 2013, apesar das aposentadorias e das nomeações de concursados no período.

As atividades do programa Interlegis que consistiam na realização de visitas a assembleias legislativas e a câmaras de vereadores foram fortemente desincentivadas no contexto de “racionalização de despesas” que vigorou em 2013. A mesma afirmação pode ser feita para as participações do Senado em feiras e exposições, atividade empreendida pela Gráfica com participação de servidores de diversas secretarias da Casa (porém envolvidos com as publicações do Senado e a venda delas em eventos externos).

Contudo, no caso das feiras de livro, embora tenha ocorrido redução na quantidade de eventos em que o Senado participou, o somatório dos valores de diárias pagas seguiu sendo o maior entre todos os subgrupos da atividade administrativa. Esse tipo de deslocamento costuma exigir dos servidores no mínimo oito dias de ausência indenizada ao trabalho, denotando quão dispendiosa cada operação de montagem do stand de vendas do Senado pode ser.

Uma das hipóteses deste trabalho que foi contestada pelos dados era acerca dos eventos de capacitação. Supunha-se que eles seriam o principal subgrupo das atividades administrativas e que ocorreriam em quantidade superior aos eventos legislativos, especialmente reuniões e diligências de comissão.

O detalhamento das viagens da comunicação social obedece à seguinte distribuição:

Tabela 8 – Distribuição dos deslocamentos da comunicação social por subgrupo, em 2010 e em 2013

Subgrupo	2010			2013		
	Viagens	Diárias	Valor Gasto	Viagens	Diárias	Valor Gasto
Cobertura jornalística	85	299	R\$ 116.862,57	26	67,5	R\$ 27.223,98
Manutenção TV e Rádio Senado	26	50	R\$ 19.176,72	19	35	R\$ 17.867,62
Relações Públicas	4	10	R\$ 2.131,00	1	2	R\$ 899,24
Totais	115	359	R\$ 138.170,29	46	104,5	R\$ 45.990,84

A partir dos dados da Tabela verifica-se decréscimo nas atividades de cobertura jornalística, que envolvem não só o acompanhamento das atividades legislativas do Senado, como também a gravação de programas em locações fora do Distrito Federal. A redução nos valores gastos com diárias entre 2010 e 2013, para esse tipo de atividade, foi cerca de 75%. A justificativa para essa queda pode estar vinculada às ações de contenção de despesa que tiveram por foco a Secretaria de Comunicação Social.

No que diz respeito às manutenções preventivas e emergenciais dos equipamentos da TV Senado e da Rádio Senado nas praças de transmissão, verifica-se redução discreta no número de viagens realizadas.

O detalhamento das viagens da polícia obedece à seguinte distribuição:

Tabela 9 – Distribuição dos deslocamentos da área policial por subgrupo, em 2010 e em 2013.

Subgrupo	2010			2013		
	Viagens	Diárias	Valor Gasto	Viagens	Diárias	Valor Gasto
Escolta parlamentar	4	8	R\$ 2.250,00	39	190,5	R\$ 71.747,90
Missão Externa	25	200	R\$ 126.689,44	7	23	R\$ 13.693,61
Totais	29	208	R\$ 128.939,44	46	223,5	R\$ 85.441,51

Nos espelhos de tramitação dos processos administrativos que embasaram as missões externas de 2010 o motivo da viagem não consta de maneira clara e objetiva. Assim, é possível que os deslocamentos de 2010 que foram classificados como missões externas sejam, no plano fático, escoltas parlamentares protegidas de sigilo, para preservação da identidade do parlamentar. As missões externas de 2013 tiveram por objeto, sem exceção, o cumprimento de ordem judicial.

Os deslocamentos para escolta parlamentar foram, em 2010 e em 2013, para o mesmo destino. O parlamentar em questão recebeu escolta durante a maioria dos dias úteis do ano.

5. CONCLUSÃO

Organizações são arranjos complexos de recursos. Nas organizações públicas, como o Senado Federal, a análise do modo de interação entre seus componentes é dificultada pelo contexto normativo e social em que se inserem. Nem sempre há cartas de compromissos ou documentos formais que simplifiquem as atividades organizacionais em termos de missão, visão e valores, de modo a exprimir claramente quais são as atribuições organizacionais.

Assim, recortes administrativos que são relativamente simples para empresas – como a definição de atividades-fim, atividades-meio e de competências essenciais – são dificultados nas organizações públicas. Diante disso, a revisão de literatura empreendida neste estudo teve por fim o fornecimento de informações que subsidiassem uma tentativa de classificar claramente, para o Senado Federal, quais são as atividades centrais e as atividades acessórias desenvolvidas no cotidiano da organização.

A partir dessa reflexão acadêmica e tendo como objeto de análise os dados dos deslocamentos realizados a serviço pelos servidores, convidados e Senadores, buscou-se estabelecer parâmetros que permitissem avaliar se a organização se move para atender impulsos associados a sua dinâmica legislativa ou a sua dinâmica administrativa.

Os dois anos estudados, 2010 e 2013, ilustram momentos bastante diferentes na existência da organização Senado Federal. No primeiro momento, a Casa Legislativa encontrava-se num contexto relativamente estável no que diz respeito ao modo como era administrada. Ao longo das quatro presidências do Senador José Sarney a previsibilidade e a continuidade na gestão eram atributos marcantes. O segundo momento, o ano 2013, já é considerado um marco no modelo de gestão do Senado, pois propôs alterações em paradigmas que pareciam estar entranhados na cultura organizacional mediante mudanças significativas nas relações de trabalho, na estrutura e na composição do quadro funcional da Casa.

Os dados analisados retratam essa diferença contextual. Em 2010 a quantidade de deslocamentos do grupo administrativo era mais que o dobro da quantidade para atividades legislativas. Esse cenário mostra-se superado em 2013, visto que ocorreram 298 deslocamentos de finalidade legislativa contra 224 de finalidade estritamente administrativa (sem considerar o grupo comunicação).

Além da mudança qualitativa na distribuição entre administrativos e legislativos, a quantidade de deslocamentos foi significativamente reduzida na comparação entre o primeiro e o segundo momento. Em 2010 ocorreram 1104 deslocamentos. Em 2013 foram apenas 614, estabelecendo uma queda de mais de 50% no número de ocorrências. Em termos absolutos também houve queda nos valores gastos em diárias, embora sem a mesma tendência marginal.

Dentro dos grupos de análise destaca-se, na dimensão legislativa, que as viagens dos senadores tiveram participação crescente, tanto em maior número de ocorrências quanto maior representação no total das despesas realizadas. Isso se considerando que não houve ajuste na tabela que estabelece o valor das diárias no período analisado.

Ainda no que diz respeito à atividade legislativa, aponta-se que as viagens para reunião ou diligência de comissão não se mantiveram no mesmo patamar entre um ano e outro – houve redução – o que pode ser um efeito adverso do projeto de “racionalização administrativa” sobre a atividade legislativa, na medida em que se limitou o raio de ação das comissões a eventos dentro do Senado Federal, em Brasília.

Na dimensão administrativa, observa-se a priorização, em 2010, das participações em Feiras de Livro (stands do Senado) e das oficinas em assembleias legislativas e câmaras de vereadores. Em 2013 essas foram as atividades que mais sofreram redução, embora a participação em feiras de livro ainda tenha consumido quase a metade dos recursos gastos em diárias no grupo de atividades administrativas.

As atividades de comunicação não foram consideradas nem administrativas, nem legislativas. As atividades de escolta parlamentar e missões externas policiais para cumprimento de ordens judiciais receberam o mesmo tratamento. Os dados mostraram que, assim como ocorreu com a dimensão administrativa, as viagens para a cobertura jornalística, para a manutenção dos equipamentos da Rádio e da TV Senado, para relações públicas e as de cunho policial sofreram decréscimo na comparação entre 2010 e 2013.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson e SOARES, Gláucio Ary Dillon Soares. **As funções do Legislativo** in Revista de Administração Pública vol. 7, nº 1. Rio de Janeiro – RJ: Editora FGV, 1973

BERGUE, Sandro Trescastro. **Modelos de gestão em organizações públicas: teorias e tecnologias para análise e transformação organizacional**. Caxias do Sul – RS: Educs, 2011.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. São Paulo – SP: LTr, 2009.

DONALDSON, L., Teoria da Contingência Estrutural, in STEWARD, C., HARDY, C, e NORD, W. **Handbook de Estudos Organizacionais**. São Paulo: Atlas, 1999.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro – RJ: Editora FGV, 2001.

GARCIA, Flavio Amaral. A relatividade da distinção atividade-fim e atividade-meio na terceirização aplicada à administração pública. **Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado**. Rio de Janeiro, nº 65, 2010.

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. **Manual de Direito do Trabalho**. Rio de Janeiro – RJ: Forense; São Paulo – SP: Método, 2009.

KOONTZ, H., O'DONNELL, C. **Princípios de Administração: uma análise das funções administrativas**. São Paulo: Pioneira, 1959.

LEMONS, Leany Barreiro (Org.). **O Senado Federal brasileiro no pós-constituente**. Brasília – DF: Senado Federal, 2008 (Edições Unilegis de Ciência Política).

MINTZBERG, Henry. **Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações**. São Paulo – SP: Atlas, 1995.

REFERÊNCIAS NORMATIVAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988.

_____. Lei nº 8.460, de 17 de setembro de 1992.

_____. Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997.

_____. Senado Federal. Resolução nº 58, de 1972 - Regulamento Administrativo.

_____. Senado Federal. Ato da Comissão Diretora nº 48, de 1991.

_____. Senado Federal. Ato da Comissão Diretora nº 04, de 2002.

_____. Senado Federal. Ato da Comissão Diretora nº 05, de 2006.

_____. Senado Federal. Ato do Primeiro-Secretário nº 04, de 2014.

_____. Senado Federal. Ato do Primeiro-Secretário nº 06, de 2014.

_____. Senado Federal. Ato da Diretoria-Geral nº 2.542, de 2010.

_____. Senado Federal. Ato da Diretoria-Geral nº 5.562, de 2011.

_____. Senado Federal. Ato da Diretoria-Geral nº 660, de 2013.