

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Faculdade de Direito

Joanna Fraga Ferreira

**GOVERNANÇA E COMPLIANCE APLICADO AOS MECANISMOS DE
PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: UMA ANÁLISE DO CADERNO DE
GOVERNANÇA À LUZ DA CONCESSÃO ADMINISTRATIVA DOS
SERVIÇOS DE EFICIENTIZAÇÃO, OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO DA
ILUMINAÇÃO PÚBLICA E IMPLANTAÇÃO OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO
DA INFRAESTRUTURA DE TELECOMUNICAÇÕES DO MUNICÍPIO DE
OURO PRETO.**

Belo Horizonte

2021

Joanna Fraga Ferreira

**GOVERNANÇA E COMPLIANCE APLICADO AOS MECANISMOS DE
PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: UMA ANÁLISE DO CADERNO DE
GOVERNANÇA À LUZ DA CONCESSÃO ADMINISTRATIVA DOS
SERVIÇOS DE EFICIENTIZAÇÃO, OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO DA
ILUMINAÇÃO PÚBLICA E IMPLANTAÇÃO OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO
DA INFRAESTRUTURA DE TELECOMUNICAÇÕES DO MUNICÍPIO DE
OURO PRETO.**

Trabalho de Conclusão de Curso no modelo de Iniciação Científica apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências do Estado.

Orientador: Eurico Bitencourt Neto

Belo Horizonte

2021

Joanna Fraga Ferreira

**GOVERNANÇA E COMPLIANCE APLICADO AOS MECANISMOS DE
PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: UMA ANÁLISE DO CADERNO DE
GOVERNANÇA À LUZ DA CONCESSÃO ADMINISTRATIVA DOS
SERVIÇOS DE EFICIENTIZAÇÃO, OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO DA
ILUMINAÇÃO PÚBLICA E IMPLANTAÇÃO OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO
DA INFRAESTRUTURA DE TELECOMUNICAÇÕES DO MUNICÍPIO DE
OURO PRETO.**

Trabalho de Conclusão de Curso no modelo de Iniciação Científica apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências do Estado.

Orientador: Eurico Bitencourt Neto

Belo Horizonte
01 de março de 2021

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar a Deus que se faz presente nas figuras dos meus familiares e amigos e por todas as bênçãos concedidas na minha vida. Obrigada à minha mãe, Rosane Fraga que sempre esteve presente ao meu lado e que se esforçou na docência para me proporcionar sempre as melhores escolas que construíram minha formação e por todos os ensinamentos de valor, caráter e alteridade que guardo com muito carinho e fazem parte da minha personalidade.

Ao meu pai, Antônio Ferreira por todo cuidado e amor direcionados a mim, à minha madrinha, Maria Tavares e à minha avó materna, Sonia Fraga por fazerem parte da minha criação e me mostrarem o quanto a vida pode ser leve e repleta de amor. À toda minha família, especialmente ao André, à Tia Miriam à Elenice e ao Thiago pelo convívio fraterno, cordial e de extrema importância na minha vida.

Aos professores excepcionais que fizeram parte da minha formação e desenvolvimento profissional e pessoal, nas pessoas do meu professor orientador Eurico Bitencourt, na Professora Daniela Mello que me orientou na Formação Complementar em Administração Pública e nos Professores Valter Lobato e Rodrigo Magalhães, por suas aulas dinâmicas e reflexivas, além da notável paixão por lecionar. Exalto também o Professor Leonardo Ferraz que sempre foi e será um exemplo para mim de inteligência, humanidade e carisma e o Professor Virgílio Queiroz que esteve comigo quando mais precisei, dotado de benignidade, altruísmo e respeito. Meu muito obrigada!

Aos meus companheiros de turma, principalmente à Bruna Constantino e à Nívia Oliveira que me apoiaram a cada dia durante a faculdade, obrigada por cada olhar, sorriso e trabalho que fizemos juntas. Às colegas do Direito que guardo no meu coração: Duda, Júlia, Míriam, Carol, Juliana, Mel, Mariana T., Marianna L., Mariana M., Laís e Lara. Aos amigos mais próximos na figura da Esther, Milena, JP, Té, Júlia, Giulia e Marissa. Aos parceiros de trabalho Giulia, Maria Fernanda e Luis Parma. Meu obrigada!

À Faculdade de Direito e toda à Universidade Federal de Minas Gerais pela estrutura e conhecimento fornecido a mim, aos professores e demais funcionários que tive a oportunidade de conhecer, em especial a Célia, zeladora do corredor, com quem dividi várias conversas e momentos descontraídos durante meus dias na Vetusta Casa de Afonso Pena. Agradeço profundamente a cada um!

RESUMO

Na atualidade, o Princípio da Eficiência, da Moralidade e a efetiva garantia dos direitos para o cidadão são fatores fundamentais para a Gestão Pública nos âmbitos municipal, estadual e Federal. Nesse contexto, os elementos da Governança e do Compliance que estão presentes nos projetos de Parcerias Público-Privadas são considerados um dos elementos para maior garantia de eficiência, conformidade, transparência e controle interno dos contratos e Concessões dos serviços públicos.

A presente pesquisa perpassa os tópicos da atual conjuntura e evolução do Estado e dos arranjos para as Concessões Administrativas no modelo de Parcerias Público-Privadas (PPPs), bem como os conceitos, os dispositivos e a inter-relação entre a Governança e Compliance de forma ampla e específica aplicados às Parcerias Público-Privadas.

O estudo de caso em ênfase: Governança e Compliance aplicados aos mecanismos de Parcerias Público-Privadas a luz da Concessão Administrativa dos serviços de iluminação pública e telecomunicação realizada por Ouro Preto é imprescindível para a análise da prática dos conceitos tanto estudados na graduação e para ponderação da real necessidade dos elementos da Governança para os novos meios de se pensar a Administração Pública, bem como a importância do Compliance que contempla a Conformidade, Controle Interno, Transparência, Gestão de Riscos, Eficiência, Participação Popular e Sustentabilidade com a preocupação de um “desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes: Estado, empresas e sociedade civil”. (LÖFFER, 2001:212).

Palavras-chave: Governança. Compliance. Parceria Público Privada. Controle Interno. Accountability. Transparência. Gestão de Riscos. Eficiência. Administração Pública.

ABSTRACT

The principle of efficiency, morality, and adequate citizens' rights is currently fundamental for Public Management at the municipal, state, and federal levels. In this context, the elements of Governance and Compliance present in the Public-Private Partnership projects are considered one of the elements for a more excellent guarantee of efficiency, conformity, transparency, and internal control of public service contract concessions.

The present research goes through the topics of the current situation and evolution of the Federal Government and of the arrangements for Administrative Concessions in the Public-Private Partnerships model, as well as the concepts, devices, and the interrelationship between Governance and Compliance in a broad and specific way applied to Public-Private Partnerships (PPPs);

The case study in emphasis: Governance and Compliance applied to the mechanisms of Public-Private Partnerships in the light of the Administrative Concession of Public Lighting and Telecommunication services carried out by Ouro Preto is essential for the analysis of the practice of the concepts studied both in graduation and for weighting the real need for the elements of Governance for the new ways of thinking about Public Administration, as well as the importance of Compliance, which contemplates conformity, internal control, transparency, risk management, efficiency, citizen insertion and sustainability with the concern of "Sustainable future development for all participants: State, business and civil society." (LÖFFER, 2001: 212).

Keywords: Governance. Conformity. Public-private partnership. Internal control. Accountability. Transparency. Risk management. Efficiency. Public administration

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	Erro! Indicador não definido.
2. HISTÓRICO E CONCEITO DE GOVERNANÇA E COMPLIANCE	10
2.1 Mecanismos de Governança	10
2.2 A prática do Compliance	11
2.3 Interrelação entre Governança e Compliance	12
3. O INSTRUMENTO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	13
3.1 Parcerias Público-Privadas com o objeto de iluminação pública e telecomunicações	15
4. GOVERNANÇA E COMPLIANCE APLICADO AOS MECANISMOS DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS	1Erro! Indicador não definido.
5. OURO PRETO: Origem e memória.	22
6. ANÁLISE DO CADERNO DE GOVERNANÇA NA CONCESSÃO ADMINISTRATIVA DE OURO PRETO	Erro! Indicador não definido.
7. CONCLUSÃO.....	28
REFERÊNCIAS.....	29
ANEXO II – MODELO DE GOVERNANÇA	33

1. INTRODUÇÃO

A perspectiva histórica da evolução do Estado, das formas de gestão e das prestações de serviço, mostra um crescente anseio pela eficiência do serviço público. A sociedade civil não se contenta mais com as garantias constitucionais apenas escritas ou discursos políticos encantadores, é necessário a implementação dos direitos e serviços públicos na prática, com impacto social visível e que agregue valor para o ente e, por conseguinte, para a vida do cidadão.

Nesse cenário, a Governança e o Compliance contribuem fortemente para os novos mecanismos de Parceria Pública Privada com uma maior efficientização dos projetos planejados pela Gestão Pública, fato retratado no estudo de caso da Parceria Público-Privada de Ouro Preto que busca harmonizar os interesses público e privado, identificando os respectivos papéis e responsabilidades de cada ator conforme as premissas e princípios básicos da Governança.

Essas premissas são fundamentais na condução dos contratos administrativos e relacionam-se aos ideais constituintes, são elas: a Participação Popular, Transparência, Prestação de contas (Accountability); Equidade, Eficiência e Cooperação.

Como ponto de partida tem-se a consequência imediata do processo de evolução do Estado que resultou em novas formas de organização administrativa e prestações de serviço, inspirada na administração pública gerencial com a transição “de um Estado de serviço, produtor do Estado ativo, provedor solitário do bem público, em um Estado ativador, que aciona e coordena outros atores a bem público, em um Estado que serve de garantia à produção do bem público; de um produzir com ele; de um Estado dirigente ou gestor em um Estado cooperativo, que produz o bem público em conjunto com outros atores.”. (KISSLER e HEIDEMANN)

Outrossim, é necessário considerar essa forma de Estado citada acima que aciona e coordena outros atores a produzir com ele, ou seja, “Trata-se de uma tendência para se recorrer cada vez mais à autogestão nos campos social, econômico e político, e a uma nova composição de formas de gestão daí decorrentes” (KISSLER 2006).

Após essas reflexões será preciso imergir na doutrina do Direito Administrativo, nas Leis Federais que regulamentam a Administração Indireta, nas obras e artigos recentes sobre Governança e Compliance, assim como no Anexo II da Modelagem licitatória do Projeto

de Ouro Preto em questão para elucidar a nova conjuntura administrativa e tendência de gestão do Brasil e do mundo.

Os Princípios da Administração Pública intrínsecos na pesquisa são os presentes no Artigo 37 da Constituição Federal de 1988 da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade Publicidade e Eficiência que serão retratados nos capítulos seguintes, relacionados também a evolução do Estado e dos arranjos de as Parcerias Público-Privadas que contemplam matrizes da Governança e Compliance.

A cidade de Ouro Preto, enaltecida na pesquisa, é exemplo de prosperidade cultural e histórica para o Brasil e para o mundo, por ser elevada a patrimônio cultural da humanidade, ela possui suas especificidades e o projeto de Parceria Público Privada de iluminação pública e telecomunicação foi pensado para adequar-se a ela e para suprir as necessidades tecnológicas existentes. Hoje, com a implementação do projeto, Ouro preto torna-se referencia também no eixo de cidades inteligentes e integradas e retrata esse importante entrelaçar dos valores do passado (edificações coloniais e museus históricos) com as inovações do futuro (iluminação de LED, fibraoptica, internet e *hotspots*).

2. HISTÓRICO E CONCEITO DE GOVERNANÇA E COMPLIANCE

2.1 Mecanismos de Governança

A Governança é compreendida como relacionamento governamental, assessoria de processo administrativo ou assessoria integral, relacionamento interinstitucional, relacionamento privado para resultar na efetiva participação, respeitabilidade, transparência, *accountability* (prestação de contas), equidade, sustentabilidade, eficiência e parceria.

Na década de 80, os Estados Unidos foi palco da criação e efervescência da Governança Corporativa quando os grandes investidores se posicionaram contra as corporações após a descoberta dos grandes escândalos financeiros de corrupção.

Os mecanismos de governança, em contraste com a hierarquia e nos mercados, há muito tempo vêm sendo usados para coordenar organizações e sistemas complexos, sendo eles especialmente apropriados para oferecer resistência a uma administração interna no estilo de cima para baixo (hierárquica) e a um controle externo direto e que evoluem conjuntamente com outros complexos arranjos de relações sociais, nos quais várias decisões, operações e objetivos são reciprocamente interdependentes.

De acordo com o Romilson Rodrigues Pereira¹, Governança é a arte e a tentativa de governar ao regular o andamento, conduzir, dirigir e administrar sistemas complexos para simplificar os modelos e práticas de gestão e desenvolver capacidade para o aprendizado da dinâmica social. Além de estabelecer um ponto de vista comum sobre o mundo para a ação individual e o sistema que possibilite estabilizar orientações, expectativas e regras de conduta de atores-chaves.

¹Romilson Rodrigues Pereira é servidor do Tribunal de Contas da União, bacharel em Economia, e mestre em Economia do Meio Ambiente e especialista em Política e Estratégia pela Universidade de Brasília (UnB), especialista em Políticas Públicas Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), especialista em Governance & Accountability. Fonte: PEREIRA. Romilson Rodrigues. Governança no Setor Público – origem, teorias, modalidades e aplicações. - Brasília: Revista do TCU, 2011.

Sendo assim, garantir a Governança econômica condiz com a complexidade do mundo globalizado por ser uma forma de organização baseada em redes, em que a autoridade é determinada pelo conhecimento e função do ator no sistema. Ou seja, um sistema baseado nem totalmente na lógica incremental das forças de mercado, nem no planejamento de cima para baixo, mas, sobretudo, no aprendizado interativo entre agências pluralistas, operacionalmente autônomas e ao mesmo tempo interdependentes.

Por conseguinte, a Governança surge da necessidade, tentativa ou esperança de reduzir o risco, mitigar a complexidade inerente, ou seja, governar e controlar os fenômenos e eventos do mundo real.

2.2 A prática do Compliance

O termo Compliance deriva-se do termo inglês “to comply” e significa estar em conformidade, é o dever de estar em conformidade com atos, normas e leis em um sistema de controles internos que permite esclarecer e proporcionar maior segurança àqueles que utilizam a contabilidade e suas demonstrações financeiras para análise econômico-financeira.

Na prática, o Compliance tem a função de proporcionar segurança e minimizar riscos de instituições e empresas, garantindo o cumprimento dos atos, regimentos, normas e leis estabelecidos interna e externamente. Ele é considerado uma resposta ao desmantelamento de esquemas de corrupção nas empresas e no Estado e influenciou, até mesmo, a criação da Lei nº 12.846/13, conhecida como Lei Anticorrupção e de sua regulamentação pelo Decreto nº 8.420/15. Além disso, as prerrogativas do Compliance também se relacionam com a Lei Geral de Proteção de Dados.

A conformidade conecta-se aos Princípio da Moralidade, Legalidade e Publicidade, além dos valores de Governança em prol de um sistema com a minimização de falhas e um bom relacionamento interno entre os atores.

2.3 Interrelação entre Governança e Compliance

É mister na Governança a procura por afetar a conduta e as condições de ação de certos agentes, todavia, a governança no setor público não se restringe às empresas estatais, que poderiam ser consideradas ‘corporações públicas’. O setor público engloba todos os setores que direta ou indiretamente proveem bens e serviços por intermédio do governo e de suas unidades. Portanto, é possível aplicar Governança no setor público assim como as diretrizes do Compliance para uma melhora da Gestão Pública.

A Governança e o Compliance estão interrelacionados uma vez que o agir em sintonia com as regras nos controles internos e externos- característica do Compliance- faz parte da Governança e é o fundamento nas relações de a ética e boa-fé implícita nos processos empresariais, estatuais e de Parceria Público-Privada.

Ao considerar o Compliance direcionado às normas internas, legislação vigente e com valores éticos ele está intrínseco aos ideais de governança de respeitabilidade, transparência, *accountability* (prestação de contas), equidade e parceria.

3. O INSTRUMENTO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

No Brasil, a Administração Pública exerce duas formas de prestação do serviço público a direta e a indireta. A direta ocorre quando a Administração Pública presta diretamente o serviço através de seus órgãos e agentes públicos na posição de titular e prestador do serviço, e a prestação indireta, acontece por meio da delegação dos serviços públicos à terceiros, por conveniência e oportunidade.

A prestação indireta de serviço público é aquela em que o Estado transmite a realização de determinadas funções para outras pessoas jurídicas que possuem autonomia administrativa e financeira, mas não política, ou seja, a atuação estatal ocorre de forma indireta, com a presença de agentes privados encarregados da prestação dos serviços públicos, permanecendo à Administração Pública a titularidade do serviço.

Um fator importante é que na delegação da prestação de serviço público, a Administração Pública, de acordo com o artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal de 1988 e com Lei nº 8.666/93, possui o dever constitucional de licitar previamente a celebração dos contratos administrativos.

Os arranjos administrativos pertencentes à Administração indireta são a Concessão Comum e a Parceria Público-Privada. Suas características e diferenciações são que a primeira se relaciona com o art. 175 da CF/88 e a Lei nº 8.987/95, os quais instituem a transferência da responsabilidade de execução dos serviços do Município ao particular e a maior parte dos sucessos e riscos do empreendimento são transferidos ao particular que não possui garantias pecuniárias e penalidades consistentes a serem aplicadas em face do descumprimento da Administração.

Ademais, o particular é remunerado a partir do recolhimento de tarifas dos beneficiados pela prestação de serviço, estando diretamente sujeito ao inadimplemento de seus usuários e viabilidade do empreendimento pode sujeitar seus usuários ao pagamento de tarifas demasiadamente altas.

O segundo modelo citado é a Parceria Público-Privada disciplinada pela Lei nº 11.079/2004 que tem como objetivo suprir a necessidade e urgência, em prol do desenvolvimento social, econômico e sustentável do Município, sendo assim, otimiza-se

o projeto e a economia dos cofres públicos, ao considerar que os valores necessários para amortização do investimento são pagos gradualmente pelo Município, o empreendimento acordado é rapidamente colocado em ação, o que demonstra eficiência, qualidade de trabalho e tecnologia inovadora.

Existem duas modalidades de Parcerias Público-Privadas (PPPs). A Patrocinada (§1º do art. 2º, Lei 8.666/93), e a Administrativa. (§2º do art. 2º, lei 8.666/93). A Patrocinada possibilita ganhos adicionais através do volume de serviços prestados e número de usuários atendidos o que resulta na remuneração variável. Além de que a forma de remuneração vai além da tarifa com outras fontes de receita previstas na Lei 11.079/04, como a contraprestação do parceiro público ao parceiro privado e a possibilidade de explorar ganhos adicionais com os serviços prestados e atividades derivadas.

Ainda sobre as PPPs Patrocinadas é observada a obrigatoriedade da constituição de sociedade de propósito específico (SPE) para implantar e gerir o objeto da parceira. Além do compartilhamento dos riscos e de ganhos econômicos efetivos em que a Administração Pública e o particular que possuem uma relação de cooperação contratual, dividindo os sucessos e insucessos do empreendimento.

A Parceria Público-Privadas Administrativa implica na redução das despesas orçamentárias o que contribui metas da Lei de Responsabilidade Fiscal; o parceiro privado tem o maior segurança e proteção quanto equilíbrio econômico por meio de uma relação de cooperação contratual, compartilhando os sucessos e os riscos do empreendimento com possibilidade de obtenção de ganhos adicionais; o contrato possui garantia de execução tanto por parte do privado, quanto por parte do público e, assim, gera uma alta atratividade para o empreendimento.

Portanto, a modalidade de contratos de Concessão Administrativa de Parceria Público-Privada (PPP) surge como uma possibilidade vantajosa ao ente público de efetivar as demandas da Administração e a permanência do equilíbrio fiscal. No arranjo em questão ocorre a delegação de uma atividade de responsabilidade estatal para a empresa privada, que assumirá o serviço, sendo remunerada, ao longo dos anos, conforme as metas alcançadas na execução e entrega de seus trabalhos.

A PPP, por conseguinte, tem um grande potencial positivo à medida que se entrelaça o interesse público ao das empresas, uma união entre a responsabilidade/ planejamento estratégico governamental e o *know-how* e a versatilidade do setor privado.

Em resumo, o arranjo jurídico das Parcerias Público-Privadas, disciplinado pela Lei Federal 11.079/04, que amplia o escopo das Concessões Comuns (Lei nº 8.987/95), são contratos de longo prazo formalizados entre empresas privadas e a Administração Pública, nos quais, o ente privado irá assumir a realização e o cumprimento de determinadas atividades de interesse público, mediante remuneração advinda da cobrança de tarifas dos usuários ou de contraprestação paga pela Administração.

Em relação aos benefícios das Parcerias Público-Privadas para a Administração Pública, o arranjo de PPP tem como vantagem o investimento externo de agentes privados sobre o Município, os quais viabilizam grandes projetos de infraestrutura, permitindo que os governos melhorem a prestação de serviços básicos, sem o comprometimento da receita municipal, já que os valores necessários para amortização do investimento são pagos gradualmente pela prefeitura e cabe ao licitante vencedor ressarcir a instituição responsável pelos levantamentos, estudos de viabilidade, modelagem licitatória, contratual e eventual assessoria contratada.

Dessa forma, os dispositivos legais de efetivação das PPPs corroboram com a efetividade dos serviços públicos e fomentam a tecnologia, inovação e sustentabilidade das localidades que firmam os contratos de Concessão Administrativa na modalidade de Parcerias Público-Privadas.

3.1 Parcerias Público-Privadas com o objeto de iluminação pública e telecomunicações

Um grande exemplo de projeto de PPP de Iluminação pública e telecomunicações que já foi implementado em quase sua totalidade, mais de 95% da iluminação foi renovada, é o do Município de Carmo Cajuru em Minas Geras.

Esse objeto é semelhante à Parceria Público-Privada de Ouro Preto que consiste na substituição das lâmpadas tradicionais de mercúrio para as de LED com descarte correto dos objetos retirados e na modernização da cidade ao inserir a rede de fibra óptica e câmeras de vídeo monitoramento nos postes de iluminação pública do Município com os

benefícios de redução do gasto com energia e uma iluminação mais eficiente com maior qualidade, promove ruas mais claras para o bem estar do cidadão e maior segurança e rede de internet para os habitantes e prédios estatais e maior segurança contra crimes.

No tocante aos serviços de eficientização, operação e manutenção da Iluminação Pública e implantação operação e manutenção da infraestrutura de telecomunicações, o setor de Iluminação Pública é regulado pela Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, por meio da Lei nº 9.427 de 1996 e pelo Decreto nº 2.335 de 1997. A Agência é responsável por regular a geração, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, assim como fiscalizar o serviço, estabelecer as tarifas e promover atividades de outorga, de concessão, permissão e modalidades afins.

Em uma rápida retrospectiva histórica, em 1854, o Rio de Janeiro tornou-se o primeiro Município brasileiro a receber as luminárias de carvão e a adesão da iluminação a gás natural (SANTANA, 2010). Após a proclamação da república, em 1889, a chegada de Dom Pedro II trouxe consigo a iluminação por energia elétrica e, derivado a isso, um crescente progresso do Brasil. A partir desse período, por volta de 1995, começam a surgir concessões para oferecimento de serviços públicos, principalmente transporte e iluminação. (KRUGER, RAMOS, 2016).

Até o momento, a tecnologia utilizada para iluminação pública era importada de outros países, um processo demorado e oneroso. A partir do século XX, as políticas de desenvolvimento implementadas pelo governo nas indústrias brasileiras possibilitaram uma expansão do setor, e em 1921 houve o estabelecimento da primeira fábrica de lâmpadas da General Electric Company (GE) no Brasil, ponto de partida para a modernização da infraestrutura da iluminação pública utilizada nas cidades (SANTANA, 2010).

Já nesse período, a iluminação passou a ter uma relação direta com a qualidade de vida dos cidadãos e bem-estar social. Outros modelos de lâmpadas surgiram, passando das incandescentes, pelas lâmpadas a vapor de mercúrio, a vapor de sódio, pelas fluorescentes até o surgimento dos LEDs.

O desenvolvimento de diodos emissores de luz, os LEDs, foi uma grande evolução no que se concebe como iluminação pública, uma vez que apresentam maiores ganhos de eficiência energética e melhor desempenho luminoso com maior Índice de Reprodução

de Cor (IRC). Assim, mesmo em ambientes noturnos a população consegue ter uma iluminação eficiente, o que de maneira indireta concede uma sensação de maior segurança.

O uso de LED nos parques luminosos apresenta uma redução em média de 50% nos custos gerados para os Municípios, segundo dados da Associação Brasileira das Empresas de Serviços de Conservação de Energia (ABESCO), uma vez que trazem maior vida útil, maior resistência mecânica e um melhor índice de reprodução de cores.

E sobretudo, a instalação desse tipo de empreendimento requer muito menos manutenção: a faixa de tensão das lâmpadas LEDs (que funcionam tanto na tensão 110V como na 220V) confere maior vida útil quando comparadas às lâmpadas convencionais, além de permitir uma série de controles de maneira remota, o que também reduz os custos de operação.

Aliado às contribuições de Iluminação Pública, as telecomunicações, setor o qual a internet é integrante, é regulada pela Agência Nacional de telecomunicações (Anatel), criada na Lei n° 9.472, de julho de 1997:

Art. 8º Fica criada a Agência Nacional de Telecomunicações, entidade integrante da Administração Pública Federal indireta, submetida a regime autárquico especial e vinculada ao Ministério das Comunicações, com a função de órgão regulador das telecomunicações, com sede no Distrito Federal, podendo estabelecer unidades regionais.

Observa-se que o uso de tecnologias nos grandes centros urbanos se torna cada vez mais comum, principalmente no que se refere à interconexão digital de objetos cotidianos com a internet, o uso da tecnologia para suprir as demandas de sua população de forma eficiente e ágil.

A internet cabeada pela fibra óptica é considerada como uma internet de boa qualidade e de maior velocidade de conexão. Voltando-se para o seu uso em setores públicos é possível ver conveniências como ganhos nos serviços públicos prestados, seja ele no setor da saúde, educação, administrativo, segurança e atendimento aos cidadãos. A fibra óptica é atualmente um dos pilares no que se entende por velocidade e segurança de dados, uma vez que proporciona uma conexão mais estável e rápida.

O emprego da internet por meio de *hotspots*, pontos de conexão de internet sem fio, se apresenta como uma evolução nos centros urbanos. Sua utilização nos ambientes públicos

fornece ganhos de bem-estar social para os cidadãos, uma melhor promoção do espaço público e avanço da cidade.

Além de otimizar a internet, muitas cidades têm se mobilizado para a instalação de rede de videomonitoramento devido seu impacto significativo sobre a segurança pública. Os ganhos referentes a um bom sistema de segurança vão desde seu efeito dissuasivo, inibição de atividades criminosas, à vigilância contínua de diversos locais ao mesmo tempo. Melhorias e avanços que são resultados do arranjo administrativo de Parcerias Público-Privadas que possui uma relação intrínseca com inovação e tecnologia de alto nível, motriz do setor privado que busca por uma melhor expertise nos diversos objetos já propostos para o arranjo de PPP como Usina Fotovoltaica, Gestão de Saneamento Básico, Recuperação Energética de Resíduos Sólidos e iluminação pública e telecomunicações.

4. GOVERNANÇA E COMPLIANCE APLICADO AOS MECANISMOS DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

No tocante aos Princípios da Administração Pública e as diretrizes de Governança e Compliance, nas Parcerias Público-Privadas, constata-se o Princípio da Publicidade na publicação do edital, na consulta pública e na Governança em rede- gestão web que insere a população na fase de aprovação da PPP e proporciona mecanismos de fiscalização no decorrer do contrato ao passo de que existe a possibilidade do cidadão ter acesso a determinados relatórios que dissertam sobre o gerenciamento e fases do contrato.

A publicidade também se faz presente na Consulta Pública, mediante publicação por meio eletrônico, que deverá informar a justificativa para a contratação, o objeto, o prazo de duração do contrato, o seu valor estimado, fixando-se prazo mínimo de 30 (trinta) dias ou 45 (quarenta e cinco) dias o que valoriza a participação popular, mediante a realização de prévia Consulta e, quando possível, a promoção de Audiência Pública com total compromisso com a transparência, preservando os princípios éticos, morais e probos da Administração Pública.

Em relação ao Princípio da Impessoalidade, cabe ressaltar eu o Prefeito ou o representante do ente que assina o contrato deve abandonar a personalidade, ou seja, não foi ele, o indivíduo que realizou a PPP, mas sim o ente federativo, os créditos e bonificações são da Administração Pública e dos cidadãos. A impessoalidade é importante também no quesito do Verificador Independente, ator que media a interrelação do Estado com o Privado no decorrer da Concessão Administrativa.

O Princípio da Legalidade evidencia-se em todo o processo da Parceria Público-Privada, partindo do pressuposto que esse arranjo está presente em lei no que tange a Administração Pública indireta, são elas: lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004 e lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Ademais o processo é submetido à aprovação do ente público e a realização de Licitação para que ocorra uma Concessão Administrativa proba e coerente.

A Moralidade é de suma importância nas relações humanas, ainda mais quando se trata do Estado e da necessidade de entrega de serviços públicos. A virtude, o bem, a honestidade, assim como a boa-fé pressupõe a assinatura de qualquer contrato e, no caso de Contratos da Administração Pública, significa que todos os moradores da localidade

também são agentes da estrutura pública e eles serão impactados positivamente com a implementação do objeto contratual. Nesse sentido, caso haja uma inidoneidade do contrato, fere as garantias constitucionais, os ideais da Governança, assim como atinge diretamente o cidadão.

No panorama do Princípio Eficiência e da Economicidade na gestão, muito valorizados na Governança, são uma das forças motrizes para as Parcerias Público-Privadas, com o escopo de firmar parceria do Estado com o setor privado, para delegação dos serviços públicos com eficiência e responsabilidade. Para isso realiza os serviços da melhor forma com a expertise e tecnologia do privado que, no final do contrato se transformará em ativos do Estado, além da celeridade para o feito e o acompanhamento das metas alcançadas ao longo do prazo contratual. Além da entrega eficaz de acordo com as exigências preestabelecidas.

Ademais, o Princípio da Razoabilidade, ligado ao bom senso e à proporcionalidade, pode ser observado nas ações do Verificador Independente, nas garantias de cumprimento do contrato, no compartilhamento de riscos e nas convicções da Governança de uma gestão coerente e colaborativa que se adapte as partes envolvidas no processo.

Outros valores inerentes a Governança presentes nas PPPs são a inovação com a busca por soluções tecnológicas e sustentáveis para os problemas sociais e a sustentabilidade por meio da promoção de um desenvolvimento socioeconômico e uso racional dos recursos naturais através de um engajamento entre as esferas pública, privada e sociedade civil.

O Verificador Independente também está diretamente relacionado com o Compliance no que diz a respeito à conformidade, ao controle interno e prestação de contas. Com relação a isso, os dispositivos de relatórios, comitê e conselho gestor buscam a proporcionalidade para adequar a longa duração do contrato às necessidades das partes.

A prestação de contas (Accountability) ocorre por meio dos relatórios semestrais, principalmente sobre o Relatório de Monitoramento e Gestão realizado pelo Verificador Independente, assim como o acompanhamento da realização e entrega do serviço e objeto.

Sendo assim, as Parcerias Público-Privadas contam com aparatos relacionados a governança de respeitabilidade, transparência, eficiência, qualidade e continuidade na prestação dos serviços, repartição objetiva dos riscos entre as partes, garantia da sustentabilidade econômica da atividade, publicidade e clareza na adoção de

procedimentos e decisões; remuneração do contratado vinculada ao seu desempenho, responsabilidade social e ambiental e incentivo da participação popular como demonstrado anteriormente.

Diante desses benefícios, os acordos de Concessões Administrativas na modalidade de Parceria Público-Privada mostram-se como uma tendência no Brasil e uma solução para Gestão Pública investir no ente sem onerar os cofres públicos, além de fomentar as tecnologias e ideais da Governança como equidade, participação popular, sustentabilidade e eficiência.

5. OURO PRETO: Origem e memória.

Em Ouro Preto, por exemplo, houve a celebração da PPP de iluminação pública e telecomunicação. Historicamente, Ouro Preto é um Município localizado em Minas Gerais pertencente a Mesorregião Metropolitana de Belo Horizonte e a Microrregião Ouro Preto que conservou grande parte de seus monumentos coloniais atraindo turistas do Brasil e do globo. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

(IBGE), ele detém uma extensão territorial de 1.245,865 km² cercada pelo bioma da Mata Atlântica, uma população de 74.558 habitantes e Densidade demográfica 56,41 hab/km.

No tocante aos dados econômicos, a região possui um Produto Interno Bruto (PIB) per capita de R\$ 92.319,75, um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 0,741 e seu percentual das receitas oriundas de fontes externas aproxima-se a 78,3 %. As fontes internas predominantes são a mineração e o turismo, mineração esta que antes que já gerou muito ouro para a história do Brasil, mas hoje o minério que ainda se sobressai.

Por volta dos anos de 1693 e 1698 a primeira pedra de ouro foi descoberta na região de Ouro Preto. “Ouro negro, eclipse de um sol de mais puro quilate, encoberto por uma camada fina de óxido de ferro” (SANTOS, 2011) ² e, nesse momento, dava-se início a grande exploração mineral no território, época em que a atenção da população e da família real se direcionaram para as terras ouro-pretanas, antes denominada Vila Rica, importante para consolidação do ciclo do ouro, importante para o desenvolvimento do país.

No ano de 1823, Vila Rica recebeu o título de Imperial Cidade, conferido por D. Pedro I tornando-se oficialmente capital da então província das Minas Gerais e passando a ser designada como Imperial Cidade de Ouro Preto. Ela permaneceu como capital da província até 1897, ano da inauguração de Belo Horizonte.

²Angelo Oswaldo de Araujo Santos é o atual Prefeito de Ouro Preto, MG. É escritor, curador de arte, jornalista profissional, advogado e gestor público. Frase escrita em 2011 para a comemoração dos 300 anos de Ouro Preto.

Os anos setecentos se passaram, mas Ouro Preto permanece e representa uma das histórias mais interessantes da humanidade reconhecida em Minas Gerais, no Brasil e no mundo. Em 1933 foi elevada a Patrimônio Nacional e em 1980 Ouro Preto foi declarada

Patrimônio Cultural da Humanidade pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO).

A localidade passou por vários momentos marcantes e revolucionários relevantes para construção da identidade nacional como o clímax das explorações paulistas com a descoberta do ouro escuro; a Guerra dos Emboabas em 1708; Revolta contra o Quinto em 1720 e Inconfidência Mineira em 1789.

Ademais é fundamental o reconhecimento histórico da sua nomeação como capital da Província e mais tarde do estado de Minas Gerais e a elevação de Ouro Preto como Patrimônio Cultural da Humanidade. No momento em que a sede do Estado passou a ser Belo Horizonte, em 1933, o então presidente da República, Getúlio Vargas, concedeu-lhe o título de Cidade Monumento

Em contrapartida à grandiosidade cultural de Ouro Preto, suas instalações de Iluminação Pública eram bastante precárias e ultrapassadas, não cobriam toda a extensão da cidade, em alguns locais ainda se utilizava lampiões e os postes de lâmpada eram de mercúrio, fonte não sustentável que gasta mais energia para gerar menos luz e de cor amarelada, sem contar com a vida útil bem menor que as lâmpadas de LED.

Para solucionar esta questão, o projeto de Parceria Público-Privada de Ouro Preto com a modalidade de Concessão Administrativa dos serviços de efficientização, operação e manutenção da iluminação pública, implantação, operação e manutenção da Infraestrutura de telecomunicações trouxe a inovação da lâmpada de LED, além da fibra óptica, internet e *hotspots* para o Município, de forma a valorizar os pontos turísticos com iluminação direta nas igrejas e museus, além de que em todo o percurso que originalmente tinha lampiões mantiveram a estrutura do lampião, mas com mini luminárias de LED inseridas no interior dos lampiões para manter o cenário colonial tombado e valorizado como patrimônio cultural da humanidade.

1. ANÁLISE DO CADERNO DE GOVERNANÇA NA CONCESSÃO ADMINISTRATIVA DE OURO PRETO

O Caderno de Governança intitulado “ANEXO II – MODELO DE GOVERNANÇA” faz parte do apanhado de documentos da fase de modelagem licitatória do projeto da Parceria

Público-Privada de Ouro Preto com a modalidade de Concessão Administrativa dos serviços de Eficientização, operação e manutenção da iluminação pública e implantação operação e manutenção da infraestrutura de telecomunicações.

Esse anexo é seccionado em oito partes, são elas: o Objetivo; a Definição dos atores envolvidos, a Estrutura do modelo de Governança; o Comitê de Monitoramento e Gestão (CMOG), o Verificador Independente, a Governança em rede – gestão web; os Relatórios e a Revisão do modelo de Governança.

O objetivo preza por definir o modelo de Governança existente na Concessão Administrativa, assim como elencar as premissas e os princípios que geram a harmonizar dos interesses públicos e privados. As diretrizes fundamentais para esse equilíbrio são:

- a. Participação: grau de envolvimento dos interessados;
- b. Respeitabilidade: grau em que a formação e administração das regras é realizada sem prejuízos ou reclamações da comunidade;
- c. Transparência: o grau de clareza e transparência com as quais as decisões são tomadas;
- d. Prestação de contas: medida em que os atores são responsáveis perante a sociedade pelo que fazem;
- e. Equidade: o grau em que as regras se aplicam igualmente a todos na sociedade;
- f. Eficiência: aplicação tempestiva e adequada dos limitados recursos humanos e financeiros, sem comprometimento das gerações futuras;
- g. Cooperação: medida em que o público e o privado se relacionam.

Elas são intrínsecas aos valores de Governança e Compliance da nova Gestão Administrativa e são combustíveis para o sucesso contratual. No capítulo “Definição dos atores envolvidos” são caracterizados o Poder Concedente, o Comitê de Monitoramento e Gestão (CMOG); a Concessionária e o Verificador Independente.

Quanto o Poder Concedente, ele é o próprio Município de Ouro Preto, o Comitê de Monitoramento e Gestão (CMOG) é composto por dois representantes do Poder Concedente e um representante do Verificador Independente. O CMOG é importante para fiscalizar e verificar o cumprimento das obrigações contratuais pela contratada.

A Concessionária é a Sociedade de Propósito Específico (SPE) que foi constituída pela empresa(s) vitoriosa(s) da licitação, com a finalidade de execução do objeto do contrato. Por fim, o Verificador Independente conceitua-se como uma instituição especializada a

indicada pelo Poder Concedente e contratada pela Concessionária para monitorar e a gerir o contrato.

A terceira parte do Caderno de Governança consiste na “Estrutura do modelo de Governança”, o qual é classificado como ferramenta responsável por assegurar que os esforços empreendidos pelas entidades envolvidas resultem nas expectativas esperadas nos âmbitos financeiro, político e social. Além de amenizar ou eliminar os conflitos de interesse existentes quando entidades de disciplinas distintas trabalham juntas por meio de estratégias de planejamento, acompanhamento, fiscalização e correção.

O capítulo seguinte, é responsável por especificar o agente: Comitê de Monitoramento e Gestão (CMOG), com as tratativas de que os representantes do Poder Concedente e seus suplentes serão indicados pela autoridade máxima responsável pela gestão do contrato, assim como os membros do Verificador Independente e seu suplente que serão indicados pela autoridade máxima do Verificador Independente responsável pela gestão do contrato.

As premissas e diretrizes do Comitê de Monitoramento e Gestão (CMOG) são: a Efetiva participação; a Respeitabilidade; a Transparência; a Prestação de contas; a Equidade; a Eficiência e Parceria ideais que se relacionam com os mecanismos de Governança e Compliance.

O CMOG também possui a responsabilidade, em suma, da gestão do contrato; da fiscalização do serviço objeto do contrato e seu cumprimento pela Concessionária, de revisão, modificação e atualização do modelo de governança e de colaboração para a livre e independente atuação do Verificador Independente.

Além da atuação baseada na transparência e da valorização da prestação de contas para sociedade quando necessário, por meio de relatórios e concessão de livre acesso a todas as informações relativas ao contrato; ainda se faz necessário ao Comitê, a instrução dos processos administrativos relativos à gestão contratual dos projetos, promover a interlocução com a Concessionária com reuniões documentadas e/ou visitas gerenciadas; mapear as ocorrências surgidas durante a execução do contrato; acompanhar o cumprimento das regras de garantia e das condições de pagamento contratadas e opinar sobre a recomposição do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, através de parecer técnico.

É de extrema importância a atuação do CMOG para todo o processo de efetuação da PPP

além da ação de apresentar, semestralmente, para o Conselho Gestor de Parcerias Público-Privada, o relatório consolidado sobre o andamento dos projetos contratados, durante e ao final do exercício

No quinto capítulo do caderno de Governança, é explanado o agente “Verificador Independente”, o qual, como relatado anteriormente, é selecionado pelo Poder Concedente e contratado pela Concessionária. Ele atua com caráter deliberativo consultivo, fiscalizador e executivo na gestão dos contratos de Parcerias Público-Privadas, de forma autônoma das demais partes.

Para isso, faz-se necessário regular e fiscalizar o contrato; prestar informações técnicas quanto aos contratos de concessões e parcerias, mediante solicitação do CMOG; emitir pareceres técnicos e econômicos relativos à regulação dos serviços sobretudo quanto aos pedidos de reequilíbrio, reajustes, revisão de contratos e outros e estabelecer um canal de comunicação direto com a população.

O tópico seguinte é a Governança em rede – gestão web que se caracteriza pela publicação dos relatórios pelo Comitê de Monitoramento e Gestão para dar menção e esclarecimentos sobre andamento e execução das atividades da concessão através de sítio eletrônico, juntamente com um canal em site para que os interessados entrem em contato, via correio eletrônico, para comentários, sugestões, críticas e elogios. Esse portal é criado e gerido pelo Poder Concedente e pode contar com a colaboração dos demais agentes descritos no segundo capítulo do anexo em estudo.

Os Relatórios, sétima parte, detém explicações inerentes ao Relatórios Periódicos, por parte dos envolvidos, com o objetivo de uma melhor gestão e feitiço do contrato. Os relatórios são classificados em: Relatório de Execução, Relatório de Desempenho, Relatório de Avaliação e Relatório de Monitoramento e Gestão.

Os três primeiros são elaborados pela concessionária, são eles: os Relatório de Execução, o Relatório de Desempenho e o Relatório de Avaliação, enquanto o Relatório de Monitoramento e Gestão é elaborado pelo Verificador Independente. Eles versão, correspondentemente, sobre o cumprimento do contrato; notificação do status de cumprimento do Cronograma de Execução e do Cronograma de Investimentos, funcionamento dos serviços e objeto do contrato e consolidação das informações relativas ao desenvolvimento dos serviços com o detalhamento dos marcos e metas estabelecidas.

A última parte exposta no anexo II é a Revisão do modelo de Governança para adequar a longa duração do contrato às necessidades das partes de forma a atender às novas demandas e de maneira a se adequar às supervenientes conjecturas.

Assim sendo, ocorre a criação de um mecanismo que proponha a revisão da Governança, de encontro a pretensão da regulamentação engessado, perspectiva presente nas ações do Comitê de Monitoramento e Gestão (CMOG) de revisar este Modelo de Governança sempre que necessário.

É importante destacar que o Verificador Independente ou correlata funcione como um agente neutro de Governança, dispondo de imparcialidade e idoneidade para mediar eventuais disputas de interesses. Portanto, os mecanismos presentes em toda totalidade do Caderno de Governança “ANEXO II – MODELO DE GOVERNANÇA” foram pensados para uma melhor gestão e eficiência do contrato, além de mediar os interesses das partes em busca de um equilíbrio e equidade para a realização do objeto da Parceria Público-Privada.

2. CONCLUSÃO

No decorrer da evolução do Estado e das formas de prestação de serviços, tem-se a Parceria Público-Privada como alternativa para uma gestão eficiente aliada às convicções da Governança e Compliance para um melhor funcionamento do sistema.

Portanto, no atual panorama pós moderno, desponta no Brasil cada vez mais contratos de Concessão Administrativas na modalidade de Parceria Público-Privada para efetivação dos serviços públicos aliado as estruturas principiológicas da Constituição Federal de Legalidade, Impessoalidade, Moralidade Publicidade e Eficiência e a busca por equilíbrio fiscal do ente que realiza o investimento com parcelas amortizadas a um longo prazo e que o capital inicial de investimento e proveniente do parceiro privado.

Outrossim, o controle interno e o anseio pela mediação dos parceiros através do Verificador Independente são peças indispensáveis para o contrato administrativo da PPP e realização da Governança e Compliance na atualidade.

Mediante o exposto, o caderno de Modelo de Governança específico de Ouro Preto cumpre os requisitos de Governança e Compliance, principalmente, em cinco aspectos, ao definir de forma clara os objetivos e estrutura do modelo de Governança, assim como a obrigatoriedade da implementação do Comitê de Monitoramento e Gestão (CMOG) e Verificador Independente, assim como a elaboração dos relatórios e a revisão do modelo para não engessar o sistema, fatores estes que são imprescindíveis para a efetivação da Parceria Público-Privada.

REFERÊNCIAS

ABBUD, Emerson Luiz; RODRIGUES, Ângelo Constâncio; DE BENEDICTO, Samuel Carvalho. **Governança Corporativa: uma análise da sua aplicabilidade no setor público.** In: encontro nacional de engenharia de produção: a integração de cadeias produtivas com a abordagem da manufatura sustentável, 28., 2008, Rio de Janeiro. Anais eletrônicos... Rio de Janeiro: ABEPRO, 2008. Disponível em: <http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2008_TN_STO_079_548_11648.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2020.

ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. **A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho.** Brasília: ENEP, 2002. (Texto para discussão, n. 45). Disponível em: <<https://www.enap.gov.br/pt/?option=content&task=view&id=259>> . Acesso em: 02 dez. 2020.

BRASIL. LEI Nº 11.079, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2004. **Normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm> . Acesso em: 25 de janeiro de 2021.

BRASIL. LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993. Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 25 de janeiro de 2021.

BRASIL. LEI Nº 8.987, DE 13 DE FEVEREIRO DE 1995. **Regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987compilada.htm>. Acesso em: 25 de janeiro de 2021.

BORGES, Luiz Ferreira Xavier e SERRÃO, Carlos Fernando de Barros. **Aspectos de governança corporativa moderna no Brasil. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 12, n. 24, p. 111-148, dez. 2005.** Disponível em: <<http://www.ppge.ufrgs.br/giacomo/arquivos/gov-corp/borges-serrao-2005.pdf>>. Acesso em: 02 dez. 2020.

BUCHANAN, J. M. **Public choice: the origins and development of a research program. Fairfax: George Mason University.** 2003. Disponível em: <<https://publicchoice.gmu.edu/pdf%20links/Booklet.pdf>> . Acesso em: 02 dez. 2020.

COASE, Ronald H. **The nature of the firm. Economica: new series, London, v. 4, n. 16 p. 386-405, nov. 1937.** Disponível em: <<https://pt.scribd.com/doc/2530438/COASEThe-Nature-of-the-Firm>>. Acesso em: 03 dez. 2020.

COMITEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TRADEWAY COMMISSION (COSO), (Org.). **Enterprise risk management: integrated framework. Washington, D.C.: American Institute Of Certified Public Accountants, 2004. 16 p. (Executive Summary).** Disponível em: <https://www.coso.org/Publications/ERM/COSO_ERM_ExecutiveSummary>. Acesso em: 03 dez. 2020.

CRUZ, Carlos Oliveira. **Manual de Parcerias Público-Privadas e Concessões**. Belo Horizonte: Forum, 2020.

DAL POZZO, Augusto Neves e JATENE, Pedro. **Parcerias Público-Privadas – Reflexões sobre os 10 anos da Lei 11.079/2004. 1ª edição**. São Paulo, 2015. p. 57.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública**. 12ª. Ed. –Rio de Janeiro: Forense, 2019.

ENEI. José Virgílio Lopes. **Garantias de adimplemento da Administração Pública ao contratado nas Parcerias Público-Privadas**. São Paulo, Almedina, 2018.

FONTES FILHO, Joaquim R. **Governança organizacional aplicada ao setor público**. In: Congreso Internacional del clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 8. Panamá, 2003. Anais eletrônicos... New York: Unpan, 2003. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047108.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2020.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 31ª edição- São Paulo: Atlas, 2017.

FREIRE. André Luiz. **Parcerias público-privadas: conceito** 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/32/edicao-1/parcerias-publico-privadas:-conceito>> Acesso em: 21 de fevereiro de 2021.

GIOCOMOMI. James. **Orçamento Público**. vol. 16. Ed. Ampliada, revista e atualizada- São Paulo: Atlas, 2021

GAO. General Accountability Office (Org.). **Internal control: management and evaluation tool**. Washington, DC: GAO, 2001. Disponível em: <<https://www.gao.gov/>>. Acesso em: 10 dez. 2020.

IFAC. International Federation of Accountants. **Governance in the public sector: a governing body perspective**. New York: IFAC, August 2001. (International Public Sector Study. Study n. 13). Disponível em: <https://www.ifac.org/Members/DownLoads/Study_13_Governance.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2020.

INTOSAI. International Organization of Supreme Audit Institutions. **Internal Control Standards Committee. Internal Control: roviding a foundation for accountability in government: an introduction to internal control for managers in governmental organizations**. Viena: Intosai, 2001. Disponível em: <<https://www.intosai.org/>>. Acesso em: 10 dez. 2020.

IPGC, Instituto de Planejamento e Gestão de Cidades. **Anexo II, Modelo de Governança da Parceria Público-Privada dos serviços de eficientização, operação e manutenção**

da Iluminação Pública e infraestrutura de Telecomunicações do Município de Ouro Preto. Ouro Preto: IPGC, 2020.

JESSOP, Bob. **The governance of complexity and the complexity of governance: preliminary remarks on some problems and limits of economic guidance.** Lancaster: Department of Sociology, Lancaster University, 1999. Disponível em <<http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Jessop-Governance-ofComplexity.pdf>>. Acesso em 12 dez. 2020.

KISSELER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. **Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?** Rev. Adm. Pública vol. 40 n.º.3 Rio de Janeiro. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122006000300008>. Acesso em: 30 de janeiro de 2021.

LÖFFLER, Elke. **Governance: Die neue Generation von Staats- und Verwaltungsmodernisierung.** *Verwaltung + Management*, v. 7, n. 4, p. 212-215, 2001

LOPES, Alexsandro Broedel. **A teoria dos contratos, governança corporativa e contabilidade.** In: IUDÍCIBUS, Sergio e LOPES, Alexsandro Broedel. Teoria avançada da contabilidade. São Paulo: Atlas, 2004.

MACHADO, Luiz Alberto. **Grandes Economistas II: James Buchanan e as escolhas públicas.** Brasília: Conselho Federal de Economia, 2007. Disponível em: <http://www.cofecon.org.br/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=730>. Acesso em: 12 dez. 2020.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Parcerias Público-Privadas: conceito.** Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo

MELLO, Gilmar Ribeiro de. **Governança corporativa no setor público federal brasileiro.** 2006. 127 f. Dissertação (Mestrado) -- Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEA), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <<https://teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-28072006-093658/pt-br.php>>. Acesso em: 13 dez. 2020.

OCDE. Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico. **Os princípios da OCDE sobre o governo das sociedades.** Paris: OCDE, 2004. Disponível em: <<http://www.oecd.org/redirect/dataoecd/1/42/33931148>>. Acesso em: 15 dez. 2020.

PEREIRA, Romilson Rodrigues. **Governança no Setor Público – origem, teorias, modalidades e aplicações.** - Brasília: Revista do TCU, 2011

TEORIA da escolha pública. Porto: Porto Editora, 2003-2010. Disponível em: <[https://www.infopedia.pt/\\$teoria-da-escolha-publica](https://www.infopedia.pt/$teoria-da-escolha-publica)>. Acesso em: 22 dez. 2020.

TIMMERS, Hans. **Government governance: corporate governance in the public sector, why and how? Hague: Government Audit Policy Directorate (dar). The Netherlands Ministry of Finance,** nov. 2000. Disponível em

<https://ecgi.global/sites/default/files//codes/documents/public_sector.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2020.

THE WORLD BANK. **Governance matters 2006: worldwide governance indicators: a decade of measuring the quality of governance**. Washington, DC: The World Bank, 2006.

VIEIRA, Laércio Mendes. **Estruturas de governança no setor público: contribuições do TCU**. Audibra, 2009. Disponível em: <<https://www.audibra.org.br/>> . Acesso em 26 dez. 2020.

ANEXO II – MODELO DE GOVERNANÇA

PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA DOS SERVIÇOS DE EFICIENTIZAÇÃO, OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO DA ILUMINAÇÃO PÚBLICA E INFRAESTRUTURA DE TELECOMUNICAÇÕES PRÓPRIA DO MUNICÍPIO DE OURO PRETO.

Ouro Preto, março de 2020

SUMÁRIO

1. OBJETIVO	3
2. DEFINIÇÃO DOS ATORES ENVOLVIDOS	3
3. DA ESTRUTURA DO MODELO DE GOVERNANÇA	4
4. COMITÊ DE MONITORAMENTO E GESTÃO (CMOG).....	5
5. DO VERIFICADOR INDEPENDENTE.....	8
6. DA GOVERNANÇA EM REDE – GESTÃO WEB.....	8
7. RELATÓRIOS	8
8. REVISÃO DO MODELO DE GOVERNANÇA	10

1. OBJETIVO

Este ANEXO tem como objetivo definir o modelo de governança para a concessão

administrativa, dos serviços de efficientização, operação e manutenção da Iluminação Pública e infraestrutura de Telecomunicações durante o período de vigência do contrato.

Para tal e, ainda, visando harmonizar os interesses público e privado, o presente instrumento define os atores envolvidos identificando seus respectivos papéis e responsabilidades conformes as seguintes premissas e princípios listados abaixo:

- a. Participação: grau de envolvimento dos interessados;
- b. Respeitabilidade: grau em que a formação e administração das regras é realizada sem prejuízos ou reclamações da comunidade;
- c. Transparência: o grau de clareza e transparência com as quais as decisões são tomadas;
- d. Prestação de contas: medida em que os atores são responsáveis perante a sociedade pelo que fazem;
- e. Equidade: o grau em que as regras se aplicam igualmente a todos na sociedade;
- f. Eficiência: aplicação tempestiva e adequada dos limitados recursos humanos e financeiros, sem comprometimento das gerações futuras;
- g. Cooperação: medida em que o público e o privado se relacionam.

2. DEFINIÇÃO DOS ATORES ENVOLVIDOS

Os atores envolvidos no MODELO DE GOVERNANÇA, sem prejuízo da inclusão de outras partes interessadas durante o período de vigência do contrato, são os seguintes:

PODER CONCEDENTE: Município de Ouro Preto.

- a. **Comitê de Monitoramento e Gestão (CMOG):** formado por 2 (dois) membros do PODER CONCEDENTE, e 1 (um) membro do VERIFICADOR INDEPENDENTE, com objetivo de fiscalizar e verificar o cumprimento pela contratada de suas obrigações contratuais. Cada membro deverá ter 01(um) suplente.
- b. **CONCESSIONÁRIA:** Sociedade de propósito específico (SPE), constituída de acordo e sob as leis brasileiras, com o fim exclusivo de execução do objeto do contrato.
- c. **VERIFICADOR INDEPENDENTE:** Instituição especializada a ser selecionada pelo PODER CONCEDENTE e contratada pela

CONCESSIONÁRIA para realizar o monitoramento e a gestão do contrato.

3. DA ESTRUTURA DO MODELO DE GOVERNANÇA

O Modelo de Governança é a ferramenta responsável por assegurar que os esforços empreendidos pelas várias entidades envolvidas no projeto atinjam as expectativas esperadas nos âmbitos financeiro, político e social. A partir da lógica de fluxos informacionais desenvolvida no modelo, serão confiadas responsabilidades a cada um dos atores, definindo, ainda, como e quando cada um deles irá se manifestar para prestar contas e esclarecimentos sobre suas entregas e atividades.

Os mecanismos de governança foram desenhados a fim de abreviar ou eliminar os conflitos de interesse existentes quando entidades de disciplinas distintas trabalham juntas. A constituição de uma linha perene de planejamento, acompanhamento, fiscalização e correção significa que o sistema visa atender às necessidades e anseios de todos os atores envolvidos. Os dispêndios com aquisição do terreno, obras, manutenção e operação serão distribuídos conforme o interesse público e capacidade dos atores em arcar com esses custos.

A boa governança permite efetivas interações entre estruturas, processos e tradições que determinam como o poder e as responsabilidades são exercidos, como as decisões são tomadas e como os cidadãos ou atores sociais participam. Na essência, trata-se de poder, relacionamento e responsabilização: quem tem influência, quem decide e como os tomadores de decisão são responsabilizados.

Vale mencionar que os atores discriminados no presente instrumento, independentemente de sua natureza organizacional, possuem real compromisso com o interesse público, haja vista que a sociedade representa uma parte interessada com influência significativa no processo.

4. COMITÊ DE MONITORAMENTO E GESTÃO (CMOG)

4.1. Da composição

O Comitê de Monitoramento e Gestão (CMOG) tem caráter consultivo e é composto pelos seguintes membros:

- a. PODER CONCEDENTE;
- b. VERIFICADOR INDEPENDENTE.

Parágrafo único: Os representantes do PODER CONCEDENTE e seus suplentes serão indicados pela autoridade máxima responsável pela gestão do CONTRATO; o representante do VERIFICADOR INDEPENDENTE e seu suplente serão indicados pela autoridade máxima do VERIFICADOR INDEPENDENTE responsável pela gestão do CONTRATO.

Das premissas e diretrizes

São premissas e diretrizes do CMOG:

- a. Efetiva participação;
- b. Respeitabilidade;
- c. Transparência;
- d. Prestação de contas;
- e. Equidade;
- f. Eficiência;
- g. Parceria.

Das responsabilidades

O Comitê de Monitoramento e Gestão (CMOG) terá as seguintes responsabilidades relativas ao acompanhamento do CONTRATO:

- a. Gestão do contrato;
- b. Fiscalização do serviço OBJETO do CONTRATO.
- c. Revisão, modificação e atualização do Modelo de governança.
- d. Realizar as verificações que lhe competem;
- e. Garantir o fiel cumprimento dos contratos celebrados com a CONCESSIONÁRIA;
- f. Colaborar para a livre e independente atuação do VERIFICADOR INDEPENDENTE, permitindo amplo acesso as contas e registros necessários para apuração dos resultados;
- g. Solicitar a apresentação de comprovantes do cumprimento de quaisquer das

obrigações previstas em CONTRATO sob responsabilidade da CONCESSIONÁRIA;

- h. Atuar sempre com transparência, preservando os princípios éticos, morais e probos da Administração Pública;
- i. Prestar contas à sociedade, sempre que necessário, mediante apresentação de relatórios e concessão de livre acesso a todas as informações relativas ao CONTRATO;
- j. Instruir os processos administrativos relativos à gestão contratual dos projetos.
- k. Promover a interlocução e a integração com a Concessionária, através de reuniões documentadas e/ou visitas gerenciadas;
- l. Registrar todas as ocorrências surgidas durante a execução do contrato;
- m. Acompanhar o cumprimento das regras de garantia e das condições de pagamento contratadas;
- n. Moderar e mitigar os conflitos e riscos relativos à CONCESSÃO;
- o. Manter informações atualizadas sobre os serviços, visando apoiar e subsidiar estudos e decisões sobre a execução do contrato;
- p. Monitorar os aspectos técnicos, econômicos, contábeis, financeiros, operacionais e jurídicos do CONTRATO;
- q. Opinar sobre a recomposição do reequilíbrio econômico-financeiro do CONTRATO, através de parecer técnico;
- r. Apresentar, semestralmente, para o Conselho Gestor de Parcerias Público-Privada, o relatório consolidado sobre o andamento dos projetos contratados, durante e ao final do exercício;

Do funcionamento

- a. O Comitê de Monitoramento e Gestão (CMOG) será supervisionado pelo PODER CONCEDENTE e terá caráter deliberativo.
- b. O Comitê de Monitoramento e Gestão (CMOG) reunir-se-á trimestralmente com a presença da CONCESSIONÁRIA, a contar do mês de publicação do contrato de CONCESSÃO, ou sempre que o representante do PODER CONCEDENTE julgar necessário;
- c. A convocação do Comitê de Monitoramento e Gestão (CMOG) será feita pelo Coordenador do Comitê, a quem caberá organizar sua realização, indicar o local

onde as reuniões acontecerão e comunicar todos os atos a seus membros. A comunicação aos membros sobre a reunião do comitê deverá ser feita com antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis.

- d. Qualquer membro deste comitê poderá pedir ao representante do PODER CONCEDENTE para convocar reunião mediante apresentação de termo circunstanciado que apresente razões para tal.
- e. As funções deste Comitê serão exercidas durante o período de vigência do contrato, incluindo o período de obras.
- f. Cabe à autoridade máxima do PODER CONCEDENTE deliberar e arbitrar eventuais conflitos havidos entre os membros do Comitê.
- g. É vedado aos participantes ausentes de uma reunião manifestar-se contra as decisões tomadas pelo Comitê na ocasião que estavam ausentes.
- h. Todos os membros do Comitê poderão formular perguntas, à CONCESSIONÁRIA, ao VERIFICADOR INDEPENDENTE e todas as demais partes, que deverão respondê-las no prazo fixado pela ata de reunião;
- i. Ao final de cada reunião do Comitê será produzida uma ata, que registrará o fluxo dos trabalhos, bem como os compromissos assumidos por cada membro.

5. DO VERIFICADOR INDEPENDENTE

O VERIFICADOR INDEPENDENTE será selecionado pelo PODER CONCEDENTE e contratado pela CONCESSIONÁRIA, e atuará em caráter deliberativo consultivo, fiscalizador e executivo na gestão dos contratos de Parcerias Público-Privadas, de forma independente e alheia às demais partes.

5.1. Das responsabilidades

- a. Regular e fiscalizar o CONTRATO;
- b. Prestar informações técnicas quanto aos contratos de concessões e parcerias, mediante solicitação do CMOG;
- c. Emitir pareceres técnicos e econômicos relativos à regulação dos serviços sobretudo quanto aos pedidos de reequilíbrio, reajustes, revisão de contratos e outros;
- d. Estabelecer um canal de comunicação direto com a população.

6. DA GOVERNANÇA EM REDE – GESTÃO WEB

Comitê de Monitoramento e Gestão (CMOG) tornará público os relatórios e dará notícias sobre o andamento e execução das atividades da concessão através de sítio eletrônico. Além disso, haverá um canal para que os interessados entrem em contato, via correio eletrônico, para comentários, sugestões, críticas e elogios. O portal será elaborado e gerido pelo PODER CONCEDENTE, e poderá contar com contribuições das demais partes envolvidas no CONTRATO.

7. RELATÓRIOS

Para subsidiar a realização de uma gestão eficiente, efetiva e eficaz do OBJETO de acordo com o CONTRATO e demais ANEXOS, este Modelo de Governança prevê a elaboração de Relatórios Periódicos, por parte dos envolvidos, com vistas a subsidiar a perfeita gestão do CONTRATO. Os relatórios a serem elaborados são:

a. Relatório de Execução;

Elaborado pela CONCESSIONÁRIA, destina-se a fornecer informações para o PODER CONCEDENTE, sobre o cumprimento do CONTRATO. O documento deve conter o detalhamento da execução dos serviços. A periodicidade é semestral durante todo o período de vigência do CONTRATO, deverá ser enviado com antecedência mínima de 5 (cinco) dias úteis às reuniões do Comitê de Monitoramento e Gestão (CMOG). O conteúdo do Relatório de Execução não implica a aplicação de nenhuma sanção contratual ou penalidade pecuniária, tendo, tão somente, caráter educativo, preventivo, informativo e consultivo, a fim de evitar futuros prejuízos para as PARTES assinantes do contrato.

b. Relatório de Desempenho;

Elaborado pela CONCESSIONÁRIA, destina-se a fornecer informações para o PODER CONCEDENTE contendo notificação do status de cumprimento do Cronograma de Execução e do Cronograma de Investimentos, e o acompanhamento das metas definidos no Anexo III - CADERNO DE ENCARGOS. A periodicidade é trimestral durante todo o período de vigência do CONTRATO.

c. Relatório de Avaliação;

Elaborado pela CONCESSIONÁRIA, destina-se a fornecer informações para o PODER

CONCEDENTE sobre o funcionamento dos serviços OBJETO do CONTRATO. Os dados e informações constantes deste documento serão de responsabilidade exclusiva da CONCESSIONÁRIA. A elaboração do Relatório de Avaliação obedecerá a uma periodicidade semestral nos primeiros 5 (cinco) anos do CONTRATO; e anual a partir do 6 (sexto) ano de CONTRATO; e deverá ser enviado com antecedência mínima de 5 (cinco) dias úteis às reuniões do Comitê de Monitoramento e Gestão (CMOG). O documento deve conter os benefícios gerados, as dificuldades encontradas pela operacionalização das atividades e propostas para a melhoria do processo, além de conter uma análise crítica da execução do CONTRATO, detalhamento dos marcos e metas estabelecidas, cumpridas ou não cumpridas.

d. Relatório de Monitoramento e Gestão;

Elaborado pelo VERIFICADOR INDEPENDENTE, destina-se a consolidar as informações relativas ao funcionamento dos serviços do CONTRATO. A elaboração do Relatório de Gestão terá uma periodicidade semestral; e deverá ser enviado com antecedência mínima de 5 (cinco) dias úteis às reuniões do Comitê de Monitoramento e Gestão (CMOG). O documento deve conter uma análise crítica da execução do CONTRATO, detalhamento dos marcos e metas estabelecidas e a compilação dos Relatórios de Avaliação.

Outros relatórios podem ser solicitados a qualquer tempo pelos atores envolvidos; bem como definidos por outros Cadernos deste CONTRATO.

8. REVISÃO DO MODELO DE GOVERNANÇA

Tendo em vista a longa duração deste CONTRATO, é de se esperar diferentes cenários que exigirão flexibilidade dos entendimentos aqui consolidados, de forma a atender às novas demandas e de maneira a se adequar às supervenientes conjecturas. Sendo assim, faz-se razoável a criação de um mecanismo que proponha a revisão da governança, haja vista que o modelo que se pretende criar neste momento não tem a pretensão de engessar a regulamentação da atuação dos atores por todos os anos que comporão o período deste CONTRATO.

Desta forma, o Comitê de Monitoramento e Gestão (CMOG) reserva-se no direito de revisar este Modelo de Governança sempre que necessário. Pode-se também adotar a Governança Neutra: dar-se-á quando o VERIFICADOR INDEPENDENTE ou correlata funcionar como um agente neutro de governança, haja vista a já citada imparcialidade e idoneidade, essenciais para a execução de suas atividades. O que se espera do

VERIFICADOR INDEPENDENTE quanto à revisão da governança é que, enquanto agente neutro, este possa mediar eventuais disputas de interesses. Destarte, proverá acordos de níveis de serviços com periodicidade a ser definida, gerenciando, ainda que não seja de forma externa, imparcial a possibilidade de revisão de governança.