

MATERIAL DIDÁTICO: MODELO DE GOVERNANÇA (Decreto nº 39.736/2019)

I. Introdução

- Governança tem sido tema transversal em todas as organizações que buscam estruturar suas atividades por meio do aprimoramento das tomadas de decisão e alcance dos resultados pretendidos.
- Não há que se falar em “governança” como um modismo, algo passageiro, nem como tendência, posto que nos modelos atuais de gestão é impensável não haver mecanismos que proporcionem suporte à administração, na busca do atingimento dos seus objetivos **com o uso responsável dos recursos pela gestão e comportamento ético** dos envolvidos, principalmente das lideranças.
- Entretanto, há tantas definições e interpretações do que seja governança que o desafio inicial é estabelecer qual será o modelo a ser utilizado na organização.
- Vale lembrar que a Governança teve seu modelo inicial construído na iniciativa privada, a cerca de 50 anos atrás, e que ainda vem sendo adaptada para sua utilização nos entes públicos.

II. Teorias de Governança

- Sem a pretensão de esgotar todas as teorias sobre “Governança” existentes na doutrina, escolhemos aquelas que sustentam o modelo a ser aplicado nos órgãos do Governo do Distrito Federal, tendo como referência o Decreto nº 39.736/2018, que dispõe sobre a Política de Governança Pública e *Compliance* no âmbito da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo do Distrito Federal, são elas:

- a) Teoria da Agência (Jensen e Mackling,1976): considera a existência de dois atores: o **principal** e o **agente**. O principal depende da ação do agente, ou seja, delega autoridade para o agente na busca de atingir seus objetivos. Entretanto, pode ocorrer conflito de interesses levando a problemas na relação agente X principal (“conflitos de agência”).

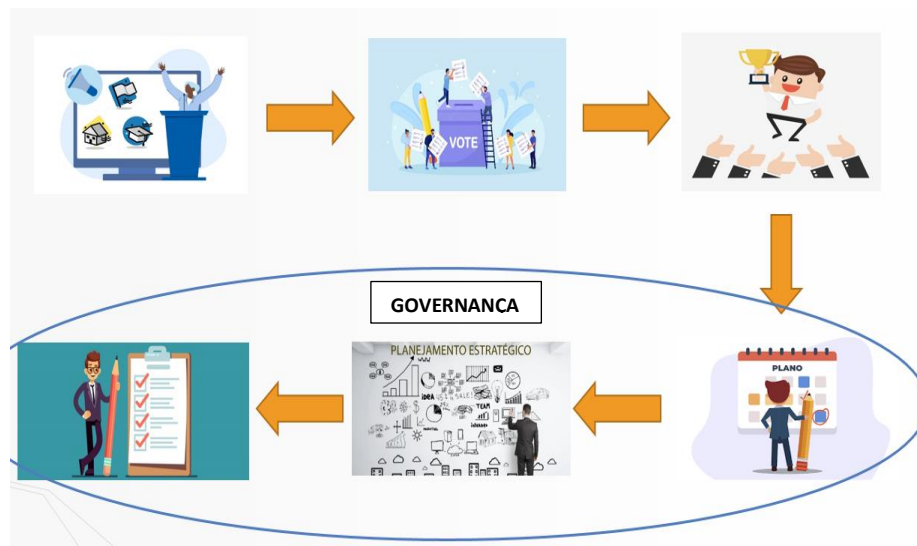
Assim, temos que Governança Corporativa é o conjunto de mecanismos (incentivos apropriados, que limitem o comportamento conflitante por parte dos agentes) que alinham interesses de gestores e acionistas.

Na transposição da estrutura da Teoria da Agência da iniciativa privada para o serviço público podemos interpretar que a sociedade como um todo deve ser vista como o “principal”. Como a sociedade não pode se fazer presente no poder por cada um de seus membros, ela elege o seu representante após o processo em que vários candidatos fazem suas propostas de gestão da coisa pública.

Aquele que é eleito e assume a chefia do Poder Executiva torna-se o principal da sociedade por “representação”.

O que antes era uma plataforma política com propostas e promessas deve evoluir para um plano de ação para a execução das atividades que levem ao alcance dos objetivos pretendidos.

A Governança, por meio de seus mecanismos e atividades, atuaria no sentido de evitar que houvesse conflitos entre a busca dos objetivos pretendidos pela sociedade, agora representados pelo plano de governo, e aqueles que executam as políticas públicas e prestam os serviços públicos, agora definidos como os “agentes”.



- b) Teoria dos “Stakeholders” (Freeman 1984): sustenta que as ações das organizações devem considerar em suas ações os acionistas/investidores, assim como os clientes, funcionários, fornecedores, gestão, comunidade, meio ambiente e Estado.
- c) Teoria da Custódia (“Stewardship”) (Davis e Donaldson, 1990): propõe maior motivação dos gestores para atuar em alinhamento com o propósito da organização. Recomenda conceder máxima autonomia aos executivos com base na confiança.
- Em breve síntese, a Governança seria determinada pelo resultado de mecanismos em atividade dentro da organização que, considerando as expectativas das chamadas partes interessadas e com a participação de seus próprios gestores, devidamente alinhados com os propósitos da organização, tornem as condições de administração de recursos e pessoas mais adequadas na busca da realização dos objetivos propostos.

III. Conceitos de Governança

- Na busca de maior compreensão sobre o que se entende por Governança, apresentamos os conceitos contidos na norma ABNT NBR ISO 37.00:2021: Governança de organizações – Orientações e no Modelo de Três Linhas do Instituto de Auditores Internos (IIA).
- a) Governança – ISO 37.000:2021
 - ✓ Sistema baseado em conduta humana pelo qual uma organização é dirigida, supervisionada e responsabilizada (“*accountable*”) pelo atingimento dos objetivos propostos.
 - ✓ A “Boa Governança” cria e mantém propósitos claros, consistentes com as expectativas das partes interessadas.

- ✓ Como resultado auxilia no alcance dos objetivos, no uso responsável dos recursos pela gestão e no comportamento ético.
- b) Governança – Modelo das Três Linhas do IIA (Institute of Internal Auditors)– 2020
- São estruturas e processos apropriados que permitam:
 - a) prestação de contas por parte de um corpo administrativo aos “stakeholders” quanto à supervisão organizacional através da integridade, liderança e transparência;
 - b) ações (incluindo o gerenciamento de riscos) da gestão para atingir os objetivos da organização por meio da tomada de decisões baseada em riscos e da aplicação de recursos.

IV. Governança e Gestão

- Pode haver alguma confusão entre Gestão e Governança, afinal há total interface entre essas atividades. Além disso, quando não se estabelece os limites entre esses sistemas, a Governança passa a ser exercida dentro do espectro do Gestão.
- Esclarecendo, segundo opinião adotada pelo Tribunal de Contas da União (GUIA DE GOVERNANÇA E GESTÃO EM SAÚDE – TCU 2018), a Governança se ocupa de **avaliar** a situação, **determinar** a direção e **monitorar** os acontecimentos para acompanhar se a direção determinada está sendo seguida, enquanto a Gestão ocupar-se-á de elaborar os **processos de trabalho** para executar o ciclo Planejar-Executar-Avaliar-Agir (PDCA), com objetivo de ir na direção determinada pela governança.

Governança	Gestão
Estabelecer as diretrizes	Implementar as diretrizes
Direciona ações	Realiza as ações
Avaliar, dirigir e monitorar	Planejar, executar e controlar
Responsável: Liderança (Conselho e Alta Administração)	Responsável: Gestor

Principais diferenças entre governança e gestão
[\(https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/governanca-no-setor-publico/\)](https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/governanca-no-setor-publico/)

V. Governança: resultados pretendidos.

- Com a implantação e desenvolvimento da Governança, pretende-se que ocorra:
 - a) Suporte à gestão para alcance dos objetivos da organização.
 - b) Suporte na tomada de decisões.
 - c) Melhora na prestação de contas.
 - d) Proteção à gestão.
 - e) Ganho de credibilidade com reforço na percepção positiva sobre a imagem da instituição.
 - f) Melhores condições para pleitear e receber subsídios externos para a organização.

VI. Política de Governança Pública e Compliance no âmbito da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo do Distrito Federal– Decreto nº 39.736, de 28 de março de 2019

- A Política de Governança Pública do Distrito Federal foi estabelecida no Decreto nº 39.736, de 28 de março de 2019
- Nela, a Governança é definida como: “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle voltadas para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução e geração de resultados nas políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. (Art. 2º, inciso I)
- Assim estão definidos os mecanismos para o exercício da governança pública (Art. 5º):
 - I – Liderança: conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental, tais como integridade, competência, responsabilidade e motivação, exercido nos principais cargos de órgãos ou entidades, para assegurar a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança;
 - II – Estratégia: definição de diretrizes, objetivos, planos e ações, além de critérios de priorização e alinhamento entre os órgãos e entidades e as partes interessadas, de maneira que os serviços e produtos de responsabilidade do órgão ou entidade alcancem o resultado pretendido; e
 - III – Controle: processos estruturados para mitigar os possíveis riscos com vistas ao alcance dos objetivos institucionais e para garantir a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades do órgão ou entidade, com preservação da legalidade e da economicidade no dispêndio de recursos públicos.
- As organizações do GDF que servem de referência à execução da Política de Governança são:
 - a) Conselho de Governança Pública – CGov: assessorar o Governador na condução da Política de Governança Pública e Compliance da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo do Distrito Federal: elabora diretrizes sobre Governança.
 - b) Órgãos e entidades integrantes da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo do Distrito Federal: executar a Política de Governança Pública e *Compliance*, executa as diretrizes do CGOV.
 - c) Comitê Interno de Governança Pública – CIG: garante o desenvolvimento e a apropriação das melhores práticas de governança de forma contínua e progressiva nas Unidades do GDF, nos termos estabelecidos pelo CGov.
 - d) Subcontroladoria de Governança e Compliance - SUGOV – (Em substituição à extinta Secretaria Executiva de Governança e Compliance da Casa Civil desde 2020): presta apoio técnico e administrativo ao CGov, CIG e áreas responsáveis pela Governança nas Unidades.

VII. Atividades Estruturantes de Governança no Decreto nº 39.736, de 28 de março de 2019

- Com o propósito de tornar mais clara e objetiva a estruturação da Governança no âmbito da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo do

Distrito Federal, foram destacados os seguintes mecanismos e atividades previstos na norma de referência:

- a) Mecanismos de Liderança (Artigo 5º, I.): CIG; Treinamento das Lideranças para Regimento Interno, Código de Ética/Programa de Integridade
- b) Mapeamento de Processos (Artigo 6º, inciso III)
- c) Planejamento Estratégico (Artigo 6º, inciso V)
- d) Sistema de Gestão de Riscos (Artigo 17)
- e) Controle Interno/Conformidade (Artigo 17)
- f) Programa de Integridade (Artigo 21)
- g) Transparência (Artigo 3º, inciso V. Princípios de Governança Pública)
- h) Ouvidoria (Artigo 4º, inciso XI. Diretriz de promoção da participação social).

- Assim, pretende-se que, a partir da implantação/implementação desses mecanismos e atividades, os órgãos da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo do Distrito Federal desenvolvam sua Governança, buscando ter melhores processos de tomada de decisão e melhor capacidade de prestação de contas.



VIII. Governança: Competências da Controladoria-Geral do Distrito Federal

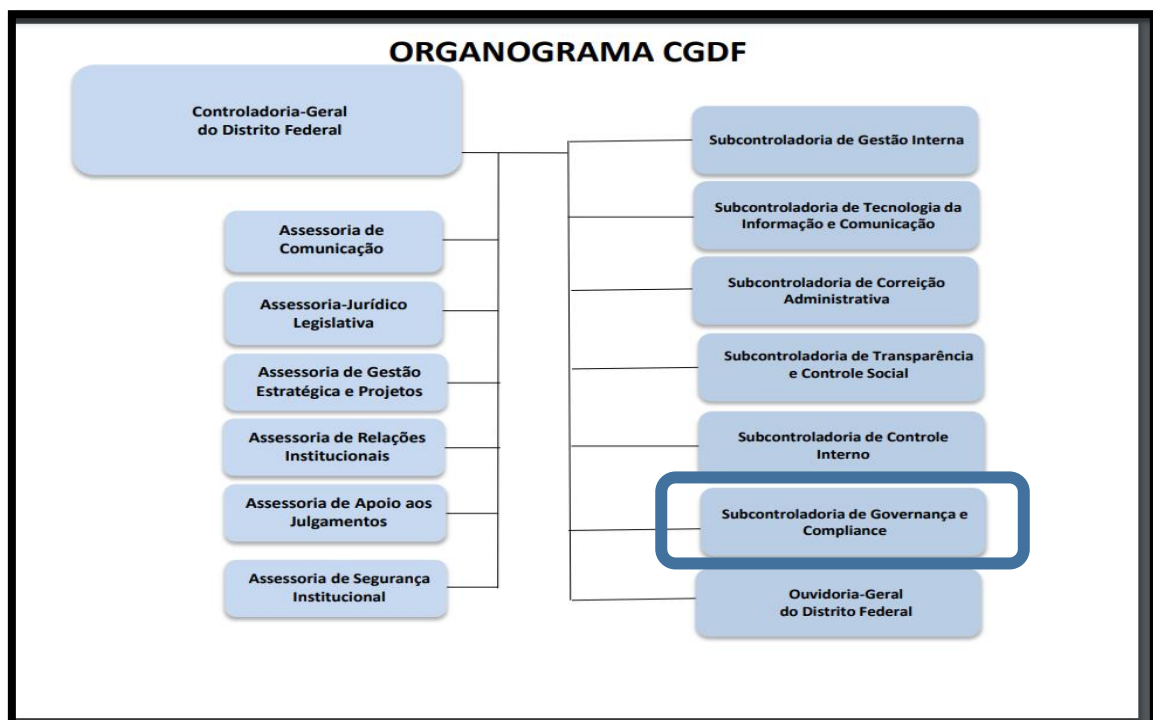
- A partir da publicação do Regimento Interno da Controladoria-Geral do Distrito Federal por meio do Decreto nº 42.830, de 17 de dezembro de 2021, a CGDF tem as seguintes competências relacionadas à Governança:
 - a) Promoção da governança pública nos órgãos e entidades do Poder Executivo do Distrito Federal;

Art. 1º À Controladoria-Geral do Distrito Federal - CGDF, órgão especializado e central do sistema de controle interno, superior do sistema de correição e de gestão de ouvidoria, diretamente subordinada ao Governador do Distrito Federal, compete:

(...)

VII - promover a governança pública, compliance e a integridade nos órgãos e entidades do Poder Executivo do Distrito Federal;

- Na estrutura da CGDF, o papel principal de apoio à Governança é exercido pela Subcontroladoria de Governança e Compliance – SUGOV/CGDF



- O Regimento Interno traz as seguintes competências para a SUGOV/CGDF em seu artigo 116:

Art. 116. À Subcontroladoria de Governança e Compliance - SUGOV, unidade orgânica de comando e supervisão, diretamente subordinada ao Secretário de Estado Controlador-Geral, compete:

I - assessorar o Secretário de Estado Controlador-Geral em temas afetos a governança e compliance público;

II - fomentar a implementação de mecanismos de governança e integridade nos órgãos e entidades do Poder Executivo do Distrito Federal;

III - formular programas de alinhamento e adesão a valores, princípios e normas para sustentar e priorizar o interesse público em relação ao interesse privado no setor público;

IV - secretariar o Conselho de Governança Pública do Distrito Federal - CGov;

V - promover a articulação com órgãos, entidades e organismos nacionais e internacionais que atuem nos campos da governança pública e integridade;

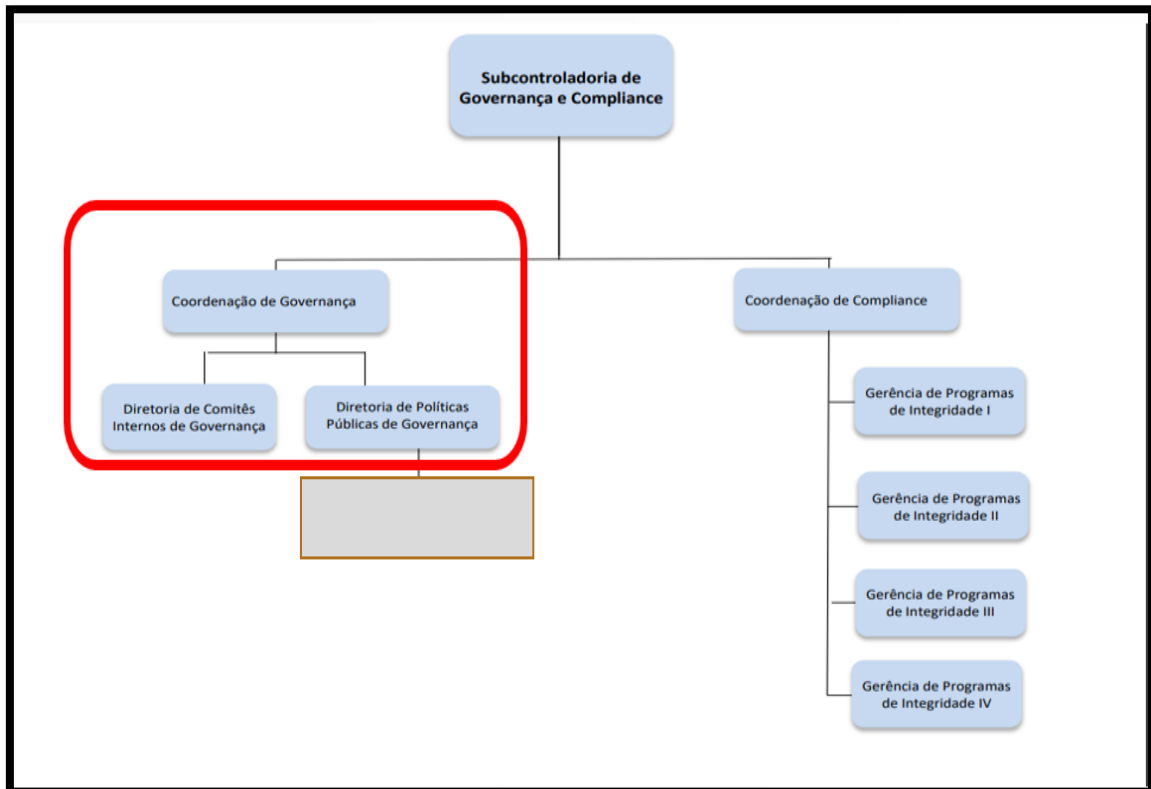
VI - promover coordenar e acompanhar treinamentos periódicos da alta administração e de agentes públicos no aperfeiçoamento da governança pública e em temas afetos à integridade;

VII - propor diretrizes gerais para promoção da governança e integridade no âmbito dos órgãos e entidades do Poder Executivo do Distrito Federal;

VIII - promover a modernização, a racionalização administrativa e a integração de serviços públicos na administração pública distrital;

IX - requisitar dos órgãos e entidades do Poder Executivo do Distrito Federal dados e informações necessários ao cumprimento de suas competências regimentais; e (...)

- Na estrutura da SUGOV/CGDF, cabe à Coordenação de Governança (COGOV/SUGOV/CGDF) e suas 2 diretorias a execução das atividades.



- À Coordenação de Governança – COGOV compete, de acordo com o artigo 117 do Regimento Interno:
 - a) fomentar a política de governança pública;
 - b) elaborar propostas de manuais, guias e cartilhas que contribuam para a efetiva implementação da Política de Governança Pública do Distrito Federal;
 - c) acompanhar, de forma sistêmica e integrada, ações governamentais direcionadas ao aprimoramento da governança pública;
 - d) monitorar as boas práticas de gestão pública e promover o diálogo institucional para disseminar as boas práticas de governança;
 - e) implementar e manter mecanismos, instâncias e práticas de governança pública;
 - f) promover e acompanhar o treinamento periódico da alta administração e de agentes públicos no aperfeiçoamento da governança pública;
 - g) prestar apoio ao Conselho de Governança.
- Diretoria de Comitês Internos de Governança – DICIG: fomentar a implantação dos Comitês Internos de Governança no âmbito dos órgãos e entidades do Distrito Federal;
- Diretoria de Políticas Públicas de Governança – DIPOG: elaborar e manter atualizado o referencial teórico e metodológico para subsidiar a implementação de programas de governança pública em órgãos e entidades do Distrito Federal.

- Demais áreas de apoio da CGDF à Governança dos no âmbito da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo do Distrito Federal:
 - a) Subcontroladoria de Controle Interno - SUBCI:
 - Coordenação de Auditoria de Riscos e Integridade – CORIS: orientar e coordenar atividades relacionadas aos trabalhos de consultoria para implantação de Gestão de Riscos e Programas de Integridade nos órgãos e entidades integrantes do Poder Executivo;
 - Coordenação de Unidades de Controle Interno – COUCI: coordenar tecnicamente e oferecer orientação normativa às Unidades de Controle Interno centralizadas e descentralizadas e às unidades setoriais de Auditoria nos órgãos e entidades da administração direta e indireta do Poder Executivo do Distrito Federal;
 - b) Subcontroladoria de Transparência e Controle Social – SUBTC: em relação à Transparência compete formular, incentivar, implementar e monitorar as políticas de abertura de dados governamentais, de transparência, de acesso à informação e incentivo ao controle social no Distrito Federal.
 - c) Ouvidoria-Geral do Distrito Federal – OGDF: coordenar e supervisionar o Sistema de Gestão de Ouvidoria do Distrito Federal - SIGO/DF e coordenar o funcionamento dos Serviços de Informações ao Cidadão – SIC.

IX. Atividades Desenvolvidas pela SUGOV/CGDF em apoio à implantação da Governança no âmbito da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo do Distrito Federal

- Levantamento de atividades de Governança e apoio à implantação de Plano de Ação de Governança nos órgãos do GDF.
- Apresentação do modelo de Governança aos pontos focais de Governança dos órgãos do GDF.
- Apresentação do modelo de Governança aos Comitês Internos de Governança dos órgãos (CIG).
- Capacitação de servidores sobre o modelo de Governança: Curso EGOV.
- Reunião de alinhamento com áreas de suporte às atividades relacionadas ao modelo de Governança proposto.
- Suporte às áreas relacionadas às atividades de Governança.
- Promoção do evento “Forum de Governança da CGDF”.
- Participação em capacitações promovidas pelos órgãos do GDF voltados aos servidores.
- Elaboração de circulares, guias e cartilhas para informar aos órgãos sobre as diretrizes de Governança.
- Suporte às atividades do Conselho de Governança – CGOV.

BIBLIOGRAFIA SOBRE GOVERNANÇA

ABNT NBR ISO 37.00:2021: Governança de organizações - Orientações. Rio de Janeiro, 2022. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU / Tribunal de Contas da União. Edição 3 - Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2020.

DECLARAÇÃO DO POSICIONAMENTO DO IIA. Modelo das Três Linhas do IIA 2020. Disponível em: <https://iiabrasil.org.br/korbilload/upl/editorHTML/uploadDireto/20200758glob-theditorHTML-00000013-20082020141130.pdf>. São Paulo, 2020. Acesso em: 28/10/2023.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 39.736 de 28/03/2019 – Dispõe sobre a Política de Governança Pública e Compliance no âmbito da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo do Distrito Federal. Acesso em http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/5961832d2d6948a38fd8168088a7ed5b/Decreto_39736_28_03_2019.html.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 42.830, de 17 de dezembro de 2021 – Aprova o Regimento Interno da Controladoria-Geral do Distrito Federal e dá outras providências. Acesso em https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/ee08a3f6cf464f8ca1fac36d15537786/Decreto_42830_17_12_2021.html

Davis, J. H., Schoorman, F. D., & Donaldson, L. (1997). Toward a Stewardship Theory of Management. *The Academy of Management Review*, 22(1), 20–47. <https://doi.org/10.2307/259223>.

FREEMAN, R. E. The politics of stakeholder theory: Some future directions. *Business Ethics Quarterly*, v.4, p. 409-422, 1994.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA - IBCG. Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa. 4. ed. São Paulo, SP: IBGC, 2009.

JENSEN M. e MECKLING, W. Theory of the firm: Managerial behavior, agency cost, and ownership structure. In: *Journal of Financial Economics*, p. 305-360, 1976.

MAZZALI, Rubens; ERCOLIN, Carlos Alberto. Governança corporativa. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2018.

MATUS, Carlos. O líder sem estado-maior. São Paulo: FUNDAP, 2000.

PALUDO, Augustinho V. GOVERNANÇA ORGANIZACIONAL PÚBLICA E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO - São Paulo: Editora Foco, 2021.

SILVEIRA, Alexandre Di Miceli da. Governança corporativa no Brasil e no mundo: teoria e prática. Rio de Janeiro: Elsevier. 2010