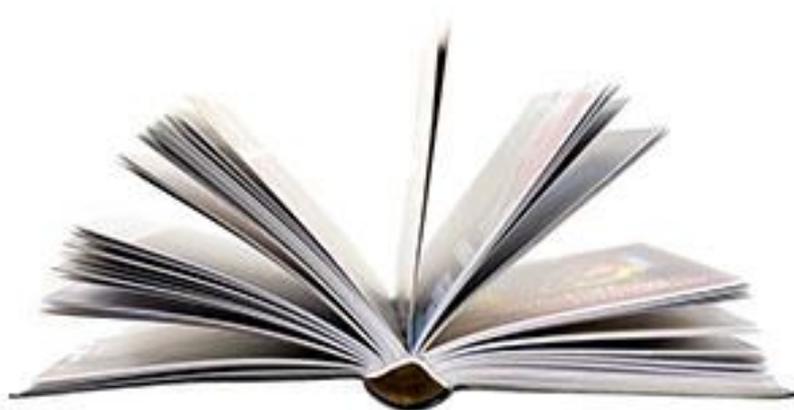


*Manual para Pré-Análise,
Avaliação, Estruturação e
Implementação de PPPs*

*Volume 2 Avaliação do Projeto, Viabilidade Econômica e
Financeira*

Preparado pelo Município do Rio de Janeiro



Índice

Introdução e Objetivos do <i>Volume 2</i>	4
1. Avaliação do Projeto	6
2. Diferentes Tipos e Modalidades de Avaliação.....	9
2.1 Viabilidade Técnica (e <i>due diligence</i> técnica)	9
2.2 Viabilidade Ambiental.....	11
2.3 Análise e Viabilidade Socioeconômica.....	11
2.4 Análise de Viabilidade Financeira	12
2.5 Viabilidade Legal (e <i>due diligence</i> legal).....	13
3. Outras Análises.....	16
3.1 <i>Affordability</i>	16
3.2 Análises do <i>Value for Money (VfM)</i>	17
3.3 Análise Contábil e Fiscal	18
3.4 Requisitos Mínimos de Seguros.....	18
4. Ligações com o Marco Legal – Requisitos na criação e processo de Aprovação da PPP/ Concessões	19
5. Maturidade do Projeto antes de seguir a Próxima Fase.....	23
6. Estrutura Preliminar e Justificativa da PPP	26
6.1 Opções de Entrega e Instrumentos Legais	26
6.2 Estrutura Preliminar da PPP e Pré-Análise da Alocação de Risco.....	26
7. Capacidade para Estruturação e Implementação do Projeto.....	28
8. Plano de Ação e Cronograma do Projeto	29

Índice de Figuras

Figura 1. Principais atividades na fase de Avaliação	4
Figura 2: Avaliação do Projeto	6
Figura 3. Check List antes de prosseguir para a Estruturação e Implementação	23

Índice de Quadros

Quadro 1: Principais Objetivos da Fase de Avaliação	4
Quadro 2: Viabilidade Técnica, para quem e por quê?	10
Quadro 3: Viabilidade Ambiental, para quem e por quê?	11
Quadro 4: Viabilidade Socioeconômica, para quem e por quê?	12
Quadro 5: Viabilidade financeira, para quem e por quê?	13
Quadro 6: Viabilidade Legal: para quem e por quê?	15
Quadro 7: <i>Affordability</i> . para quem e por quê?	17
Quadro 8: <i>Value for Money</i> : para quem e por quê?	18
Quadro 9: Conteúdo Jurídico dos Estudos Técnicos	19
Quadro 10: <i>Check list</i> de como atingir a Aprovação	24
Quadro 11. Exemplo de Matriz de Risco	26
Quadro 12: Cronograma Simplificado do Projeto	30

Introdução e Objetivos do *Volume 2*

A Avaliação completa permite uma análise detalhada e abrangente do projeto em diferentes perspectivas: técnica, ambiental, econômica, financeira e legal.

A Avaliação completa será, em geral, realizada pela Unidade de PPP ou pelo órgão promotor do projeto com suporte metodológico da Unidade de PPP. Nessa hipótese, a Unidade de PPP deve revisar a metodologia aplicada para verificar sua consistência com este *Manual* revisando e comentando os resultados.

Em todos os casos considera-se que a definição e análise técnica/desenho do projeto, além de todas as informações referentes a custos ou qualquer outra informação técnica devem ser disponibilizadas antecipadamente pelo órgão promotor do projeto, antes que sejam realizadas as análises financeiras e socioeconômicas.



Figura 1. Principais atividades na fase de Avaliação

- ✓ Garantir que o projeto está alinhado aos objetivos estratégicos do Município e terá impacto positivo para a sociedade.
- ✓ Testar se o projeto é *affordable*.
- ✓ Garantir que o projeto está pronto para ir a mercado - evitar incorrer em custos e tempo desnecessários.

Objetivo final: Garantir que o Município lance um projeto que seja viável, evitando o risco deste falhar e assegurando eficiência no longo prazo.

Ao fim desta fase, o projeto deverá passar nos seguintes testes:

- **Benefícios excedem os custos:** O principal objetivo da Análise de Custo-Benefício é assegurar que vale a pena estruturar o projeto, verificar se este está alinhado aos objetivos estratégicos do Município, testar se o projeto é a melhor opção para a necessidade específica (*Seção I deste Volume*) e avaliar se trará um impacto positivo e significativo para a sociedade, principalmente se o projeto implicar em comprometimentos orçamentários (*Seção II deste Volume*).

- **O projeto é *affordable*:** O projeto deve ser analisado de forma a testar se existe capacidade para que o setor público assuma os compromissos orçamentários, além de outros aportes públicos necessários (exemplo: garantias), caso o projeto não produza receita (concessão administrativa) ou estas não sejam suficientes para viabilizá-lo financeiramente (concessão patrocinada). Estes aspectos referem-se à análise de viabilidade financeira e de *affordability* (*Seção III deste Volume*).
- **Maturidade do projeto e da equipe de licitação:** É importante também certificar-se de que o projeto está pronto para ser lançado (licenças, disponibilidade de terreno/área e outras restrições legais e regulatórias) de forma a evitar a ocorrência de atrasos e custos inesperados. Adicionalmente, a capacidade de gerenciar o projeto também deve ser analisada e a equipe de estruturação deve estar preparada ou prevista. Isto também é abordado na *Seção I deste Volume*, a qual apresenta uma perspectiva geral de todo o processo de Avaliação.

1. Avaliação do Projeto

O objetivo final da fase de Avaliação é garantir o lançamento de um projeto que seja viável, de forma a evitar risco de fracasso no processo de implementação e no contrato do projeto em si, além de garantir uma solução que maximize o benefício econômico e social para a sociedade.

Figura 2: Avaliação do Projeto



A viabilidade do projeto abrange diversos aspectos: técnico, ambiental, econômico, financeiro e legal. Isto significa que a viabilidade deve atender algumas condições em cada uma destas perspectivas, as quais se referem às modalidades de análise e trabalho, conforme descrito na próxima seção (Seção #2).

Nota

- ✓ **Viabilidade técnica:** Os conceitos de viabilidade técnica são apenas introduzidos nesta seção, não sendo esta a atividade principal da Unidade de PPP, assim como viabilidade ambiental, que também pertence à definição da viabilidade técnica. Aspectos técnicos podem ter suas próprias consequências legais.
- ✓ **Viabilidade ambiental:** Possui forte ligação com as perspectivas técnicas (desenho dos projetos). Também pode abordar aspectos legais específicos.
- ✓ **Viabilidade socioeconômica e financeira:** É desenvolvida com detalhamentos específicos nas principais Seções II e III desse Volume. Note que a *affordability* é derivada das análises financeiras.
- ✓ **Viabilidade legal (*strictu sensu*):** É inerente ao desenho da PPP/Concessão, ou seja, ao processo de elaboração dos documentos da licitação, mas adicionalmente existem alguns outros aspectos legais específicos que devem ser tratados/considerados nesta fase.

Nota

Para assegurar ou proteger a otimização econômica, a solução deve ser selecionada no início do ciclo do projeto por meio de um processo de “análise e seleção da opção” [veja Anexo 3 do Volume 1]. Porém, ao longo da fase de Avaliação é possível testar e refinar a solução técnica selecionada, ao passo que durante a fase de Estruturação final do contrato de PPP/Concessão o custo da solução deve ser otimizado por meio de estruturas de riscos e financeira apropriadas [vide Volume 3].

Um dos principais objetivos desta análise é evitar ou reduzir ao máximo o possível risco de fracasso. O risco de fracasso pode ser definido como a seguir:

- ✓ Risco do fracasso do processo: risco do projeto ser cancelado antes do lançamento caso seja demonstrado não ser atrativo financeiramente;
- ✓ Risco do fracasso do projeto em si (após a assinatura do contrato): o risco do contrato ser rescindido precocemente, que pode ser relacionado a diferentes razões, algumas das quais podem ser mitigadas através de avaliações adequadas, nesta fase de Avaliação.

Uma avaliação apropriada pode mitigar substancialmente o risco de falha, porém, cabe ressaltar que o risco não é totalmente evitado. O importante é que na fase de Avaliação todos os fatores de risco potenciais e significativos sejam identificados. Caso esses riscos não estejam sendo analisados, avaliados e/ou mitigados nesta fase, eles devem ser adequadamente tratados na próxima fase do projeto (Estruturação e Implementação).

Alguns exemplos possíveis de causas de falhas nos projetos:

- O processo pode falhar antes de ser lançado (ou seja, após o investimento de tempo e orçamento em sua Estruturação) devido a problemas de *affordability*, que serão administrados através de análises financeiras e de *affordability*.
- O projeto pode fracassar depois de lançado,, mas antes da adjudicação, caso haja ofertas. Isto pode ocorrer em virtude da estruturação do contrato, mais especificamente por falta de viabilidade financeira (o preço máximo é insuficiente para viabilizar o projeto). Isto é tratado através da análise de viabilidade financeira.
- Finalmente, o projeto também pode fracassar após ser adjudicado (com a rescisão do contrato) por inúmeras razões, sendo a maioria por aspectos a serem tratados nas análises de viabilidade, como, por exemplo:
 - ✓ Disponibilidade de terreno/área – deve-se assegurar através de uma *due diligence* legal.
 - ✓ Problemas ambientais – *due diligence* legal/técnica.
 - ✓ Erros no pré-desenho do projeto (proposto pelo órgão promotor) levando a um custo extraordinário e fazendo com que o projeto não seja viável e ocasionando rompimento do contrato – viabilidade técnica.
 - ✓ Fracasso na busca por investidores – que está relacionado à falta de viabilidade financeira, além de problemas com a *due diligence* legal, entre outras razões.
 - ✓ Ausência inesperada de fundos do governo – análise de *affordability* e responsabilidade podem ajudar a diminuir este risco.

A empresa responsável pelo projeto declara falência devido a um risco relevante não previsto ou considerado pelo órgão promotor (por exemplo, risco geotécnico significativo que não foi considerado pelo órgão na *due diligence* técnica apropriada, antes de seu lançamento).

Cabe ressaltar que muitas destas atividades presentes na fase de Avaliação estão previstas no

marco legal com relação à contratação e decisões internas tomadas pelos órgãos promotores, mas a qualidade da avaliação e o nível de segurança só podem ser garantidos por um profissional especializado e por um processo transparente de análise e aprovações.

Como explicado anteriormente, o risco de falha não é totalmente evitado pela Avaliação, porém pode ser mitigado. Além disso, existem riscos de fracasso que só podem ser tratados na fase de Estruturação e Implementação do projeto. Alguns exemplos são:

- O processo pode falhar depois de lançado devido a uma disputa/recursos/impugnações dos licitantes, outras organizações ou a população (baseado em possíveis ilegalidades). A *due diligence* legal lida com esses riscos, especialmente através da estrutura da licitação e da elaboração do contrato: estes devem ser feitos por especialistas, especificamente no que diz respeito aos procedimentos de uma PPP/Concessão, mas também em relação a conhecimentos específicos requisitados em diferentes campos jurídicos (trabalhista, imobiliário, etc.).

Note que conhecimentos tributários estão mais relacionados à análise de viabilidade financeira.

- Os projetos se tornam inviáveis financeiramente devido à agressividade de preços dos licitantes vencedores (ou seja, o licitante vencedor oferta um preço tão baixo que torna o projeto não financiável). Isto pode ser evitado por uma estruturação apropriada dos critérios e processos de seleção.
- O projeto fracassa devido a um risco significativo não previsto ou não considerado pelas partes envolvidas (por exemplo, risco geotécnico relevante que não foi considerado na *due diligence* técnica, no modelo financeiro e na estrutura de alocação de risco).
- O projeto fracassa caso o acionista ou a concessionária venha à falência (risco que poderia ser evitado através da estruturação apropriada dos critérios e processos de seleção).

Cabe ressaltar que a *due diligence* legal, assim como a *due diligence* técnica, são análises presentes no processo de modelagem que podem ser relevantes tanto à fase de Avaliação quanto à fase de Estruturação e Implementação.

Como mencionado anteriormente, é de suma importância que na fase de Avaliação todos os fatores de risco potenciais e significantes, em relação às características jurídicas e técnicas, sejam identificados, e, se não analisados e estimados, e/ou resolvidos ou mitigados completamente nesta fase, sejam devidamente tratados e trabalhados na próxima fase (Estruturação e Implementação).

2. Diferentes Tipos e Modalidades de Avaliação

Nesta seção serão propostas diferentes análises de viabilidade a serem realizadas antes de seguir à próxima fase ou mesmo antes da aprovação definitiva para lançamento do edital, uma vez que parte destas análises pode ou até deve ser revista e ajustada ao longo da fase de Estruturação e Implementação.

Abaixo são apresentadas algumas indicações e orientações relacionadas aos objetivos e necessidades das diferentes análises e testes propostos, ao passo que outras análises (econômica e financeira) são tratadas e descritas a fundo nas seções seguintes deste *Volume*.

Estas análises não possuem um único caminho crítico exato, sendo na maioria das vezes desenvolvidas em paralelo ou em alguns casos pode haver determinadas sobreposições entre as análises. Entretanto há uma dependência clara entre as análises econômico-financeiras e técnicas uma vez que ambas as análises (econômicas e financeiras) necessitam de projeções técnicas (custos e receitas), bem como (no caso da análise econômica) alguns insumos técnicos referentes aos benefícios e externalidades negativas (por exemplo, projeção de demanda).

2.1 Viabilidade Técnica (e *due diligence* técnica)

A viabilidade técnica deve ser realizada ao longo de todo o ciclo do projeto (principalmente desde a Avaliação até a Estruturação e Implementação), uma vez que é inerente à definição e ao desenho do projeto. O escopo da obra deve ser viável, ou seja, deverão existir ou estarem disponíveis meios para uma determinada solução técnica.

Os principais objetivos da análise de viabilidade técnica são:

- ✓ Assegurar que o projeto é viável do ponto de vista técnico.
- ✓ Facilitar o gerenciamento de riscos técnicos.
- ✓ Evitar problemas no desenvolvimento e implementação do projeto.

Adicionalmente, é possível destacar alguns aspectos no campo da viabilidade técnica:

- ✓ Os requerimentos técnicos do projeto não devem oferecer riscos significativos de construção, operação e manutenção, ou devem ser gerenciáveis pelo setor privado, ou excepcionalmente devem ser avaliados durante o processo de análise de riscos a fim de serem tratados de forma mais adequada no plano de alocação de riscos durante a elaboração do contrato - vide *Guia Suplementar para Alocação Ótima e Gestão de Riscos*.
- ✓ A solução técnica não deve ser somente tecnicamente viável (existência de meios e métodos confiáveis para o desenvolvimento da solução), mas também respeitar a legislação ambiental (vide abaixo), além de requisitos específicos do setor (padrões de construção) e da cidade ou região da cidade.
- ✓ Quando envolve aspectos de edificações e urbanismo, a legislação específica deve ser respeitada.
- ✓ Adicionalmente, as especificações contratuais referentes à operação e manutenção deverão cumprir requerimentos regulatórios específicos do setor (os quais normalmente estão relacionados a aspectos de condições de trabalho como segurança, saúde etc.). Estas análises também estão mais relacionadas à próxima fase (Estruturação), que envolve a elaboração da proposta e dos requerimentos contratuais.

Como mencionado anteriormente, a viabilidade técnica é inerente ao desenho do projeto: a solução técnica é apresentada ou sugerida por terceiros (por especialistas do órgão promotor ou por terceiros contratados como consultores deste órgão).

Neste sentido, a Unidade de PPP deve questionar a viabilidade do projeto solicitando evidências ou um perfil de risco do trabalho (*veja o modelo para o relatório de viabilidade*).

Cabe mencionar que, em alguns casos, a viabilidade técnica pode precisar ser assegurada ou protegida por uma auditoria específica ou investigação de fatores específicos, sendo exemplos notáveis:

- ✓ Riscos geotécnicos (por exemplo, túneis, onde o levantamento de dados para testes geotécnicos é imprescindível);
- ✓ Risco de achados arqueológicos (por exemplo, um mapa arqueológico);
- ✓ Risco de alocação de serviços públicos/remanejamento de intervenções (água, luz, gás, telefone etc.); e
- ✓ Tráfego/demanda especialmente para projetos de transporte.

Outro fator às vezes referenciado como técnico ou no âmbito da viabilidade técnica é a disponibilidade de terreno ou local. Porém isto também pode ser considerado como um aspecto legal, sendo incluído na fase de análise de viabilidade legal/*due diligence* legal.

Nota

Análises geotécnicas, realocação de serviços públicos/remanejamento de intervenções, achados arqueológicos e demanda pelo serviço podem ser considerados como análises derivadas da análise de viabilidade técnica. De qualquer forma, em muitos projetos, alguns destes fatores podem presumir custos e incertezas significativas, sendo aconselhável que sejam eliminados ou mitigados por uma análise específica anterior à Estruturação final do projeto.

Quando o risco de custos excedentes, relacionados a estes fatores específicos, não é considerado relevante, este deve ser transferido ao parceiro privado (*vide Guia Suplementar para Alocação Ótima e Gestão de Riscos para maiores informações*).

Quadro 2: Viabilidade Técnica, para quem e por quê?

Para quem a análise é destinada?

- Órgão promotor;
- Secretaria da Casa Civil / Unidade de PPP; e,
- Conselho Gestor do PROPAR-RIO.

Por quê?

1. Para embasar a decisão de aprovação interna (pelo órgão promotor ou Unidade de PPP) do projeto quanto aos seus aspectos técnicos; e,
2. No caso de uma PPP, para subsidiar o parecer prévio sobre o projeto pela Secretaria da Casa Civil (sem prejudicar a avaliação e aprovação final pelo CGP antes do lançamento do projeto).

Para mais detalhes sobre as autorizações necessárias para um projeto de PPP ou Concessão Comum de Serviços Públicos, conferir o Volume 3.

2.2 Viabilidade Ambiental

A viabilidade ambiental é outro assunto que requer conhecimentos específicos e cuidados especiais nas fases iniciais de implementação do projeto.

Os principais objetivos da análise de viabilidade ambiental são:

- ✓ Assegurar adequação ambiental e social do Projeto.
- ✓ Assegurar sustentabilidade e facilitar o gerenciamento de riscos.
- ✓ Evitar qualquer dano ao desenvolvimento e implementação do Projeto.

Essa análise irá:

- (i) Identificar eventuais passivos ambientais que deverão ser assumidos ou compartilhados pelas partes; e,
- (ii) Verificar a compatibilidade do projeto com a legislação aplicável, notadamente a ambiental e a de uso e ocupação do solo urbano.

Os resultados desse estudo serão considerados na fase de Estruturação e Implementação para o estabelecimento dos direitos e deveres das partes quanto às questões ambientais, incluindo o licenciamento ambiental do projeto.

Cabe ressaltar que os aspectos ambientais também formam um componente relevante da análise socioeconômica a qual deverá incluir uma análise das externalidades ambientais (melhor explicada no *Volume 2, Seção II - Viabilidade Econômica: Diretrizes para Análises Socioeconômicas*).

Quadro 3: Viabilidade Ambiental, para quem e por quê?

Para quem a análise é destinada?

- Órgão promotor;
- Secretaria da Casa Civil / Unidade de PPP; e,
- Conselho Gestor do PROPAR-RIO.

Por quê?

1. Para embasar a decisão de aprovação interna (pelo órgão promotor ou Unidade de PPP) do projeto quanto aos seus aspectos técnicos; e,
2. No caso de uma PPP, para subsidiar o parecer prévio sobre o projeto pela Secretaria da Casa Civil (sem prejudicar a avaliação e aprovação final pelo CGP antes do lançamento do projeto).

Para mais detalhes sobre as autorizações necessárias para um projeto de PPP ou Concessão Comum de Serviços Públicos, conferir o Volume 3.

2.3 Análise e Viabilidade Socioeconômica

A solidez econômica do projeto é condição essencial para a decisão, conforme previamente mencionado na introdução e nos parágrafos precedentes. Isto é basicamente relevante quando o órgão promotor utiliza recursos públicos (PPPs ao invés de Concessões Comuns), sendo essa utilização de longo prazo.

Os principais objetivos da análise de viabilidade socioeconômica são:

- ✓ Assegurar a solidez socioeconômica do projeto;
- ✓ Assegurar que o projeto terá um impacto positivo para a sociedade.

O relatório deve ser elaborado pelo menos com o intuito de fornecer informações e mensurar/demonstrar os dados socioeconômicos do projeto, mesmo que a maioria das análises socioeconômicas sobre os impactos positivos do projeto sejam baseadas em análises qualitativas.

A metodologia Análise de Custo-Benefício (ACB) pode ser utilizada quando existirem um número significativo de benefícios quantificáveis e ao passo que haja informação suficiente disponível sem um esforço de pesquisa desproporcional. Neste caso esta metodologia deve ser considerada o mecanismo de análise socioeconômica.

Este *Volume* aborda especificamente essas análises no *Seção II*.

Quadro 4: Viabilidade Socioeconômica, para quem e por quê?

Para quem a análise é destinada?

- Órgão promotor;
- Secretaria da Casa Civil / Unidade de PPP;
- Secretaria Municipal de Fazenda;
- Controladoria Geral do Município; e,
- Conselho Gestor do PROPAR-RIO.

Por quê?

1. Para embasar a decisão de aprovação interna (pelo órgão promotor ou Unidade de PPP) do projeto quanto aos seus aspectos econômicos; e,
2. No caso de uma PPP, para subsidiar os pareceres prévios sobre o projeto pela Secretaria da Casa Civil, Secretaria Municipal de Fazenda e Controladoria Geral do Município para posterior apreciação e aprovação pelo CGP.

Para mais detalhes sobre as autorizações necessárias para um projeto de PPP ou Concessão Comum de Serviços Públicos, conferir o Volume 3.

2.4 Análise de Viabilidade Financeira

Um projeto é considerado viável financeiramente quando as receitas esperadas ou projetadas dentro de um cenário realista são consideradas suficientes para cobrir todos os custos da implementação do projeto/contrato. A análise de viabilidade financeira existe para confirmar se de fato o projeto é viável ou não. Deve ser esclarecido que em se tratando de projetos financiados com investimentos privados, mas que exijam aportes significativos do setor público (concessão administrativa), essa se torna uma análise de *affordability* para o setor público, pois aumentando os aportes públicos se poderia tornar qualquer projeto viável – mas não necessariamente suportável (*affordable*) pela Administração Pública.

Os principais objetivos da análise de viabilidade financeira são:

- ✓ Assegurar que o projeto é financeiramente viável;
- ✓ Assegurar que o projeto é *affordable*.

A análise financeira utiliza o fluxo de caixa. As projeções de um modelo de PPP, em um cenário base de viabilidade, é na realidade uma simulação do resultado da licitação (*shadow bid*). Pode ser conveniente comparar estas projeções financeiras com o modelo tradicional de

aquisição (licitação para realização da obra pública).

A análise financeira (o exercício e o modelo financeiro), além de fornecer a viabilidade financeira será utilizada para:

- ✓ A fixação do preço máximo a ser aceito (em PPPs) ou a outorga ou o preço mínimo a ser pago pelo direito de exploração (em projetos orientados para mercado) ou a tarifa máxima a ser aplicada ao usuário. Este exercício é feito nas fases de Estruturação e Implementação, por meio de um refinamento final do modelo financeiro.
- ✓ Desenvolver a análise de *affordability* (vide subseção #3.1).
- ✓ Desenvolver o exercício de “*shadow bid*” para a análise de *VfM* (vide subseção #3.2)

Este *Volume* trata especificamente desta análise na seção 3.

Por último, deve ser observada a interface entre o modelo financeiro e a análise técnica, uma vez que a última fornecerá as informações de custos e projeções de receitas comerciais/tarifárias (se houver) necessárias para a análise financeira.

Quadro 5: Viabilidade financeira, para quem e por quê?

Para quem a análise é destinada?

- Órgão promotor;
- Secretaria da Casa Civil / Unidade de PPP;
- Secretaria Municipal de Fazenda; e,
- Controladoria Geral do Município.

Por quê?

1. Para embasar a decisão de aprovação interna (pelo órgão promotor ou Unidade de PPP) do projeto quanto aos seus aspectos financeiros; e,
2. No caso de uma PPP, para subsidiar os pareceres prévios sobre o projeto pela Secretaria da Casa Civil, Secretaria Municipal de Fazenda e Controladoria Geral do Município para posterior apreciação e aprovação pelo CGP.

Para mais detalhes sobre as autorizações necessárias para um projeto de PPP ou Concessão Comum de Serviços Públicos, conferir o Volume 3.

2.5 Viabilidade Legal (e *due diligence* legal)

Nesta fase, existem alguns aspectos legais que devem ser verificados.

Alguns deles se relacionam com outros escopos de viabilidade (notadamente viabilidade/auditoria ambiental, que foi explicada como um escopo determinado de análise de viabilidade).

Alguns outros podem surgir dependendo das especificações do projeto: por exemplo, consequências trabalhistas quando a Concessão/PPP implica em uma mudança na gestão de um serviço público que é gerido por meios diretos ou através de uma agência ou empresa estatal..

Os principais objetivos da análise de viabilidade legal são:

- ✓ Assegurar a que o projeto é juridicamente viável;

- ✓ Facilitar o gerenciamento de riscos;
- ✓ Evitar problemas no desenvolvimento e implementação do projeto.

Adicionalmente, um dos aspectos mais importantes a serem analisados na etapa de Avaliação ou ao menos antes do lançamento do projeto refere-se à disponibilidade de terreno: direito de passagem (para transporte) e/ou disponibilidade do local (para edificações).

Direito de passagem (desapropriação e servidão) é um assunto extremamente importante a ser planejado e analisado, e é particularmente crítico no setor de transportes, principalmente em projetos que se situem em ou conectem áreas urbanas. As questões relacionadas com as desapropriações e servidões devem ser solucionadas antes do lançamento, pois envolvem negociações incertas com os proprietários – incertezas em termos de tempo e orçamento, risco que pode ser melhor administrado pelo concedente.

Nota:

Em um projeto de trânsito a propriedade da via (ou uma parte dela) pode estar nas mãos de outra administração ou órgão (ex: portos, interligações entre redes municipais, estaduais ou federais de transporte).

Deve-se notar que, mesmo sendo um fator de viabilidade com ligações claras ao contexto legal, tais aspectos são muitas vezes desenvolvidos por empresas de engenharia ou consultores especialistas.

Outra complexidade específica está relacionada aos locais e categorias do ativo ou terreno onde o projeto será desenvolvido. Mesmo quando a autoridade e a propriedade de um local sejam municipais, ela pode não estar pronta para ser concedida dependendo de sua categoria. Se o ativo estiver sendo utilizado pela Administração, pode ser necessário alterar a categoria do ativo, de “bem de uso público” para “bem dominical” (“desafetação” conforme o artigo 231 da Lei Orgânica Municipal) ou talvez seja necessária a celebração de um convênio com diferentes órgãos governamentais.

Por último, outro aspecto que pode criar obstáculos legais e deve ser analisado nesta fase está relacionado à natureza das receitas e a possibilidade de concessão de direitos de cobrança para o setor privado. Esse é o caso, por exemplo, dos serviços remunerados por taxas, que não podem ser cobradas pelas concessionárias.

Estes e outros aspectos legais devem ser ao menos antecipados durante a fase de Avaliação, com o propósito de antecipar as necessidades por auditorias específicas antes do lançamento do projeto. Assim, considerações adicionais a respeito de aspectos legais devem ser analisadas na elaboração do cronograma de estruturação do projeto.

Também se deve levar em consideração que o processo de decisão do formato do contrato (que por definição deve ser consistente com a legislação) é geralmente desenvolvido durante a fase de Estruturação. Ainda assim, é conveniente que tarefas específicas relacionadas à definição do formato do contrato sejam avançadas durante a fase de Avaliação.

Os documentos licitatórios, incluindo a minuta de contrato, serão elaborados de acordo com a legislação e serão parte da próxima fase – Estruturação e Implementação. Podem haver certos aspectos da estrutura do projeto do contrato de PPP/Concessão desafiadores, dependendo da complexidade do projeto, especialmente com relação à estruturação e alocação de riscos. Em geral e especialmente nesses casos, a melhor *due diligence* é a aprovação pela Procuradoria Geral do Município e pelo Tribunal de Contas, quando aplicável.

Quadro 6: Viabilidade Legal: para quem e por quê?

Para quem a análise é destinada?

- Órgão promotor;
- Secretaria da Casa Civil / Unidade de PPP; e,
- Procuradoria Geral do Município.

Por quê?

1. Para embasar a decisão de aprovação interna (pelo Órgão promotor ou Unidade de PPP) do projeto quanto aos seus aspectos legais; e,
2. No caso de uma PPP, para subsidiar os pareceres prévios sobre o projeto pela Procuradoria Geral do Município, para posterior apreciação e aprovação pelo CGP.

Para mais detalhes sobre as autorizações necessárias para um projeto de PPP ou Concessão Comum de Serviços Públicos, conferir o Volume 3.

3. Outras Análises

3.1 *Affordability*

A análise de *affordability* é o passo lógico decorrente da análise de viabilidade financeira. Esta fornece uma estimativa dos recursos necessários a serem aportados pelo Município no projeto para torná-lo viável, bem como as diferentes formas para fazer este aporte. A análise de *affordability* faz o cotejo entre esta necessidade de recursos públicos do projeto e a disponibilidade de recursos do orçamento. Esta análise tem que ser feita para todos os anos do projeto e levando em conta outros compromissos já assumidos pelo Município e o histórico de crescimento de despesas e receitas do governo.

Assim, os mecanismos e ferramentas para análises de *affordability* são os mesmos da análise de viabilidade financeira.

Conforme explicado no *Volume 1 – (Pré-Análise)*, as considerações quanto à *affordability* são críticas e devem ser realizadas o quanto antes, a fim de evitar que se incorra em custos diretos e tempo, antes da fase de Estruturação e Implementação.

A análise de *affordability* requer que a análise financeira seja realizada anteriormente para se obter uma estimativa confiável das contribuições públicas (*a Seção III deste Volume é destinada a este tema específico*).

Desta forma, a análise de *affordability* deveria:

- ✓ Identificar fontes específicas de recursos que possam arcar com os pagamentos ou parte deles. Estas fontes podem ser internas ou externas (convênios ou transferências feitas pelo Governo do Estado ou pelo Governo Federal; financiamento contratado com instituições multilaterais, entre outros).
- ✓ Analisar os pagamentos de curto prazo (ex: os próximos três anos) para garantir a disponibilidade imediata de recursos e para avaliar a capacidade de pagamento no longo prazo uma vez que estas dependerão de orçamentos futuros.
- ✓ Estimar contingências possíveis originadas pelas premissas de risco adotadas e/ou pelas garantias contratuais diretas.
- ✓ Verificar a capacidade do Fundo Garantidor quanto aos novos compromissos orçamentários.

Cabe ressaltar que em alguns casos o projeto em questão pode reduzir a despesa do Município. Isto ocorre quando as despesas do projeto já eram incorridas total ou parcialmente pelo orçamento municipal. Nestes casos, esta redução de despesas deve ser incorporada na análise de *affordability*.

Em algumas situações, o projeto pode produzir receita (pagamento de outorga, compartilhamento de receitas acessórias, etc.) para o Município que deve também ser considerada no cálculo de *affordability*.

Adicionalmente, para se testar e decidir se o nível de contribuição requisitada pela PPP é ou não *affordable* é necessário garantir que o montante de contraprestações previsto respeite os limites estabelecidos pelo artigo 24 da Lei Municipal de PPP.

Nota

Art. 24 da Lei Municipal de PPPs: *A Administração Pública somente poderá contratar Parceria Público-Privada quando a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas não tiver excedido, no ano anterior, a três por cento da*

receita corrente líquida do exercício e as despesas anuais dos contratos vigentes, nos dez anos subsequentes, não excedam a três por cento da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios.

Atenção > a Lei Federal 12.766/12 aumentou o limite previsto na Lei Federal de PPP para 5% da receita corrente líquida. Para aplicação desse limite no Município, a lei local deve ser alterada.

A Seção II deste Volume apresenta diretrizes e recomendações adicionais para estas análises.

Quadro 7: Affordability, para quem e por quê?

Para quem a análise é destinada e o por quê?

- Secretaria da Casa Civil > para validação dos estudos.
- Órgão promotor > para aprovação interna dos estudos.
- Secretaria Municipal da Fazenda > para análise preliminar quanto aos aspectos fiscais.
- Controladoria Geral do Município > para análise preliminar quanto ao cumprimento das normas de controle interno.
- Conselho Gestor do PROPAR-RIO > para análise inicial ou aprovação final, conforme o caso.

Para detalhes sobre as autorizações que antecedem a abertura da licitação de um projeto de PPP ou Concessão Comum de Serviços Públicos, conferir o Volume 3.

3.2 Análises do Value for Money (VfM)

As análises de VfM são na realidade uma análise de custo-benefício comparando dois formatos alternativos de aquisição e financiamento: método tradicional de contratação pelo setor público e o método com participação do setor privado por meio de Concessões ou PPPs, e não alternativas técnicas para tornar o projeto viável.

O VfM é, em termos gerais, um teste razoavelmente padronizado internacionalmente, importante e altamente conveniente para ser aplicado considerando o contexto onde o projeto poderia ser desenvolvido de maneira tradicional – aquisição direta (totalmente financiado com recursos públicos).

Caso não exista outra alternativa e, desde que a análise econômica indique que o projeto pode ser realizado, o VfM não é considerado necessário ou não são exigidos resultados positivos.

Apesar de o VfM não ser uma determinação legal, ainda assim é recomendada a sua realização. Portanto, considerando a relevância desta análise e a conveniência de apresentá-la, a metodologia específica e as diretrizes serão apresentadas em documentos separados (vide Guia Suplementar para Avaliações de Value for Money).

Nota

Deve ser considerado que uma análise qualitativa para apoiar ou justificar a conveniência do projeto de PPP / Concessão é obrigatória, como prevista na lei e descrita no Guia Suplementar.

A análise de VFM deve ser realizada na próxima fase – Estruturação e Implementação – dado que o VFM é extremamente sensível à alocação de risco e estrutura do contrato, ainda que uma abordagem inicial a ele possa ser considerada nesta fase.

Em qualquer caso, o resultado da avaliação realizada pela equipe da Unidade de PPP contará com as ferramentas para testar preliminarmente o VFM:

- (i) O modelo financeiro construído para a análise de viabilidade será utilizado como o modelo para o *shadow bid* nas análises de VFM, podendo ser refinado durante a fase de Estruturação.
- (ii) Uma estrutura básica de alocação de risco que terá impacto na construção do Comparador do Setor Público e nas análises financeiras (TIR, prêmios de risco sobre os preços, condições financeiras do instrumento de dívida).

Quadro 8: Value for Money: para quem e por quê?

Para quem a análise é destinada e o quê é analisado?

- Secretaria da Casa Civil > para validação dos estudos.
- Órgão promotor > para aprovação interna dos estudos.
- Conselho Gestor do PROPAR-RIO > para análise inicial ou aprovação final, conforme o caso.

Para detalhes sobre as autorizações que antecedem a abertura da licitação de um projeto de PPP ou Concessão Comum de Serviços Públicos, conferir o Volume 3.

3.3 Análise Contábil e Fiscal

A análise fiscal e contábil é parte da análise financeira. Um modelo de projeções financeiras precisa refletir adequadamente a estrutura fiscal e contábil de forma a produzir projeções confiáveis do fluxo de caixa.

De qualquer forma, cabe ressaltar que a responsabilidade do tratamento fiscal e contábil deve ser atribuída ao parceiro do setor privado (com algumas exceções conforme explicado no *Guia Suplementar para Alocação Ótima e Gestão de Riscos*).

3.4 Requisitos Mínimos de Seguros

Recomenda-se fortemente que se definam no contrato do projeto os requerimentos mínimos para seguros que a serem contratados pelo parceiro privado, incluindo responsabilidade civil e danos à propriedade.

Para esta finalidade, pode ser necessário contratar um especialista em seguros, a menos que o tipo de infraestrutura ou serviço seja de amplo conhecimento e os termos e condições mínimos do seguro sejam padrões.

Ainda que não seja necessário finalizar esta análise na fase de Avaliação, requerimentos mínimos de seguro devem ser definidos na fase de Estruturação e Implementação.

4. Ligações com o Marco Legal – Requisitos na criação e processo de Aprovação da PPP/ Concessões

Nesta Seção é apresentada uma breve descrição das principais diretrizes e requisitos fornecidos pelas duas leis (Lei Federal e Municipal de PPPs) em relação às condições que devem ser provadas/evidenciadas antes do lançamento de um projeto¹.

Note-se que alguns requisitos podem ser provados somente após Estruturação final (etapa seguinte) que estão marcados com "*".

Quadro 9: Conteúdo Jurídico dos Estudos Técnicos

Requerimento Legal a ser cumprido pelos Estudos e a Estrutura Contratual	Ligação do Requerimento Legal com os Relatórios/Análises de Viabilidade [ou outros produtos e resultados do processo de Estruturação]	Documento de Suporte [marcados com * quando o documento/as informações são entregues ou completadas durante a fase de Estruturação e Implementação]
<p>Demonstração da conveniência e oportunidade, o efetivo interesse público do projeto de PPP, considerando a natureza, relevância e valor de seu objeto, bem como o caráter prioritário da respectiva execução (...),</p> <p>(Lei Municipal de PPP – art. 10, I e Lei Federal de PPP – art. 10, I, alínea “a”)</p>	<p>Pode-se considerar que o interesse público está justificado quando o projeto está dentro do plano estratégico.</p> <p>O interesse público também é implicitamente demonstrado através da análise socioeconômica.</p> <p>Isso é demonstrado nessa fase (Avaliação).</p>	<p>Relatório Geral de Avaliação e Anexo específico sobre análise socioeconômica.</p>
<p>(...) observadas as diretrizes governamentais</p> <p>(Lei Municipal de PPP – art. 10, I)</p>	<p>O projeto deve estar de acordo com as políticas municipais (incluindo o Plano Estratégico) e a Lei Orgânica Municipal.</p>	<p>Relatório Geral de Avaliação.</p>
<p>a vantagem econômica e operacional da proposta (...)</p> <p>(Lei Municipal de PPP – art. 10, II)</p>	<p>O Relatório Geral de Avaliação deve descrever o valor econômico e as vantagens econômicas e operacionais por meio de análise qualitativa.</p> <p>As vantagens econômicas são relacionadas com a análise socioeconômica do projeto, que pode ser qualitativa ou quantitativa (ACB) quando existem dados e informações suficientes para quantificar.</p>	<p>Relatório Geral de Avaliação.</p> <p>Anexo sobre análise socioeconômica (incluindo ou baseada em ACB quando viável).</p>

¹ Fornecido apenas para fins de referência. No caso de quaisquer atualizações, que não estejam refletidas nesta tabela, a lei prevalecente deverá ser aplicada e seguida.

<p>(...) e a melhoria da eficiência no emprego dos recursos públicos, relativamente a outras possibilidades de execução direta ou indireta, em especial, às concessões regidas pela Lei Federal 8.987/95;</p> <p>(Lei Municipal de PPP – art. 10, II)</p>	<p>Refere-se essencialmente à análise do <i>VfM</i>, ou uma análise qualitativa descrevendo a conveniência do projeto como uma PPP.</p>	<p>Relatório Geral de Avaliação</p> <p><i>[* O relatório de Value for Money caso previsto, que pode ser feito durante a fase de Estruturação e Implementação].</i></p>
<p>as metas e resultados a serem atingidos, (...) as formas e os prazos de execução e de amortização do capital investido, (...) bem como a indicação dos critérios de avaliação ou desempenho a serem utilizados;</p> <p>(Lei Municipal de PPP – art. 10, III)</p>	<p>Essas considerações podem ser embasadas na estrutura do contrato de PPP/Concessão (a ser apresentada / descrita no Relatório Geral de Avaliação).</p>	<p>Relatório Geral de Avaliação</p>
<p>a efetividade dos indicadores de resultado a serem adotados, em função de sua capacidade de aferir, de modo permanente e objetivo, o desempenho do ente privado em termos qualitativos e ou quantitativos, bem como de parâmetros que vinculem o montante da remuneração aos resultados atingidos;</p> <p>(Lei Municipal de PPP – art. 10, IV)</p>	<p>Refere-se aos mecanismos de pagamento (no contexto de uma PPP), que se basearão nos indicadores de desempenho (Indicadores-Chave de Desempenho – ICD's).</p> <p>Isso pode ser preliminarmente indicado no Relatório Geral de Avaliação, observado que o mecanismo de pagamento, o acompanhamento e o sistema de monitoramento de desempenho serão descritos e regulados no contrato (a ser elaborado durante a fase de Estruturação e Implementação).</p>	<p>Relatório Geral de Avaliação.</p> <p><i>[* Documento definitivo / demonstração final é o contrato].</i></p>
<p>a viabilidade de obtenção pelo ente privado, na exploração do serviço, de ganhos econômicos e financeiros suficientes para cobrir seus custos;</p> <p>(Lei Municipal de PPP – art. 10, V)</p>	<p>Refere-se à viabilidade financeira.</p> <p>O Relatório de Viabilidade Financeira deve demonstrar que as receitas são suficientes e o projeto economicamente viável.</p>	<p>Relatório Geral de Avaliação – Anexo de Viabilidade Financeira.</p> <p><i>[* notar que a análise financeira poderá ser refinada durante a fase de Estruturação e Implementação, de maneira que a demonstração definitiva da viabilidade será o relatório final de viabilidade a ser validado pela Secretaria da Casa Civil e pela Secretaria de Fazenda].</i></p>
<p>a forma e os prazos de amortização do capital a ser investido pelo contratado, explicitando o fluxo de caixa projetado e a taxa interna de retorno;</p> <p>(Lei Municipal de PPP – art. 10, VI)</p>	<p>Também se refere à viabilidade financeira – plano financeiro.</p> <p>O Relatório de Viabilidade Financeira deve explicar e demonstrar o programa de investimento (capital e dívida, caso prevista), demonstrando ser possível a obtenção de taxa interna de retorno razoável.</p> <p>(Adicionalmente, o Relatório de Viabilidade Financeira deve também demonstrar, quando existe financiamento de terceiros, as taxas e prazos desses financiamentos).</p>	<p>Relatório Geral de Avaliação – Anexo de Viabilidade Financeira.</p> <p><i>[* notar que a análise financeira poderá ser refinada durante a fase de Estruturação e Implementação, de maneira que a demonstração definitiva da viabilidade será o relatório final de viabilidade a ser validado pela Secretaria da Casa Civil e pela Secretaria de Fazenda].</i></p>

<p>o cumprimento dos requisitos fiscais e orçamentários</p> <p>> Demonstração de que as despesas com a PPP não afetarão as metas de resultado fiscal do Município.</p> <p>> Demonstração de que essas despesas, contabilizadas na forma da Portaria STN 614/06, não afetarão o limite global da dívida consolidada do Município.</p> <p>> Elaboração da estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos exercícios em que o contrato de PPP estará em vigor, incluindo a observância do artigo 24 da Lei Municipal de PPP.</p> <p>> Declaração da autoridade competente (ordenador da despesa) de que as despesas com a PPP são compatíveis com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com a Lei Orçamentária Anual.</p> <p>> Demonstração de estimativa de recursos públicos para pagamento das despesas (i) durante a vigência do contrato e (ii) em cada exercício financeiro.</p> <p>> Demonstração de que a PPP está prevista no plano plurianual em vigor.</p> <p>(Lei Municipal de PPP – art. 10, VII e Lei Federal de PPP art. 10, I, alíneas “b” e “c”, II a V)</p>	<p>Para PPPs, as contribuições públicas deverão respeitar o limite legal para o pagamento de contraprestações em PPPs.</p> <p>A demonstração e validação desse limite é uma tarefa interna (da Secretaria de Fazenda e Controladoria), sendo que o relatório de <i>affordability</i> será uma contribuição relevante, na medida em que fornecerá uma estimativa do impacto orçamentário da PPP, principalmente ao montante anual máximo da contraprestação proposta ou a ser inserida no edital.</p> <p>(Isso somente poderá ser feito quando a estrutura estiver finalizada e o projeto pronto para lançamento. Entretanto, no final da Avaliação, é conveniente a realização de uma avaliação preliminar para verificação do limite).</p>	<p>Relatório Geral de Avaliação – Anexo de Análise de <i>Affordability</i> (para evidenciar o cálculo do limite de 3% e outros cálculos a serem realizados e/ou aprovados pela Secretaria de Fazenda e a Controladoria).</p> <p><i>[* A análise/relatório final de <i>Affordability</i> é feito após a conclusão da estruturação, antes da publicação do projeto.</i></p>
<p>existência de licença ambiental prévia ou expedição das diretrizes para o licenciamento ambiental do empreendimento objeto da PPP, sempre que o objeto do contrato exigir.</p> <p>(Lei Federal de PPP – art. 10, VII)</p>	<p>A análise ambiental deve ser feita durante a fase de Avaliação para a verificação das condições que deverão ser cumpridas pelo projeto para a obtenção das licenças ambientais.</p> <p>A licença ambiental pode ser obtida durante a fase de Estruturação e Implementação.</p>	<p>Relatório Geral de Avaliação (juntamente com os Anexos caso necessário) deve contemplar as questões ambientais relacionadas com o projeto.</p> <p><i>[* Para que o projeto seja publicado, deve existir a licença ambiental prévia ou as diretrizes para sua obtenção].</i></p>
<p>Edital e Contrato</p> <p>(Lei Federal de PPP, Lei Municipal de PPP, Lei Federal 8.987/95, Lei Federal 8.666/93, Lei Municipal Complementar 37/98)</p>	<p>Esse é um estudo que pertence inteiramente à próxima fase (Estruturação e Implementação), sendo que no final da Avaliação pode ser definido preliminarmente o tipo de contrato e sua estrutura básica e do edital.</p>	<p>[*As minutas de edital e contrato serão um dos produtos dos trabalhos / tarefas de estruturação (fase de Estruturação e Implementação)].</p>
<p>Leis, decretos, convênios necessários</p>	<p>Dependendo da estrutura legal do projeto, sua implementação pode necessitar a edição de normas legais ou a assinatura de convênios entre diferentes órgãos governamentais.</p>	<p>Relatório Geral de Avaliação.</p> <p><i>[* Essas normas legais deve estar em vigor antes da publicação apenas. Contudo, para agilizar o processo, os procedimentos para a edição das leis, decretos ou</i></p>

	Isso deve ser identificado durante a análise da viabilidade legal do projeto.	<i>assinatura dos convênios deveriam ser iniciados assim que possível.]</i>
--	---	---

5. Maturidade do Projeto antes de seguir a Próxima Fase

Considerando o ponto de vista técnico, o projeto deve estar definido quando apresentado para a Unidade de PPP para as análises de Avaliação – ao menos de forma básica e com informações suficientes sobre custos e riscos técnicos. Pode ser o caso, então, de se ter um projeto preliminar ou funcional baseado nas especificações técnicas (especialmente no campo de construção). Ainda, pode ser considerado que após uma avaliação satisfatória, recursos adicionais serão alocados para definir o desenho final e as especificações técnicas, em paralelo à estrutura financeira e jurídica da Concessão/PPP.

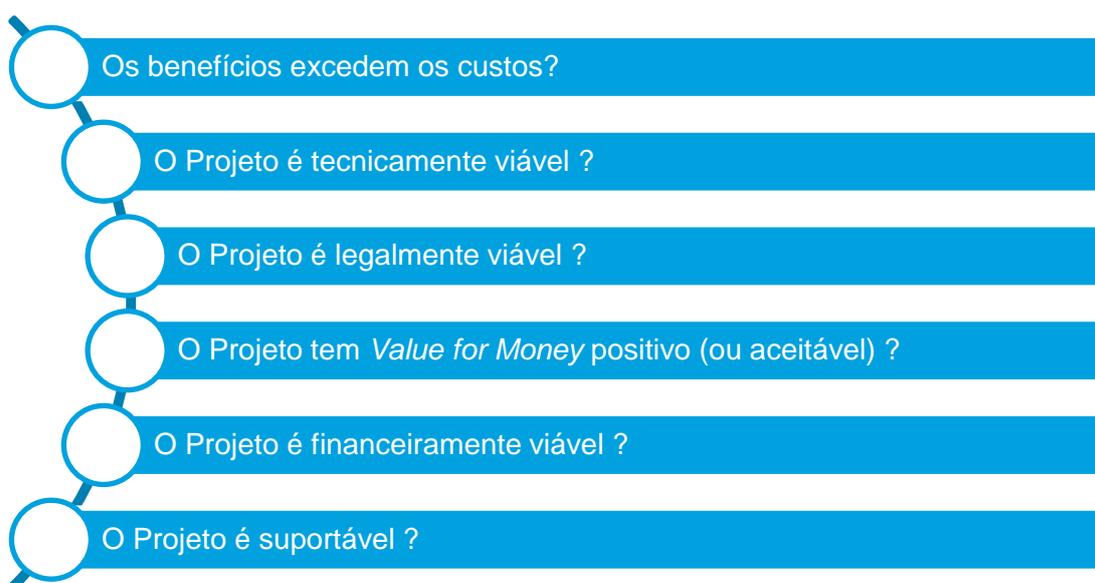
Em todos estes casos o time de analistas deve verificar a confiabilidade dos dados recebidos, especialmente em termos de custos e receitas. A confiabilidade pode ser verificada simplesmente confirmando a confiabilidade dos fornecedores dos dados e desenho ou pré-desenho do projeto, ou fazendo uma verificação cruzada baseada em pesquisas (*benchmarking*).

Caso haja dúvidas, pode se considerar a contratação de apoio externo. Em todos estes casos uma análise técnica completa será feita antes de lançar o projeto (fase de Estruturação) ou será realizada uma revisão crítica dos dados.

Como descrito abaixo, alguns dos aspectos fundamentais de maturidade estão relacionados a assuntos específicos de natureza legal ou técnica e podem ter um impacto fundamental tanto na maturidade quanto no cronograma, como na disponibilidade de terreno, licenças ambientais ou descobertas arqueológicas. Todas estas questões devem ser consideradas ao realizar o planejamento da próxima fase, incluindo uma definição das atividades a serem executadas na Estruturação final e lançamento do projeto, das habilidades necessárias e das necessidades de financiamento externo.

A Figura 3 abaixo apresenta um *check list* do status mínimo de desenvolvimento que o projeto deveria atingir antes de seguir à próxima fase do processo. Este *check list* será explicado melhor no quadro abaixo.

Figura 3. Check List antes de prosseguir para a Estruturação e Implementação



Estas são as condições precedentes em termos de análise para a aprovação definitiva (decisão final de lançamento do projeto).

Antes de passar para a próxima fase e investir recursos adicionais, o projeto tem que ser considerado solidamente viável (embora possa existir alguma tolerância ao risco de fracasso, contanto que algumas das análises realizadas nesta fase possam ser consideradas preliminares). Mesmo que alguns testes definitivos tenham sido concluídos (solidez econômica), evidências de que as condições para aprovação definitiva estejam em um grau adequado e resultados satisfatórios também são necessários.

Apresentamos a seguir um *check list* de como atingir a aprovação que deve servir de referência para a rápida verificação a ser incluída no relatório de avaliação, bem como uma checagem para que o relatório de viabilidade possa ser aprovado e validado pelo CGP:

Quadro 10: *Check list* de como atingir a Aprovação

Verificação de resultado positivo da ACB.

Uma Análise Custo Benefício positiva é necessária nesta fase, embora deva ser revisada se a formatação do projeto/escopo mudar significativamente e resultados potencialmente negativos não forem cobertos pela análise de sensibilidades.

Verificação da viabilidade técnica e legal.

Verifica-se a existência de um desenho do projeto ou um desenho preliminar elaborado por uma equipe de renome.

Estimativas de custos consistentes estão apresentadas e foram utilizadas como insumos das análises econômica e financeira.

Na esfera legal, potenciais áreas de risco foram identificadas e solucionadas ou devidamente consideradas no relatório, incluindo as diretrizes para uma *due diligence* legal completa na próxima fase.

Não existem fortes evidências de que o projeto possa vir a fracassar devido a condições ambientais e disponibilidade de local.

Verificação do *VfM* positivo ou aceitável (se prescrito).

Ainda que não seja necessário nesta fase, é recomendável que existam evidências de que o *VfM* será positivo. **Viabilidade financeira.**

Deve haver razoável evidência através de uma análise financeira construída com premissas conservadoras de receitas e custos, com base nas contribuições públicas consideradas, por exemplo, se é viável, ou seja, se é aceitável para um investidor e para credores sob condições financeiras razoáveis e realistas.

Note que um dos aspectos mais importantes para a validação financeira é a credibilidade das premissas consideradas, especialmente aquelas que se referem às projeções de custos. Pode ser necessário ajustar e confirmar a viabilidade financeira na próxima fase (Estruturação e Implementação do projeto).

Verificação do limite de *affordability*.

A estrutura do projeto deve ser considerada *affordable* pelo Município e deve respeitar os limites legais para PPPs.

Nota

É conveniente que os órgãos responsáveis pela aprovação dos estudos sejam envolvidos no processo, de forma a proteger o cronograma previsto e facilitar o processo de aprovação final previsto para ocorrer na fase de Estruturação e Implementação.

6. Estrutura Preliminar e Justificativa da PPP

6.1 Opções de Entrega e Instrumentos Legais

Uma seleção preliminar dos instrumentos legais para implementar o contrato do projeto poderia ser conduzida nesta fase, considerando a natureza das receitas e/ou a necessidade de apoio público ou contribuições públicas.

A decisão será confirmada na próxima fase (Estruturação) ou até mesmo aperfeiçoada com uma justificativa e defesa apropriada para os trâmites selecionados, como descrito no *Volume 3*.

6.2 Estrutura Preliminar da PPP e Pré-Análise da Alocação de Risco

Antes de prosseguir para a próxima fase, é recomendado desenvolver a estrutura preliminar da PPP.

Esta estrutura preliminar pode ser uma descrição básica do contrato e das características de alocação de risco da estrutura proposta (prazo do contrato, breve descrição do mecanismo de pagamento e apoio público, breve descrição da alocação de risco), pode incluir também uma matriz de risco, que nesta fase pode ser apresentada em versão preliminar, ou seja, simplificada em relação à matriz desenvolvida na fase de Estruturação (vide *Quadro 11 abaixo*).

Uma matriz detalhada será realizada na etapa de Estruturação, conforme diretrizes apresentadas em detalhes no *Guia Suplementar para Alocação Ótima e Gestão de Riscos*.

Quadro 11. Exemplo de Matriz de Risco

Eventos de Risco durante a Construção	Privado	Público
Custos adicionais (genéricos)	X	
Atrasos (genérico)	X	
Ambientais / licenças / utilidades	X	X
Direito de passagem (desapropriações e servidões)		X
Projeto	X	
Despesas financeiras	X	
Força Maior	X	X
Eventos de Risco durante a Operação	Privado	Público
Receitas (demanda)	X	
Receitas (disponibilidade/performance)	X	
Inflação	X	X
Custos de operação	X	
Despesas financeiras	X	

Força Maior	X	X
-------------	---	---

7. Capacidade para Estruturação e Implementação do Projeto

Conforme descrito no *Volume* de Pré-Análise, no fim da fase de Avaliação devem estar claras as necessidades e os recursos para implementação do projeto, para a conclusão da modelagem e início da licitação.

A disponibilidade de um gerente de projeto dentro da unidade deve ser confirmada, para atuar como líder do projeto, embora esta posição possa ser delegada.

A necessidade de capacidades/habilidades externas deve ser claramente identificada e os custos para tais serviços estimados, para buscar por orçamento.

Note que a equipe do projeto/equipe de consultores, pode ser contratada de uma só vez (uma equipe integrada por especialistas técnicos, legais e financeiros) ou em abordagens segregadas (*veja a seção #5 do Volume 1 para mais informações*). As mesmas possibilidades descritas anteriormente com relação aos trâmites para contratar consultores externos são aplicadas neste caso, se, ao final da Pré-Análise, o Município decidiu montar uma equipe de projeto somente para a fase de Avaliação, sem incluir os processos de Estruturação e Implementação.

Após a conclusão satisfatória da Avaliação, o próximo passo é a “Estruturação e Implementação”. Pode-se optar por realizar:

- A “Estruturação e Implementação” com pessoal interno ou apenas com consultores externos.
- Parte das atividades de “Estruturação e Implementação” com pessoal interno e parte com consultores externos.

Consulte a *seção #5 do Volume 1 (Pré-Avaliação)* para esclarecimentos sobre:

- (i) Levantamento das competências necessárias para a formação da Equipe de Projeto;
- (ii) Líder do projeto;
- (iii) Estudos necessários na fase de “Estruturação e Implementação”; e,
- (iv) Formas de obtenção dos estudos, sendo:
 - a. Contratação por Licitação.
 - b. Contratação Direta.
 - c. Convênio; e,
 - d. Manifestação de Interesse.

8. Plano de Ação e Cronograma do Projeto

No final desta fase a Unidade de PPP deve preparar um plano de ação.

Considerando que os resultados das análises foram satisfatórios e a PPP/Concessão foi provada como sendo a alternativa mais adequada, um cronograma deve ser preparado incluindo o plano de ação detalhado para estruturar e lançar o projeto. (*ver Volume 3 deste Manual que descreve o processo de estruturação*).

Tal plano deve indicar as datas-alvo, as datas intermediárias estimadas e a duração da próxima fase do processo, além de uma lista das tarefas, resultados e prazos para cada tarefa e aprovações necessárias.



Cabe ressaltar que a interface com os tomadores de decisão e os responsáveis pelas diferentes autorizações, em termos de estimativa de tempo para a resposta, é um fator chave para o sucesso na obtenção das aprovações, principalmente em termos de tempo.

Outro fator específico que deve ser cuidadosamente considerado no plano de ação do projeto para a próxima fase é a comunicação, especialmente os requisitos legais em relação à consulta pública (para maiores informações sobre esse tema, consultar o *Volume 3, seção #9*).

Um cronograma simplificado pode ser conferido no quadro abaixo.

(*Ver também Anexo 1 "Exemplo de um cronograma detalhado de Projeto" para o Volume 3*)

Quadro 12: Cronograma Simplificado do Projeto

Fase	Quinzena																					
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q6	Q7	Q8	Q9	Q10	Q11	Q12	Q13	Q14	Q15	Q16	Q17	Q18	Q19	Q20	Q21	
Início - criação da equipe do Projeto	█																					
Seleção dos trâmites legais	█																					
Estruturação do contrato / alocação de risco		█	█	█	█	█																
Análises de Riscos e Vfm				█	█																	
Testes de mercado					█	█																
Refinamento do modelo financeiro e <i>affordability</i>			█	█	█	█																
Minuta do Edital				█	█	█	█															
Minuta contratual					█	█	█	█														
Aprovações e autorizações finais						█	█	█														
Consulta pública									█	█												
Refinamento e lançamento										█	█											
Preparação / esclarecimentos e recepção da proposta												█	█	█	█							
Qualificação e classificação																█	█					
Avaliação e adjudicação																		█	█			
Execução do contrato																					█	█

